

Revisionsutskottet

Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag - nuläge och utvecklingsbehov

INLEDNING

Remiss

Revisionsutskottet beslöt vid sitt möte den 22 februari 2022 att komma med ett betänkande om ett ämne som det övervakar: Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag — nuläge och utvecklingsbehov (EÄ 48/2019 rd). Enligt 90 § 1 mom. i grundlagen ska revisionsutskottet underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen.

Utlåtanden

Följande utlåtanden har lämnats i ärendet:

- stora utskottet StoUU 1/2021 rd
- utrikesutskottet UtUU 1/2021 rd
- finansutskottet FiUU 3/2021 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 18/2021 rd
- lagutskottet LaUU 3/2021 rd
- jord- och skogsbruksutskottet JsUU 4/2021 rd
- försvarsutskottet FsUU 1/2021 rd
- kulturutskottet KuUU 4/2021 rd
- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 9/2021 rd
- ekonomiutskottet EkUU 13/2021 rd
- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet AjUU 3/2021 rd
- miljöutskottet MiUU 3/2021 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- professor Anssi Keinänen
- jur.dr., forskningschef Jussi Pajuoja
- kanslichef Pekka Timonen, justitieministeriet
- lagstiftningsdirektör Susanna Siitonen, justitieministeriet
- direktör Raija Volk, social- och hälsovårdsministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- specialsakkunnig Tiina Valonen, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- ordförande Leila Kostainen, Rådet för bedömning av lagstiftningen
- bedömningsråd Kaijus Ervasti, Rådet för bedömning av lagstiftningen

Betänkande ReUB 1/2022 rd

- jurist Merike Helander, Barnombudsmannens byrå
- effektivitetsrevisionschef Lassi Perkinen, Statens revisionsverk
- professor Otto Toivanen, Aalto-universitetet
- professor Pertti Ahonen, Helsingfors universitet
- direktör Kati Rantala, Helsingfors universitet, forskningsenheten för rättspolitik
- verkställande direktör Petri Virtanen, Självständighetsjubileets barnstiftelse sr
- aktuariechef Pertti Pykälä, Folkpensionsanstalten
- ledande expert Marjukka Turunen, Folkpensionsanstalten
- forskningsdirektör Tuulia Hakola-Uusitalo, Konkurrens- och konsumentverket
- programdirektör Johanna Kohl, Naturresursinstitutet
- professor i rättsekonomi, juris doktor Ari Ekroos, Klimatpanelen
- chef för juridiska ärenden Juha Myllymäki, Finlands Kommunförbund
- utvecklingschef Sanna-Riikka Saarela, Finlands miljöcentral
- universitetsforskare Anna Elomäki, Tammerfors universitet
- biträdande professor Pauli Rautiainen, Tammerfors universitet
- ledande expert Vesa Jormanainen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- generalsekreterare Merja Heikkonen, Riksomfattande handikapprådet
- ledande nationalekonom Kari Hämäläinen, Statens ekonomiska forskningscentral
- expert Lauri Koskentausta, Finlands näringsliv rf
- jurist Henrik Gustafsson, Invalidförbundet rf, företrädar Handikappforum rf
- specialsakkunnig Alekski Kalenius, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- chefsjurist Timo Koskinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- miljöjurist Matti Kattainen, Finlands naturskyddsförbund rf
- direktör Elina Pylkkänen, Forskning om arbete och ekonomi LABORE
- verkställande direktör Teemu Lehtinen, Skattebetalarnas Centralförbund rf
- professor Suvianna Hakalehto.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- statsrådets kansli
- utrikesministeriet
- justitieministeriet
- inrikesministeriet
- försvarsministeriet
- finansministeriet
- undervisnings- och kulturministeriet
- jord- och skogsbruksministeriet
- kommunikationsministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- miljöministeriet
- Rådet för bedömning av lagstiftningen
- Finlands näringsliv rf
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Företagarna i Finland rf.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Samband med andra handlingar

Revisionsutskottet har mottagit grundlagsutskottets promemoria av den 23 september 2021 och ett ställningstagande av framtidsutskottet (TuVP 3/2021 vp).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

Konsekvensbedömningarna är viktiga för lagstiftningens kvalitet och som faktaunderlag för beslutsfattandet. Syftet med konsekvensbedömningarna är att säkerställa en ändamålsenlig användning av samhällets resurser. Revisionsutskottet stärker genom sin verksamhet riksdagens budgetmakt och ser till att skattebetalarnas medel används i enlighet med lag och förordning och på ett ekonomiskt förnuftigt sätt. Det centrala ur utskottets synvinkel är verkningsfullheten, det vill säga vad som åstadkoms med skattebetalarnas pengar.

Regeringens propositioner ska beskriva konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen, det vill säga följderna av att bestämmelserna tillämpas. Ett mål är att riksdagen i egenskap av lagstiftare ska få korrekt och tillräcklig information till stöd för beslutsfattandet. Konsekvensbedömningen täcker exempelvis de ekonomiska konsekvenserna av ett författningsförslag och dess konsekvenser för myndigheterna och för miljön och övriga samhällseliga konsekvenser, däribland sociala konsekvenser och konsekvenser för hälsan, konsekvenser för barn och för jämställdhet mellan könen och konsekvenser för inkomstfördelningen. I fråga om de huvudsakliga konsekvenserna av ett lagförslaget ska anges de centrala resultaten av bedömningen, hur konsekvenserna har bedömts, vilka informationskällor som har använts och vilka osäkerhetsfaktorer som hänför sig till konsekvensbedömningen. Också de huvudsakliga alternativen för att uppnå målen ska beskrivas och deras uppskattade effekter jämföras.

Bakgrunden till utskottets val av ämne var en oro över kvaliteten på lagberedningen och särskilt konsekvensbedömningarna. Läget i fråga om konsekvensbedömningarna av författningsförslag har i Finland kritiserats i flera år. Det finns många utredningar och undersökningar om konsekvensbedömningar av lagförslag som produceras av olika aktörer. Trots detta upprepas de i undersökningarna påtalade problem som följer av snäva tidsplaner och bristfälliga resurser. Problemen framhävs särskilt i samband med stora reformer. Bristfällig beredning kan senare leda till problem med verkställigheten och till att gällande lagstiftning måste korrigeras.

Utskottet beslutade vid sitt möte den 26 september 2019 (TrVP 10/2019 vp) inleda ett eget ärende om utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag - nuläge och utvecklingsbehov (EÄ 48/2019 rd). Målet var att utreda hur täckande konsekvensbedömningar är och vilka faktorer som inverkar på bedömningarnas kvalitet samt vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra kvaliteten. För att få en helhetsbild av och strukturera ämnet hörde utskottet justitieministeriet, rådet för bedömning av lagstiftningen och justitiekanslern under höstsessionen 2019. Dessutom ordnade utskottet den 27 november 2019 en öppen utfrågning kring konsekvensbedömningarnas kvalitet och omfattning på allmän nivå, efterhandsutvärderingar av författningar, bedömningen av konsekvenserna för barn samt lagberedarens perspektiv på konsekvensbedömningarna.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Utifrån den öppna utfrågningen beslutade utskottet den 4 december 2019 beställa en utomstående utredning i ärendet (TrVP 30/2019 vp). Utredningen blev klar i mars 2020 och publicerades i juni 2020. Utredningen gjordes av professorn i lagstiftningsforskning Anssi Keinänen och forskningsdirektör, docent Jussi Pajuoja vid Östra Finlands universitet. Utredningen ger en helhetsbild av hur olika slag av konsekvenser, såsom ekonomiska konsekvenser eller konsekvenser för miljön och samhället, har bedömts i lagberedningen. I utredningen behandlas de krav som ställs på konsekvensbedömningen, genomförandet och utvecklingen av bedömningarna och läget i fråga om uppföljningen i Finland. Utredningen innehåller också en internationell jämförelse där man granskar de krav som ställts på den inhemska lagberedningens konsekvensbedömningar i förhållande till de centrala europeiska staterna och de övriga nordiska länderna.

För att förbättra författningsförslagets konsekvensbedömningar föreslår utredningen fem utvecklingsobjekt:

- 1) Anvisningarna för konsekvensbedömning bör uppdateras.
- 2) Informationshanteringen i samband med konsekvensbedömningar bör stärkas.
- 3) Verksamheten vid rådet för bedömning av lagstiftningen bör utvecklas.
- 4) Ministeriernas författningsledning måste stärkas.
- 5) Det behövs satsningar på beredningen av stora projekt.

Utskottet har hört sakkunniga om kvaliteten på och omfattningen av bedömningarna av olika typer av konsekvenser. Sakkunniga ombads också bedöma den utredning som utskottet beställt och de utvecklingsrekommendationer som presenterades i den. Dessutom begärdes utlåtanden av alla ministerier, rådet för bedömning av lagstiftningen och riksdagens utskott om kvaliteten på konsekvensbedömningarna i författningsförslagen och om utvecklingsobjekten. Utifrån de utlåtanden som utskottet fått kan det konstateras att frågan anses viktig och aktuell. Det största problemet i beredningen och konsekvensbedömningarna är fortfarande de till buds stående resurserna. Dessutom har tidspresen och brådskan i lagberedningen enligt de sakkunnigas bedömningar ökat ytterligare under de senaste åren.

Den beställda utredningen är enligt de sakkunniga vederhäftig och grundlig. Enligt de sakkunniga är alla fem identifierade utvecklingsobjekt viktiga och välkomna. Trots att de sakkunniga som utskottet hört i huvudsak instämmer i de rekommendationer som presenteras i utredningen, framförs det också kritik mot rekommendationerna. Enligt de sakkunniga hade det varit nyttigt att fundera över vikten och prioriteringen av de problem som upptäckts i utredningen, så att man kunde fokusera på de viktigaste utvecklingsobjekten. De utvecklingsrekommendationer som presenteras i rapporten är också välkända och i stor utsträckning desamma som under årens lopp har presenterats i åtskilliga tidigare utredningar om kvaliteten på lagberedningen. Många av de föreslagna åtgärderna har därför redan inletts. Exempelvis har man redan beslutat uppdatera anvisningarna för konsekvensbedömning och börjat utveckla systemet för efterhandsutvärdering av lagstiftningen. Dessutom har ministerierna som ett led i handlingsprogrammet för bättre lagstiftning, som leds av justitieministeriet, i samråd vidtagit olika åtgärder för utveckling av konsekvensbedömningarna.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Iakttagelser om bedömningen av olika typer av konsekvenser

Utskottet har i anslutning till olika konsekvenstyper bett sakkunniga bedöma kvaliteten på och omfattningen av propositionernas konsekvensbedömningar och hur väl de uppskattade konsekvenserna har presenterats och motiverats. Utskottet nämner nedan fram vissa omständigheter som lyfts fram vid utfrågningen och i sakkunnigytranden.

Konsekvenser för enskilda och olika grupper

Konsekvenserna för enskilda och olika grupper har i den nuvarande anvisningen för konsekvensbedömning av lagförslag inkluderats i andra samhälleliga konsekvenser. Enligt den tidigare nämnda utredningen granskas konsekvenserna för människor oftast endast på ett allmänt plan så att de gäller alla. Konsekvenserna kan dock variera avsevärt mellan olika befolknings- och specialgrupper, vilket vore viktigt att ta hänsyn till i beredningen. Exempelvis konsekvenserna för jämlikheten, barnen och jämställdheten mellan könen utgör i de nuvarande anvisningarna ett delområde i bedömningen av andra samhälleliga konsekvenser. Det är problematiskt att dessa konsekvenser för olika människogrupper har slagits samman. Detta har enligt sakkunnigbedömningar lett till en svag identifiering och en snäv bedömning av propositionernas konsekvenser för enskilda och olika grupper.

Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

I de anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner som blev klara 2019 fästs till skillnad från tidigare anvisningar särskild uppmärksamhet vid bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Enligt anvisningarna ska det i avsnittet om samhälleliga konsekvenser ingå en bedömning också av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, med utgångspunkt i hur de konkret påverkar tillgodoseendet av dessa rättigheter till exempel när det gäller medborgarnas ställning, förhållanden och verksamhetsmöjligheter.

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna beskrivs enligt de sakkunniga som utskottet hört ofta endast ur juridisk synvinkel och det beskrivs inte hur rättigheterna tillgodoses eller hur reformen påverkar dem i praktiken. Enbart en juridisk beskrivning av de grundläggande fri- och rättigheterna räcker inte, utan det behövs också en samhällelig analys av reformernas konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det innebär en granskning av hur och i vilken omfattning den nya regleringen påverkar exempelvis barnens möjligheter att påverka beslut som gäller deras vardag, äldre personers självbestämmanderätt i dagliga situationer eller medborgarnas möjligheter att i praktiken driva ärenden som kräver rättslig behandling. Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna behövs det således bedömningar av hur lagstiftningen i praktiken påverkar människornas vardag.

Justitiekanslern konstaterar i sitt yttrande till utskottet att utifrån iakttagelserna vid laglighetskontrollen behandlar propositionerna tämligen sällan konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, även om det skulle finnas vägande skäl för att mycket oftare lyfta fram dessa konsekvenser. Enligt justitiekanslern bör dessa konsekvenser beskrivas

Betänkande ReUB 1/2022 rd

alltid när de har betydelse för propositionen och även oberoende av om propositionen särskilt syftar till att främja de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna.

Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

Enligt de sakkunniga som utskottet har hört är bristen på information det grundläggande problemet vid bedömningen av författningsförslagets konsekvenser för personer med funktionsnedsättning. Lagberedarna har svaga kunskaper om personer med funktionsnedsättning och deras rättigheter, men det brister också i det allmänna kunskapsunderlaget och den statistiska informationen. Det finns till exempel endast enstaka undersökningar och uppskattningar om sysselsättningsnivån bland personer med funktionsnedsättning, men ingen exakt statistik, eftersom personer med funktionsnedsättning räknas till gruppen partiellt arbetsföra. På samma sätt statistikförs behovet av stöd i fråga om utbildning, men inte antalet elever eller studerande med funktionsnedsättning.

De sakkunniga betonar att personer med funktionsnedsättning är en mycket heterogen grupp med individuella behov, vilket bör beaktas också i lagberedningen. För att människor med funktionsnedsättning och deras särskilda behov ska kunna beaktas i rätt sammanhang och i tillräcklig utsträckning krävs det att beredarna är medvetna om ställningen och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och har tillgång till ett tillräckligt kunskapsunderlag för bedömning av konsekvenserna. I propositionerna kan det till exempel på allmän nivå fästas uppmärksamhet vid likabehandling och konstateras att propositionen främjar likabehandlingen eller att propositionen inte har konsekvenser för jämlikheten, trots att en konsekvensbedömning inte har gjorts eller åtminstone inte beskrivits i propositionen.

Enligt de sakkunniga används intressentgruppernas remissyttranden om propositionsutkastet då och då som ett centralt underlag för konsekvensbedömningen. Metoden kan inte förordas, om de synpunkter som samlats in vid hörandet fogas till en långt beredd proposition utan att de synpunkter och uppgifter som framförts har någon praktisk inverkan på lagstiftningslösningen eller den bedömning av jämlikhetseffekterna som lagts fram. Enligt diskrimineringsombudsmannens observationer har hörande av intressentgrupper också genomförts för sent och alltför snävt med tanke på beredningen. Vidare kan konsekvensbedömningen saknas helt och hållet eller vara mycket snäv och ta upp en enda diskrimineringsgrund eller specialgrupp. Praxis för hörande varierar dessutom mellan olika ministerier, vilket leder till att konsekvenserna för likabehandling inte bedöms på ett enhetligt sätt i lagberedningen.

För personer med funktionsnedsättning är konsekvensbedömningarna viktiga och nödvändiga. I författningsförslagen bör man bedöma konsekvenserna för personer med funktionsnedsättning med avseende på exempelvis tillgängligheten, tillgången till tjänster och sysselsättningen. Enligt sakkunniga förbisågs taxireformens konsekvenser för personer med funktionsnedsättning nästan helt, trots att färdtjänsten, som i praktiken ordnas med taxi, de facto är det enda sättet att röra sig för många personer med funktionsnedsättning. Om beredningen delades upp i flera delar försvårades samtidigt helhetsbedömningen av reformens konsekvenser.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Konsekvenser för barnen

Enligt de sakkunniga strävar beredarna i allt större utsträckning efter att inkludera en bedömning av konsekvenserna för barn i lagförslagen. Barnombudsmannen anser dock att det fortfarande sällan görs en systematisk, faktabaserad och högklassig konsekvensbedömning. Det har inte reserverats tillräckligt med tid och resurser för bedömningen, så den har ofta överlåtits på den enskilda lagberedaren. Ett annat problem är att bedömningen av konsekvenserna för barn fokuserar enbart på de propositioner där det är fråga om lagstiftning som direkt påverkar barnen, såsom lagen om småbarnspedagogik eller barnskyddslagen. Den bestämmelse som styr bedömningen av barnets bästa finns i barnskyddslagen (417/2007, 4 § 2 mom.) och lagberedarna kan därför ha den uppfattningen att en systematisk bedömning av barnets bästa endast gäller barnskyddet. En stor del av konsekvenserna för barn är dock indirekta konsekvenser som påverkar dem exempelvis via familjen. Indirekt kan barnen påverkas av förändringar i familjens ekonomi och tjänster, förändringar på gemenskapsnivå och regional nivå. Barn och unga bildar inte heller en enhetlig grupp, och detta bör beaktas och konsekvenserna av planerade reformer eller förändringar bedömas också för de mest utsatta barnen och ungdomarna. De indirekta konsekvenserna identifieras och bedöms nästan aldrig i författningsförslagen.

I bedömningarna konstateras det ofta på ett allmänt plan att barnets bästa har beaktats, men i propositionen beskrivs dock inte hur detta gjorts. Enligt de sakkunniga ger propositionerna intrycket att bedömningen av konsekvenserna för barn har gjorts först i slutet av beredningen när lagstiftningslösningarna redan har slagits fast. I bedömningarna upprepas ofta lagstiftningens mål och de eftersträlvade positiva konsekvenserna. Negativa konsekvenser lyfts sällan fram. Utskottet konstaterar att denna iakttagelse också gäller bedömningar av andra typer av konsekvenser och är ett allmänt problem i lagberedningen.

Social- och hälsovårdsutskottet har enligt sitt utlåtande till revisionsutskottet (ShUU 9/2021 rd) upptäckt klara brister särskilt i bedömningen av konsekvenserna för barn. För att konsekvensbedömningarna för barn ska kunna utvecklas krävs det enligt social- och hälsovårdsutskottet att kompetensen inom området tryggas och att det skapas rutiner vid ministerierna. Lagberedningen ska ske i nära samarbete med sektorsforskningsinstitutet, och det ska finnas tillräcklig tillgång till samlad information om barn, unga och barnfamiljer. Finland har rikligt med högklassig och mångsidig forskning om barnens välfärd, men den utnyttjas inte tillräckligt i beslutsfattandet och lagberedningen. Kulturutskottet betonar i sitt utlåtande (KuUU 4/2021 rd) dessutom att bedömningen av konsekvenserna för barn måste göras under hela lagberedningsprocessen och att också barnens och de ungas åsikter ska utredas vid bedömningen av konsekvenserna för barn.

Könskonsekvenser

Det är enligt sakkunniga en tämligen etablerad praxis att författningsförslagets könskonsekvenser bedöms, och det görs vid alla ministerier. Det görs dock fortfarande alltför få bedömningar av könskonsekvenserna, det finns brister i bedömningarnas kvalitet och bedömningarna görs för sent under beredningen.

Bedömningarna av könskonsekvenserna baserar sig enligt sakkunniga ofta på lagberedarens uppfattning om saken. Det är relativt sällsynt att forskningsdata och statistik utnyttjas. Dessutom för-

Betänkande ReUB 1/2022 rd

svagas bedömningarnas kvalitet av att beredarna kan ha en snäv förståelse för vad jämställdhet innebär. Jämställdheten ses som likabehandling av kvinnor och män, och det beaktas inte att författningsförslagets konsekvenser riktar sig till kvinnor och män på olika sätt. Exempelvis bedöms konsekvenserna för inkomstfördelningen för närvarande endast på hushållsnivå. Därför förblir inkomstskillnaderna mellan personer i samma hushåll dolda, liksom det faktum att förändringar i beskattningen och de sociala förmånerna påverkar män och kvinnor på olika sätt. Tydligast lyfter bedömningarna fram de åtgärder, anslag och mål som är särskilt inriktade på att främja jämställdheten. Könskonsekvenserna förblir dock lätt dolda också i samband med samhällsligt betydelsefulla reformer.

Könskonsekvenserna bedöms enligt sakkunniga inte alls i många fall där en bedömning borde göras. En bedömning av könskonsekvenserna ska enligt gällande anvisningar alltid göras när lagförslaget berör människor och kan tänkas påverka män och kvinnor på olika sätt.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar i sitt utlåtande till revisionsutskottet (AjUU 3/2021 rd) att konsekvensanalys ur jämställdhetsperspektiv inte får vara enbart en formalitet som inte har någon betydelse med tanke på slutresultatet och att konsekvenserna för alla kön bör beaktas vid konsekvensanalys ur jämställdhetsperspektiv.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna bedöms i nästan alla regeringspropositioner. Bedömningarnas kvalitet varierar dock kraftigt och är alltför ofta mycket bristfälliga. Det kan finnas brister till exempel i fråga om att gestalta målgruppens storlek, utnyttja forskningsdata, överväga verkningsmekanismer och bedöma eventuella skadliga konsekvenser. En av de viktigaste faktorerna utöver beredarnas kompetens är bristen på högklassig inhemsk forskningskunskap. Därför görs ofta ingen uppskattning av exempelvis förändringen i antalet sysselsatta eller så bedöms förändringen vara liten. Bedömningen kan också basera sig på internationella forskningsresultat som inte utan vidare kan tillämpas på det finska samhället.

Bedömningarna av de ekonomiska konsekvenserna beskrivs dessutom ofta på en mycket allmän nivå. Kalkylerna och utgångspunkterna för dem uppges sällan, och i allmänhet presenteras endast slutresultatet av kalkylen, varvid det enligt de sakkunniga är nästan omöjligt att kritiskt granska konsekvensbedömningen. Vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna inverkar olika bakgrundsantaganden i betydande grad både på slutresultatet och på bedömningens trovärdighet. Eftersom kalkylerna inte beskrivs och kalkylernas slutresultat inte motiveras i propositionerna, ger inte heller remissbehandlingen information om eventuella brister i konsekvensbedömningen. En betydligt noggrannare beskrivning av bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna skulle lyfta fram den osäkerhet som bedömningen är förknippad med. Det vore viktigt för att trygga ett tillräckligt kunskapsunderlag för beslutsfattandet.

I bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna betonas enligt sakkunniga och en utredning som utskottet beställt konsekvenserna för de offentliga finanserna och myndigheternas verksamhet, medan konsekvenserna för hushållen och aktörerna inom den privata sektorn ägnas alltför lite uppmärksamhet. Enligt de sakkunniga lyckas beredarna inte gestalta eller bedöma författningsförslagets konsekvenser för konsumenter och hushåll. Också detta beror delvis på bristen på in-

Betänkande ReUB 1/2022 rd

hemsk forskningskunskap. Bedömningen av förändringar i konsumenternas ställning kunde förbättras om man beaktar konsumenternas beteende och förändringar i beteendet. I Finland är den experimentella forskningen i beteendekonometri dock fortfarande blygsam. Detta påverkas för sin del av de lagstiftningsmässiga hindren för försöksverksamhet, exempelvis hinder som anknyter till jämlikheten.

Ekonomiutskottet påpekar i sitt utlåtande till revisionsutskottet (EkUU 13/2021 rd) att bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna ska inte begränsa sig enbart till budgetkonsekvenserna, utan särskilt i fråga om mer betydande projekt bör man i större omfattning granska till exempel konsekvenserna för marknadens funktion, företagens verksamhetsförutsättningar, konsumenterna och den svarta ekonomin.

Konsekvenser för företagen

Enligt de sakkunniga och en utredning som utskottet beställt varierar nivån på bedömningarna av konsekvenserna för företagen avsevärt. Kvaliteten varierar både mellan olika ministerier och inom samma ministerium. I konsekvensbedömningarna identifieras allmänt taget inte mångfalden inom företagsfältet i tillräcklig utsträckning. Att bedömningarna är bristfälliga ger sig till känna så att bedömningarna presenteras som en helhet utan att konsekvenserna för företag av olika storlek och inom olika branscher specificeras. Utifrån konsekvensbedömningarna kan det i en proposition konstateras att den inte belastar majoriteten av företagen, även om den samtidigt kan ha betydande negativa konsekvenser för någon mindre grupp företag som är betydande exempelvis med tanke på sysselsättningen.

Enligt de sakkunniga behöver bedömningen av konsekvenserna för företagen differentieras enligt företagets storleksklass. Konsekvenserna för ensamföretagare, mikroföretag, små företag, medelstora företag och storföretag avviker avsevärt från varandra. Exempelvis är ensamföretagarnas möjligheter att påta sig nya skyldigheter sannolikt betydligt sämre än storföretagens. Enligt sakkunniga bör bedömningen av konsekvenserna för företagen ägnas större uppmärksamhet också i den EU-baserade lagstiftningen.

Regionala konsekvenser

Även verksamhetsmiljön kan vara av stor betydelse, eftersom reformernas regionala konsekvenser (konsekvenser för städerna och konsekvenserna för landsbygden) kan skilja sig avsevärt från varandra. Jord- och skogsbruksutskottet fäster i sitt utlåtande till revisionsutskottet (JsUU 4/2021 rd) uppmärksamhet vid att förhållandena i olika delar av Finland varierar avsevärt beroende på naturgeografi, näringsstruktur och delvis också kultur. En bedömning av konsekvenserna för landsbygden synliggör landsbygdens särdrag och behov samt beslutens konsekvenser för landsbygden. Bedömningen är ett verktyg och en process vars användning har främjats i den nationella landsbygdspolitikerna i flera års tid nu. Den parlamentariska arbetsgruppen för glesbygdssområden föreslog 2019 att bedömningen av konsekvenserna för landsbygden ska inkluderas i det offentliga servicelöftet.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Konsekvenser för miljön

Enligt sakkunniga har mängden och kvaliteten på miljökonsekvensbedömningarna förbättrats något under de senaste åren. I de flesta propositioner som kan förväntas ha miljökonsekvenser finns åtminstone någon slags miljökonsekvensbedömning. Enligt de sakkunniga har miljökonsekvenserna dock i allmänhet bedömts ganska snävt.

I en utredning som utskottet beställt konstateras det att miljökonsekvenserna ofta uppfattas endast som något som hänför sig till naturmiljön eller den byggda miljön. Det leder till att centrala konsekvenser, exempelvis konsekvenserna för en ekonomisk samhällsstruktur, främjandet av uppkomsten av lösningar inom cirkulär ekonomi eller ordnandet av energiförsörjningen, uppfattas som sekundära.

Klimatförändringen bör enligt de sakkunniga ses som ett samhälleligt problem med kopplingar till all samhällelig verksamhet, ekonomi och naturmiljö. Därför är det viktigt att man vid lagberedningen alltid strävar efter att granska de samlade konsekvenserna av den nu aktuella regleringen, eftersom många typer av reglering har klimat- och miljökonsekvenser. Miljökonsekvenserna är ofta indirekta och märks först efter lång tid, vilket gör bedömningen än mer utmanande. Därför är det viktigt att beredarna kan identifiera också de indirekta konsekvenserna och gestalta konsekvenskedjorna.

Revisionsutskottet fäste också i sitt betänkande om regeringens årsberättelse 2020 (ReUB 8/2021 rd) uppmärksamhet vid vikten av att bedöma de samlade konsekvenserna och betydelsen av en konsekvent politik vid främjandet av hållbar utveckling. Det är enligt utskottet viktigt, eftersom det finns många olika mål, och de kan stå i konflikt med varandra eller främjandet av ett av målen kan inverka negativt på hur det andra målet framskrider. Dynamiken mellan de olika målen bör således beaktas i beslutsfattandet. Detta innebär att man bedömer hur olika områden och mål påverkar varandra. Det kan dock vara svårt att granska samstämmigheten, eftersom ramen för hållbar utveckling innehåller ett stort antal olika mål. Målen för främjandet av ekologisk och social hållbarhet kan vara sinsemellan motstridiga, om till exempel kostnaderna för en grön övergång är oskäligen för dem som har det sämst ställt i samhället. Utskottet fäster i betänkandet om regeringens årsberättelse 2020 uppmärksamhet vid att miljökonsekvensbedömningar bör beaktas i större utsträckning i lagberedningen än enbart med hänvisning till miljölagstiftningen med tanke på konsekvensen i politiken.

Miljöutskottet konstaterar i sitt utlåtande till revisionsutskottet (MiUU 3/2021 rd) att de propositioner som utskottet behandlat i regel har innehållit tillräckliga konsekvensbedömningar. Nivån på konsekvensbedömningarna har enligt miljöutskottet på det hela taget stigit. Det beror på flera faktorer; miljöutskottet nämner bland annat att planmässigheten i lagberedningen och det kunskapsunderlag som används vid beredningen har stärkts, och att utbildningen och anvisningarna om konsekvensbedömning för lagberedarna har utvecklats. Dessutom har rådet för bedömning av lagstiftningen inrättats och ger utlåtanden om författningsförslagen.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Faktorer som påverkar konsekvensbedömningarnas kvalitet

De viktigaste faktorerna som påverkar konsekvensbedömningarnas kvalitet är enligt sakkunnigbedömningarna resursbrist och strama tidsplaner för lagberedningen. Så är det fortfarande, trots att dessa problem har varit kända länge. Problemen med kvaliteten på konsekvensbedömningarna har ännu inte kunnat lösas tillräckligt väl, även om kvaliteten har förbättrats under de senaste åren.

Ledning av och resurser för lagberedningen

Till ledningen av lagberedningen hör att sörja för tidtabellen och resurserna för beredningen, och ledningen påverkar således också kvaliteten på konsekvensbedömningarna. I en utredning som utskottet beställt konstateras att ministeriernas högsta tjänstemän inte har lyckats klargöra realiteterna i lagberedningen för de politiska beslutsfattarna. Därför är till exempel tidsplanerna för lagstiftningsprojekt orealistiska. Lagberedning är enligt utredningsrapporten ofta också ensamarbete, där det ytterst är upp till beredaren att bedöma i vilken omfattning en konsekvensbedömning ska göras och var behövliga uppgifter kan fås.

Tidsplanerna vid lagberedningen

Vid ledningen av lagstiftningsprojekt är det viktigt med en realistisk tidtabell i förhållande till de mål som uppställs för projektet. Justitiekanslern påpekar till exempel i sitt yttrande till utskottet att ett centralt problem i lagberedningen är att tidsplanerna är alltför strama och orealistiska med tanke på projektets omfattning. Det påverkar oundvikligen också kvaliteten på konsekvensbedömningen. I alla utvecklingsåtgärder som gäller kvaliteten på lagberedningen gäller det att betona ledningen av lagberedningen, planeringen och hanteringen av tidsplanerna samt vikten av tillräckliga resurser för beredningen. På tjänstemannanivå ansvarar ministeriernas kanslichefer och den övriga högsta ledningen för planeringen och ledningen av lagberedningen samt för att konsekvensbedömningarna bereds systematiskt. Regeringen å sin sida ansvarar särskilt för att fastställa tidsplanerna och resurserna för viktiga samhällsreformer.

Också utskotten fäster i sina utlåtanden till revisionsutskottet uppmärksamhet vid den brådska som det politiska trycket ger upphov till. Enligt förvaltningsutskottets utlåtande (FvUU 18/2021 rd) verkar det som om det politiska systemet inte alltid i tillräcklig utsträckning uppfattar att lagberedning och konsekvensbedömning är exceptionellt krävande i rättsligt avseende eller hur stora insatser och hur mycket utredningsarbete en omsorgsfull beredning förutsätter. Grundlagsutskottet har å sin sida uttryckt sin oro över att det bland de bristfälliga propositionerna också har funnits samhälleligt viktiga och omfattande lagpaket som har lämnats till riksdagen alltför tidigt och utan adekvata konsekvensbedömningar eller motiv för lagstiftningsordningen (GrUU 19/2016 rd, GrUB 8/2015 rd). Grundlagsutskottet har också påpekat att tiden för lagberedning under årens lopp har blivit kortare och att detta har inneburit att tiden för remiss har blivit kortare, att det har blivit svårare att bereda propositionsmotiven såsom tillräckliga konsekvensbedömningar samt problem med tidtabeller för översättning och laggranskning (GrUB 8/2015 rd).

Det politiska trycket och den strama tidsplanen för beredningen kan enligt de sakkunniga också bidra till att jämförelsen och bedömningen av alternativen antingen inte görs eller inte beskrivs i

Betänkande ReUB 1/2022 rd

propositionerna. Till god lagberedning hör att olika alternativ och deras konsekvenser jämförs och att besluten fattas utifrån denna jämförelse. I praktiken görs det dock inte alltid. När alternativen beskrivs är det viktigt att motivera de valda alternativen utifrån de uppskattade konsekvenserna. I propositionen bör det således redogöras för varför den valda lösningen anses uppfylla propositionens mål bättre än de andra alternativen. Vid jämförelsen av alternativ bör i mån av möjlighet också nollalternativet vägas in, det vill säga att ingenting görs. Det politiska trycket kan dessutom leda till att författningsförslagets negativa konsekvenser inte beskrivs i propositionen, även om de har identifierats och granskats i konsekvensbedömningen. Bedömningarna fokuserar i allmänhet på reformernas positiva konsekvenser. För att riksdagen ska ha tillräckliga och korrekta uppgifter som underlag för sina beslut är det dock viktigt att lägga fram också de negativa konsekvenserna av författningsförslagen.

Utredningar och undersökningar som baserar sig på intervjuer med lagberedarna visar att ett problem med ledningen av lagberedningen uttryckligen är bristen på växelverkan mellan tjänstemannaledningen och den politiska ledningen (bl.a. Keinänen och Pajuoja, TrVJ 1/2020 vp; Rantala m.fl., VN TEAS 2021:28). Ministeriernas tjänstemannaledning gör det inte tillräckligt klart för den politiska ledningen vad allt som hör till god lagberedning. Tjänstemannaledningen gör inte heller i tillräcklig grad någon prioritering av projekten i samråd med den politiska ledningen. Cheferna betonar närmast för beredarna att tidsplanerna måste följas och att den politiska ledningens förväntningar ska tillgodoses.

Som en lösning på problemen med att leda beredningen rekommenderar utskottet i en utredning som utskottet beställt att en tjänst som lagstiftningsdirektör inrättas vid varje ministerium. Enligt de yttranden som utskottet fått finns det numera en lagstiftningsdirektör eller en motsvarande tjänsteman vid varje ministerium. Enligt utlåtandena löser inte heller någon enskild tjänst utmaningarna i beredningsprocessen. Varje ministerium svarar för sin del för lagberedningen på det sätt som det anser vara bäst. Det största problemet enligt ministerierna är att statsrådet måste göra konsekvensbedömningar med små resurser och under hård tidspress.

Enligt de sakkunniga bör man också notera regeringsprogrammets betydelse för lagberedningen. En proposition kan utarbetas exempelvis för att uppnå ett visst enskilt politiskt mål i regeringsprogrammet och i enlighet med den snäva tidsplan som anges i regeringsprogrammet. Skrivningarna i regeringsprogrammet verkar i praktiken inverka på konsekvensbedömningen av enskilda lagberedningsprojekt och deras resultat. De sakkunniga menar att i synnerhet i mycket omfattande lagstiftningsprojekt som planeras bli genomförda under valperioden har konsekvensbedömningen och beaktandet av resultaten av bedömningen varierat. Under varje valperiod baserar sig en stor del av de betydande författningsprojekten på regeringsprogrammet. Det är därför viktigt att tjänstemannaledningen och den politiska ledningen för en dialog i de olika faserna av författningsprojekten, så att förutsättningarna för en god lagberedning kan tryggas.

Det bör också beaktas hur en god lagberedning påverkas när tjänstemän och politisk ledning byts ut. Kompetensen och förståelsen för en god lagberedningsprocess och den tid den kräver kan variera avsevärt, och därför är det viktigt att också denna aspekt beaktas i samband med personbyten. För att förbättra ledningen av lagstiftningsarbetet har ministerierna tagit i bruk lagstiftningsplaner och börjat utveckla organiseringen av ministeriernas interna arbete. Enligt de sakkunniga finns det dock fortfarande mycket att åtgärda. Utskottet anser det viktigt att frågor som gäller led-

Betänkande ReUB 1/2022 rd

ningen av och tidsplanen för beredningen ägnas särskild uppmärksamhet vid övergången till en ny valperiod, så att kännedomen om en god lagberedningsprocess säkerställs.

Resurserna för beredningen

Enligt en utredning som utskottet beställt är skillnaderna i ministeriernas resurser för lagberedning betydande; skillnaden är som störst tiodubbel. Uppskattningsvis 15 procent av statsrådets resurser läggs på lagberedning. Vid ministerierna görs mycket lagberedning vid sidan av andra uppgifter, och för många tjänstemän är lagberedning inte nödvändigtvis den huvudsakliga uppgiften. Det förekommer att tjänstemän med lagberedningsansvar de facto arbetar med lagberedning endast mycket sporadiskt och sällan. Lagberedningen är dock en av ministeriernas kärnprocesser. Varje ministerium ansvarar tämligen självständigt för lagberedningen inom sitt eget ansvarsområde. Hanteringen och resursfördelningen av lagberedningsprocessen har ordnats på mycket olika sätt vid ministerierna. Därför finns det skillnader i organiseringen av lagberedningen till och med mellan olika avdelningar vid samma ministerium. (Utveckling av lagberedningen inom statsrådet. Beredningsgruppens förslag, Statsrådets kanslis publikationer 2019:17; på finska, s. 12).

Enligt sakkunniga är ministeriernas resurser för lagberedning inte tillräckliga i förhållande till de krav som ställs på konsekvensbedömningarna. Omsättningen av tjänstemän vid ministerierna är också större än tidigare, vilket påverkar lagberedningen och kvaliteten på konsekvensbedömningarna. Det bör dock noteras att ministeriets behov av lagberedningsresurser beror på arten av ministeriets lagberedningsprojekt i allmänhet och i vilken omfattning lagberedning hör till dess uppgifter. Exempelvis utrikesministeriet bereder relativt få lagförslag och de som ministeriet lämnar gäller nästan uteslutande internationella fördrag och sättande i kraft av dem.

Ensamarbete

Enligt en utredning som utskottet beställt är övergången från grupparbete till ensamarbete ett betydande problem med tanke på konsekvensbedömningarna. Enligt rekommendationerna i utredningen är det viktigt att övergå till mer omfattande beredningssammansättningar i stället för ensamarbete när konsekvensbedömningarna utarbetas. Enligt ministeriernas utlåtanden stämmer iakttagelsen om ensamarbete inte helt, utan i konsekvensbedömningarna samarbetar man också internt inom ministeriet eller mellan olika organisationer.

Ensamarbetet gäller framför allt beredande jurister, och i synnerhet dessa bör garanteras tillräckligt stöd vid utarbetandet av konsekvensbedömningar. De sakkunniga anser det vara problematiskt att ministeriernas tjänstemannaledning och politiska ledning inte i tillräcklig utsträckning tar ansvar för planeringen av lagstiftningsprojektet eller för bedömningen av dess konsekvenser. Det kan utmynna i att ledningen inte är tillräckligt engagerad och inte ger enskilda lagberedare stöd eller uppmuntran och inte heller belöning, i det fall att projektet lyckas väl. Dessutom kan det hända att det inte görs någon prioritering mellan lagstiftningsprojekten om ledningen inte styr verksamheten tillräckligt. I sitt yttrande till utskottet påtalar också rådet för bedömning av lagstiftningen bristerna i ledningen av lagberedningen. Ansvaret för lagberedningen vilar enligt rådet alltför mycket på enskilda beredare. Enligt rådets observationer är de propositioner som har beretts i brett sammansatta arbetsgrupper i allmänhet av bättre kvalitet än genomsnittet.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Samarbetet mellan ministerierna

En rekommendation i den utredning som utskottet beställt är att beredningen av stora projekt kräver särskilda satsningar och att det i synnerhet i fråga om stora lagberedningsprojekt vore önskvärt att organisera beredningen över ministeriegränserna. Enligt de yttranden utskottet fått är detta redan nu rådande praxis. Samarbetet och organiseringen av det bygger dock på det enskilda fallet. Det behövs större planmässighet för att de tillgängliga samlingsformerna ska kunna utnyttjas. Det bör enligt utskottet beaktas i ledningen och organiseringen av lagstiftningsprojekten. Utskottet anser att man bör satsa på tillräckliga resurser för och behövliga samlingsformer inom beredningen. Samarbete behövs såväl inom ministerierna som mellan ministerierna, vilket bör beaktas i ledningen och organiseringen av lagberedningen.

Utskottet anser att en god lagberedning utöver tillräcklig tid och tillräckliga resurser också förutsätter god projekthantering under hela beredningen. Lagberedningen förutsätter att såväl ministeriernas tjänstemannaledning som den politiska ledningen förbinder sig till beredningsprocessen, eftersom tjänstemannaledningen och den politiska ledningen svarar för propositionerna. Utskottet anser att särskild uppmärksamhet bör fästas vid att utveckla lagberedningsprocessen och tidsplanen som helhet så att konsekvensbedömningarna inleds tillräckligt tidigt. Beredningen bör också tidsplaneras och tilldelas resurser på behörigt sätt, och tjänstemannaledningen bör stödja utarbetandet av objektiva och högklassiga konsekvensbedömningar. Utskottet anser också att det bör utredas om statsrådets resurser för lagberedning är på rätt nivå i förhållande till statsrådets övriga uppgifter.

Kompetens

Ett centralt utvecklingsobjekt i lagberedningen är kompetensen inom konsekvensbedömning. Konsekvensbedömningen är en av de mest krävande faserna när propositioner utarbetas. Därför bör särskild uppmärksamhet fästas vid kompetensen och kompetensutvecklingen. Beredarna har i allmänhet juridisk utbildning, vilket inte nödvändigtvis ger förutsättningar för konsekvensbedömning. Enligt de sakkunniga behövs det mer ekonomisk, samhällsvetenskaplig och naturvetenskaplig kompetens till stöd för juristberedarnas bedömning av konsekvenserna. Behoven av kompetensutveckling hänför sig till identifiering av konsekvenser, utnyttjande och utveckling av metodkunnsamt utnyttjande av forskningsdata.

Identifiering av konsekvenser

När det gäller konsekvensbedömningar är de största utmaningarna allmänt taget att gestalta vilka konsekvenser som bör bedömas och hur bedömningarna bör struktureras. Alla potentiella konsekvenser identifieras inte heller tillräckligt väl i beredningen. Ofta är det fråga om indirekta konsekvenser för målgrupper som inte direkt berörs av regleringen, till exempel konsekvenser för barn och personer med funktionsnedsättning. När det gäller ändringar i den sociala tryggheten är bedömningen av konsekvenserna för barn enligt de sakkunniga ofta bristfällig, eftersom barn i allmänhet inte får förmåner. Konsekvensbedömningarna görs ofta också i fråga om enskilda ändringar, varvid de sammantagna konsekvenserna av flera ändringar kan lämnas obeaktade. Det har också upplevts som problematiskt att det samtidigt pågår flera lagändringar vars sammantagna konsekvenser inte beaktas eller inte kan beaktas. En allvarlig utmaning för konsekvensbedöm-

Betänkande ReUB 1/2022 rd

ningarna ser ut att vara de sammantagna konsekvenserna av åtskilliga separata ändringar och små konsekvenser ackumuleras hos vissa grupper.

Grundlagsutskottet har ofta påtalat bristerna i propositionernas bedömning av de samlade och samverkande konsekvenserna. Enligt grundlagsutskottets utlåtanden har det vid den konstitutionella bedömningen tidvis i omfattande propositioner som sträcker sig till olika sektorer observerats att de samlade konsekvenserna för de olika grundläggande fri- och rättigheterna och för systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet inte bedöms tillräckligt, utan motiveringen till lagstiftningsordningen begränsar sig till en mer teknisk granskning av förslagen (GrUU 30/2020 rd). Utskottet har till denna del påpekat att effekterna av de föreslagna ändringar som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och andra planerade reformer sammantagna inte får vara oskäligen (se t.ex. GrUU 32/2014 rd). Om regeringen lämnar separata propositioner om en och samma fråga kan det innebära att grundlagsutskottet tvingas bedöma en viss proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av de separata förslagen (GrUU 60/2014 rd). Grundlagsutskottet har därför betonat behovet av att samla de samtidigt föreslagna ändringar som hänför sig till ett och samma lagstiftningsprojekt i en enda proposition, alternativt att konsekvenserna bedöms på ett så övergripande sätt som möjligt i propositionerna (GrUU 12/2020 rd och GrUU 19/2016 rd).

Väsentliga konsekvenser

Enligt de sakkunniga är det dock inte ändamålsenligt att bedöma alla konsekvenser i alla lagstiftningsprojekt, utan konsekvensbedömningen ska inriktas på bedömning av de konsekvenser som är väsentliga med tanke på innehållet i respektive lagstiftningsprojekt. Med tanke på utvecklingen av kompetensen inom konsekvensbedömning är det viktigt att notera att kraven ökar hela tiden. Olika konsekvenser och konsekvenstyper måste kunna bedömas allt noggrannare och grundligare i lagstiftningsprojekten. Därför är det enligt sakkunniga nödvändigt att koncentrera sig på de mest väsentliga konsekvenserna för varje projekt.

Dessutom är det enligt de sakkunniga bra att regeringen öppet redogör för vilka konsekvenser som är väsentliga med tanke på varje lagförslag och vilka konsekvenser som anses vara betydande. Enligt vissa sakkunniga vore det också bra att i propositionen nämna de typer av konsekvenser som har granskats under beredningen, men som inte har bedömts närmare eftersom de inte har varit betydande med tanke på reformen i fråga. Att tydligt redogöra för detta kan enligt de sakkunniga öka insynen i beredningen av författningsförslag. Vid identifieringen av konsekvenserna är det enligt de sakkunniga viktigt att ha tillräcklig kännedom om det fenomen som regleras, de verkställande organen och realiteterna i genomförandet samt därigenom förmåga att uppfatta konsekvenskedjorna och deras slutresultat.

Det är viktigt att kunna skilja lagförslagets beräknade konsekvenser från målen för lagstiftningen. Enligt de sakkunnigbedömningar som utskottet fått konstateras det ganska ofta i propositionen att konsekvenserna är desamma som målen för den föreslagna lagstiftningen. Det läggs dock inte fram några argument för att konsekvenserna skulle vara av det slag som uppges, och inte heller hur man har kommit fram till detta resultat. Det är viktigt att den som gör konsekvensbedömningen är medveten om skillnaden mellan lagstiftningens mål och lagstiftningens uppskattade konsekvenser. Exempelvis justitiekanslern konstaterar i sitt yttrande till utskottet att man i stället

Betänkande ReUB 1/2022 rd

för konsekvensbedömning ofta redogör för författningsförslagets mål eller önskade förändringar jämfört med nuläget. Enligt justitiekanslern krävs det fortfarande stora förbättringar när det gäller att tydligt skilja mellan målen och konsekvensbedömningen och att tydligt skriva in dem i propositionerna.

Metodkunnande

Förbättrandet av konsekvensbedömningarnas kvalitet förutsätter enligt sakkunniga att lagberedarnas metodkunnande utvecklas eller att metodexperter ger stöd i beredningen. Utnyttjandet av befintlig forskning samt nationell och internationell statistik och registermaterial är bristfälligt, eftersom ministerierna inte har personal med behövlig kompetens inom statistik och forskning. Finlands internationellt sett exceptionellt högklassiga statistiska material är enligt de sakkunniga underutnyttjat i lagberedningen.

Exempelvis vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna anses det vara en utmaning att lägga fram tillräckligt välmotiverade kvantitativa bedömningar. En enskild beredare har inte nödvändigtvis kompetens att göra de kalkyler som krävs. Även bedömningen av samhällseliga konsekvenser upplevs som krävande. Lagberedare med juridisk utbildning har inga metodologiska färdigheter för att göra konsekvensbedömningar. Det leder enligt de sakkunniga ibland till att delar ur konsultutredningar eller forskningslitteratur kopieras över till propositionens konsekvensbedömning.

Utöver metodkunnandet är bedömningsverktygen inom statsförvaltningen outvecklade. För att förbättra kvaliteten på konsekvensbedömningarna behövs informationsteknik och registermaterial på forskningsinstitutionsnivå, men i praktiken används sådan inte av lagberedarna. Forskning som utnyttjar omfattande digitalt register- eller enkätmaterial har under de senaste decennierna bidragit till stora framsteg i förståelsen av orsakssamband vid bedömningen av ändringar i lagstiftningen. Detta märks dock ännu inte i konsekvensbedömningarna av lagförslag.

Utöver kvantitativa metoder bör man också fästa uppmärksamhet vid kompetensen i anslutning till utnyttjande av kvalitativa material och metoder och vid utvecklingen av kompetensen. Enligt de sakkunniga hör det för närvarande knappt alls till lagberedningen att utnyttja kvalitativt material och analysmetoder. Genom kvalitativa metoder är det dock möjligt att förbättra och komplettera i synnerhet bedömningarna av konsekvenserna för människor, vilket stärker beaktandet av konsekvenserna för olika grupper av människor.

En metod som kan användas som en källa till kvalitativt material är att höra olika befolkningsgrupper och även de verkställande myndigheterna. Den positiva utvecklingen under de senaste åren har enligt de sakkunniga varit att yttranden eller kommentarer regelbundet begärs av sakkunniga utanför ministeriet och av centrala intressentgrupper redan i samband med utkastet till regeringsproposition. I synnerhet konsekvenserna för aktörerna inom den privata sektorn är enligt de sakkunniga svåra att tillräckligt heltäckande utreda enbart utifrån statsförvaltningens egen sakkunskap. Dessa samråd bör dock inte helt ersätta de egentliga konsekvensbedömningarna.

De metoder och informationskällor som används i konsekvensbedömningen förklaras för närvarande inte heller tillräckligt väl i propositionerna. Insynen i lagberedningen ökar om det redogörs

Betänkande ReUB 1/2022 rd

för metoderna. Enligt anvisningarna för bedömning av konsekvenserna av lagförslag ska det av propositionen framgå hur konsekvenserna har bedömts, vilka informationskällor som använts vid bedömningen och vilka osäkerhetsfaktorer som hänför sig till den. Å andra sidan framförs det i de sakkunnigytranden som utskottet fått också att det inte alltid behövs särskilda vetenskapliga metoder, utan framför allt djupgående insikter i fenomenfältet och utifrån detta ett trovärdigt och motiverat resonemang om författningsförslagets konsekvenser.

Det är varken möjligt eller meningsfullt att ta in konsekvensbedömningen i sin helhet i propositionen. Bedömningarna bör dock vara allmänt tillgängliga, eftersom de är en viktig del av propositionsmotiven. Dokumentationen av bedömningarna och tillgången till information om bedömningarna varierar från ministerium till ministerium. Utskottet anser att man bör utreda förutsättningarna för att skapa ett enhetligt system på statsrådsnivå där konsekvensbedömningarna kan sparas och dokumenteras. På så sätt finns bedömningarna tillgängliga både för kompetensutveckling och som stöd för remissbehandlingen av propositionen och utskottsbehandlingen i riksdagen.

Utnyttjande av forskningsdata

Också utnyttjandet av forskningsdata förutsätter kompetens hos lagberedarna. Dessutom är det viktigt att notera att det inte räcker att använda en eller två forskningskällor, utan information ska sökas i flera källor. Internationella forskningsresultat kan ofta inte heller utnyttjas direkt i den nationella beredningen och det nationella beslutsfattandet. Till denna del är ett problem vid konsekvensbedömningarna också bristen på aktuella nationella forskningsrön. Det finns alltså inte alltid tillgång till forskningsdata som lämpar sig för ändamålet. Exempelvis arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (AjUU 3/2019 rd) har påpekat att forskningen om effekterna av sysselsättningsfrämjande åtgärder för närvarande är otillräcklig i Finland. Särskilt resurserna för forskning som gäller sysselsättning av personer med svag ställning på arbetsmarknaden är alltför små. På grund av bristen på forskning förblir många omständigheter som har avsevärd betydelse för främjandet av människors sysselsättning oklara eller osynliga, vilket ger en bristfällig och snäv bild av åtgärdernas verkningsfullhet. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet betonar i sitt utlåtande till revisionsutskottet vikten av konsekvensbedömningar som baserar sig på en bred forskning när samtliga sysselsättningsfrämjande åtgärder övervägs.

Beställarkompetens

Om det inte finns färdigt tillgänglig relevant forskningsdata, kan information till stöd för lagberedningen och konsekvensbedömningarna inhämtas genom forskningsprojekt. Också detta förutsätter att ministeriernas tjänstemän har kompetens att utarbeta meningsfulla forskningsfrågor. För att externa utredningar ska kunna inhämtas och utnyttjas effektivt måste ministerierna själva ha en viss kompetens inom forskning och utvärdering. Bristerna i kompetensen och i synnerhet när det gäller kravet på omfattande utredningar som betjänar flera ministeriers behov i anslutning till statens forsknings- och utredningsprojekt, det vill säga VN TEAS-projekt, ger sig enligt de sakkunniga till känna i form av oklara ansökningsannonser. Ofta finns det i ansökningsannonserna en tydlig huvudsaklig forskningsfråga, som det vore möjligt att besvara på ett tillförlitligt sätt genom forskningsmetoder. Utöver huvudfrågan ställs dock ofta ett stort antal andra forskningsfrågor som är löst förknippade med saken och som kan kräva en helt annan undersökningsmetod, annat material och annan kompetens än huvudfrågan. Således betjänar VN TEAS-projekten inte

Betänkande ReUB 1/2022 rd

nödvändigtvis lagberedningens ofta noggrant avgränsade informationsbehov. Dessutom är det tidskrävande att starta VN TEAS-projekt, så de hinner inte bli klara i tid för att resultaten ska kunna beaktas i lagberedningen. I fråga om externa forskningsprojekt kan också tillgången till material vara ett problem. Till exempel användningen av registermaterial förutsätter en tillräckligt lång beredningstid, vilket ofta inte är möjligt i praktiken. Utskottet har därför tagit upp Statistikcentralens svårigheter att leverera forskningsmaterial inom en skälig tid, vilket kan leda till att bland annat VN TEAS-projekt fördröjs (ReUB 5/2020 rd).

Ministerierna lyfter i sina utlåtanden också fram att de strama tidsplanerna för lagberedningsprojekten och komplexiteten hos det fenomen som är föremål för beredningen gör det svårare att beställa bedömningar av utomstående. De viktigaste förslagen och innehållet i den lagstiftning som bereds kan utvecklas i takt med att beredningen framskrider. Svårigheten är då att uppställningen av forskningsfrågorna och behovet av information preciseras i takt med att beredningen framskrider. Det blir då ofta mycket svårt eller rentav omöjligt att i lagberedningsprojektets inledningsfas utarbeta exakta specifikationer för en extern utredning. Detta försvårar avsevärt beredarens bedömning av konsekvenserna.

Utskottet noterar i detta sammanhang att vissa ministerier har en god praxis för att stärka kompetensen. Vid exempelvis jord- och skogsbruksministeriet har man skickat konsekvensbedömningar till arbets- och näringsministeriets konsekvensbedömare för kommentarer, och responsen har upplevts vara nyttig. Förfarandet kunde bidra till att förbättra kvaliteten på konsekvensbedömningarna också i fler ministerier. Vid enheten för ekonomisk utveckling vid kommunikationsministeriets avdelning för koncernstyrning har det sedan ingången av 2019 funnits ett ekonomteam. Dess uppgift är bland annat att stödja lagberedarna i bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av författningsförslagen. Ekonomteamet ansvarar också allmänt för utvecklingen av ekonomiska konsekvensbedömningar samt det statistikmaterial och de verktyg som behövs vid konsekvensbedömningen. Gruppen består av fyra tjänstemän, varav tre regelbundet deltar i bedömningen av lagförslagets konsekvenser. Finansministeriet anser i sitt yttrande till utskottet att det är viktigt att vid de olika sektorministerierna stärka den ekonomiska kompetensen och sakkunskapen i samband med lagberedningen. Finansministeriet konstaterar också att finansministeriets experter deltar i bedömningen av åtskilliga betydande lagstiftningsprojekts konsekvenser och att det även i fortsättningen finns möjlighet till sådant samarbete.

Utskottet anser att dessa exempel är värda att lyftas fram och uppmuntrar till att införa och utveckla motsvarande rutiner i alla ministerier. Enskilda lagberedare kan inte avkrävas särskild sakkunskap om alla typer av konsekvenser. Däremot bör de kunna identifiera konsekvenskedjor och sammanställa experternas kunskaper inom alla relevanta områden. För att avhjälpa de påträffade bristerna är det viktigt att man kan skaffa information för konsekvensbedömningen över ministeriegränserna och vid behov också från utomstående forskningsinstitut. Utskottet konstaterar att det också är viktigt att notera att lagberedningen vid ministerierna inte är lösryckt från substansen, utan att lagberedningen alltid också förutsätter ingående sakkunskap inom det aktuella förvaltningsområdet.

Utskottet anser det oroväckande att ministerierna inte har tillräckligt med personal och kompetens för att göra konsekvensbedömningar av hög kvalitet. Lagberedarnas kompetensutveckling bör enligt utskottet vara kontinuerlig och systematisk. Utskottet välkomnar det kompetensnät-

Betänkande ReUB 1/2022 rd

verk för konsekvensbedömningar på statsrådsnivå som inrättades 2021, men betonar att det behövs tillräckligt stöd och permanenta lösningar för att utveckla och upprätthålla kompetensen. Det är också viktigt att alla lagberedare har möjlighet att delta i kompetensnätverkets verksamhet och även möjlighet till personlig kompetensutveckling och utbildning.

Som en lösning på bristerna i kompetensen i konsekvensbedömning har de sakkunniga föreslagit att en enhet för konsekvensbedömning inrättas centralt på statsrådsnivå. En centraliserad enhet som samlar mångsidig kompetens inom olika områden i kombination med baskompetens inom lagberedning kan vara en lösning också när det inte finns tid eller pengar för att inhämta extern forskning. Den centraliserade bedömningsenheten kan också ansvara för upprätthållandet och vidareutvecklingen av de bedömningsverktyg som behövs. Det är inte heller meningsfullt att koncentrera denna typ av kompetens till platser där den inte kan utnyttjas fullt ut. Å andra sidan har de sakkunniga föreslagit att det vid varje ministerium ska inrättas en egen enhet för konsekvensbedömning till stöd för lagberedarna. Härigenom kunde man på ministerienivå säkerställa tillräcklig metodisk och statistisk kompetens.

De mikrosimuleringsmodeller och totalekonomiska modeller som för närvarande används inom statsförvaltningen (bl.a. vid Institutet för hälsa och välfärd, FPA och Statens ekonomiska forskningscentral VATT) kan enligt utskottets uppfattning inte utnyttjas tillräckligt i bedömningarna av författningsförslagets konsekvenser. Detta gäller också utnyttjandet av statistik- och registermaterial som upprätthålls av olika aktörer. Utskottet anser att det bör utredas om kompetensen inom konsekvensbedömning i första hand bör höjas vid ministerierna eller i ett kompetenscentrum på statsrådsnivå som ministerierna kan utnyttja gemensamt.

Anvisningar

Kvaliteten på konsekvensbedömningarna är i hög grad beroende av de anvisningar som styr och stöder utarbetandet av bedömningar. I anvisningen för bedömning av författningars konsekvenser från 2007 beskrivs varför, vilka och hur konsekvenserna ska bedömas, vilka olika bedömningsfaser som ingår i lagberedningen och vilka informationskällor och metoder beredarna har tillgång till. I anvisningen betonas också betydelsen av konsekvensbedömning som en integrerad del av lagberedningen.

Anvisningen innehåller separata avsnitt om bedömning av de ekonomiska konsekvenserna, myndigheternas verksamhet, miljökonsekvenser och andra samhällseliga konsekvenser (medborgarnas ställning, konsekvenser för social- och hälsovården, likabehandling, barn och jämställdhet, sysselsättning och arbetsliv, brottsbekämpning och säkerhet, konsekvenser för regionutvecklingen och informationsområdet). I en bilaga finns en checklista för identifiering av konsekvenser som stöd för beredningen.

I en utredning som utskottet beställt rekommenderas det att anvisningarna för konsekvensbedömning uppdateras. De anvisningar för konsekvensbedömning som publicerades 2007 motsvarar enligt utredningen inte längre de krav som ställs på konsekvensbedömning. Enligt utredningen är kraven i den nuvarande anvisningen å ena sidan omöjliga med tanke på antalet och arten av de konsekvenser som ska bedömas och å andra sidan ger anvisningarna knappt några verktyg för själva bedömningen. Med beaktande av lagberedningens knappa resurser, tidstrycket och brister-

Betänkande ReUB 1/2022 rd

na i lagberedarnas bedömningskompetens leder detta till intetsägande konsekvensbedömningar som görs i den sista fasen av beredningen. De sakkunniga som utskottet hört instämmer i att anvisningarna för konsekvensbedömning behöver uppdateras. En översyn av anvisningen pågår som bäst under ledning av justitieministeriet.

Tröskelvärde för konsekvensbedömning

I den utredning som utskottet beställt föreslås det att anvisningarna om konsekvensbedömning kompletteras med anvisningar om införande av en tröskel eller nedre gräns för när en konsekvens överhuvudtaget ska bedömas. De sakkunniga som utskottet hört understöder dock inte detta förslag, eftersom exempelvis ett författningsförslag med små ekonomiska konsekvenser kan ha betydande sociala och samhälleliga konsekvenser. En tröskel kan å andra sidan enligt ministerierna leda till att konsekvenserna på tämligen lätta grunder och utan någon egentlig bedömning antas vara små och därmed icke väsentliga, varvid ingen bedömning görs. Ministerierna föredrar ett tillvägagångssätt där alla väsentliga konsekvenser identifieras och utvärderingen fördjupas alltefter hur väsentliga konsekvenserna är med tanke på det aktuella lagstiftningsförslaget. Enligt ministerierna bör tyngdpunkten i utvecklingen av anvisningen för konsekvensbedömning således ligga på identifiering och bedömning av väsentliga konsekvenser.

Enligt de sakkunniga bör anvisningarna bättre än för närvarande precisera vad som avses med väsentliga konsekvenser och bedömning av dem inom olika konsekvenstyper. Utgångspunkten för bedömningen ska vara en systematisk bedömning av de samlade konsekvenserna. Författningsförslagets totala konsekvenser är inte alltid sektorspecifika, utan man bör också identifiera konsekvenserna för olika sektorer samt indirekta konsekvenser och konsekvenskedjor. Enligt de bedömningar som utskottet fått kan en riktgivande referensram för att definiera konsekvensernas väsentlighet vara på sin plats. Dessutom bör anvisningarna bättre än för närvarande lyfta fram de osäkerhetsmoment som anknyter till konsekvensbedömningen och vikten av att lyfta fram dessa i propositionerna.

Checklista

Som bilaga till den nuvarande anvisningen finns en checklista för beaktandet av olika typer av konsekvenser. Problemet är att listan inte är tillräckligt heltäckande. Listan är alltför kortfattad särskilt när det gäller de samhälleliga konsekvenserna, eftersom exempelvis konsekvenserna för jämlikheten, barnen och jämställdheten har slagits samman. Det leder lätt till att särskilt konsekvenserna för människor bedöms alltför kursivt. Också i den utredning som utskottet beställt ingår ett förslag till en checklista i anvisningen för konsekvensbedömning. Den checklista som forskarna föreslår i sin rapport bygger inte på olika konsekvenstyper utan innehåller i stället hjälpfrågor för att underlätta beaktandet av olika faser och aspekter i konsekvensbedömningen.

Vid identifieringen av konsekvenser för olika sektorer och indirekta konsekvenser kan enligt de sakkunniga den checklista som ingår i anvisningen vara nyttig. Den hjälper beredaren att ta hänsyn till olika konsekvenser och synvinklar som de annars inte skulle komma att tänka på. Ur den synvinkeln är det enligt sakkunniga också viktigt att uppdatera indelningen i olika konsekvenstyper. Dessutom är indelningen av de nuvarande anvisningarna i ekonomiska konsekvenser, konsekvenser för myndigheterna, miljökonsekvenser och andra samhälleliga konsekvenser inte opti-

Betänkande ReUB 1/2022 rd

mal, eftersom många viktiga typer av konsekvenser inte betonas tillräckligt i anvisningen. Enligt de yttranden som utskottet fått bör anvisningarna för konsekvensbedömning kompletteras med och tydligare lyfta fram konsekvenserna för till exempel personer med funktionsnedsättning, den nationella och inre säkerheten samt konsekvenserna för landsbygden och regionerna.

När anvisningarna ses över och uppdateras bör man enligt utskottet också komma ihåg att anvisningarna redan nu är mycket krävande. Utskottet anser det viktigt att särskilt se till att anvisningarna är realistiska och lätta att använda. Beredarens arbetsbörda skulle inte underlättas av att anvisningarna kompletteras med nya element utan att man funderar på hur anvisningarna kan följas i det praktiska beredningsarbetet. Det ställs redan nu höga krav på beredarna, och utvecklingsprojekten bör syfta till att stödja deras arbete och inte till att göra det ännu tyngre än tidigare.

I samband med uppdateringen av anvisningarna är det också viktigt att utbilda beredarna och utveckla deras kompetens inom bedömning, eftersom anvisningen i sig inte ersätter metodologiskt kunnande. I flera sakkunnigyttranden har det konstaterats att problemen och bristerna i konsekvensbedömningarna till stor del inte hänför sig till de nuvarande anvisningarna i sig utan till att anvisningarna följs i ringa utsträckning.

För närvarande finns det anmärkningsvärt många olika anvisningar och guider, och enligt sakkunniga finns det ett klart behov av samlande allmänna anvisningar. Enligt den av utskottet beställda utredningen är lagberedarna inte nödvändigtvis medvetna ens om det egna ministeriets alla gällande anvisningar. Dessutom kan olika anvisningar vara sinsemellan motstridiga. Förvaltningsutskottet lyfter i sitt utlåtande till revisionsutskottet (FvUU 18/2021 rd) fram problemen med finansministeriets anvisningar för bedömning av budgetlagarnas ekonomiska konsekvenser i förhållande till de övriga anvisningarna för konsekvensbedömning. Finansministeriets allmänna anvisningar betonar att lagberedningen ska vara objektiv och omsorgsfull och att bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna utifrån den nyaste tillgängliga informationen ska vara så realistisk som möjligt, oberoende av hur man tidigare har förberett sig på finansieringen av den reform som är under beredning. När propositioner om budgetlagar lämnas till riksdagen ska man enligt finansministeriets anvisningar på motsvarande sätt iaktta principen att man i statsbudgeten eller planen för de offentliga finanserna har beredskap för författningsförslagets ekonomiska konsekvenser. Det har enligt förvaltningsutskottets iakttagelser lett till att beredningens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna inte beaktas eller till att en bedömning inte alls görs.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört är ett centralt problem med konsekvensbedömningarna att bedömningen inte är en integrerad del av lagberedningsprocessen, utan att den genomförs för sent och separat från den övriga beredningen. Utskottet anser att lagberedningsprocessen bör beskrivas i anvisningarna så att konsekvensbedömningarna inleds integrerat och tillräckligt tidigt och att man noggrant hinner inventera informationskällorna. Utskottet ser det också som viktigt att indelningen av anvisningarna utifrån de olika typerna av konsekvenser uppdateras och att anvisningarna också kompletteras med en heltäckande checklista till stöd för bedömningarna.

Utvärdering i efterhand

Enligt anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner ska det i propositionerna redogöras för hur man avser att följa hur lagen fungerar (justitieministeriet 2019). Trots detta kontroll-

Betänkande ReUB 1/2022 rd

eras regleringens konsekvenser i varierande grad i Finland, och det finns inget system för systematisk efterhandsutvärdering. Efterhandsutvärderingen av författningsförslagen innebär en utvärdering av lagens effekter eller funktion när verkställigheten redan inletts. Efterhandsutvärderingen gör det möjligt att bedöma lagstiftningens ändamålsenlighet och främjar behövliga korrigerande ändringar.

I den av utskottet beställda utredningen rekommenderas att efterhandsutvärderingarna utökas och utnyttjas i utbildningen av lagberedare. Rådet för bedömning av lagstiftningen tog våren 2019 initiativ till ett system för efterhandsutvärdering av lagstiftningen i Finland. Efterhandsutvärderingen har under de senaste åren fått ökad betydelse också i OECD:s riktlinjer och rekommendationer (OECD 2018, 67). Även Europeiska kommissionen har betonat vikten av efterhandsutvärdering.

Efterhandsutvärderingen är i många avseenden förknippad med samma problem som förhandsbedömning av konsekvenserna. Ett betydande problem vid efterhandsutvärderingarna anknyter enligt de sakkunniga till fastställandet av målen för författningsförslagen. Författningsförslagets mål är ofta oklara eller preciseras och rentav förändras i slutet av lagberedningen, vilket försvårar utarbetandet av konsekvensbedömningen och därmed också planeringen av efterhandsutvärderingen. Det är svårt att göra en efterhandsutvärdering om lagändringens mål är oklara. Till exempel Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) påpekar i sitt yttrande att det viktigaste sättet att förbättra kvaliteten på konsekvensbedömningarna och efterhandsutvärderingarna är att konsekvensbedömningen blir en integrerad del av lagberedningsprocessen. Genom att omsorgsfullt ta hänsyn till efterhandsutvärderingen redan vid planeringen säkerställer man att den information som utvärderingen ger gagnar beredningen och verkställandet av lagstiftningen, att bedömningen till sin kvalitet motsvarar användningsändamålet och att rätt slags information samlas in kostnadseffektivt.

En viktig del av säkerställandet av ett tillräckligt kunskapsunderlag för efterhandsutvärderingarna är att verkställandet av författningsförslagen planeras på ett sätt som möjliggör tillförlitliga forskningsupplägg för bedömningen av reformens konsekvenser. Ett regionalt eller annars progressivt genomförande av reformerna eller försök som föregår det egentliga genomförandet kunde bidra till att tillförlitlig information om reformernas konsekvenser erhålls. Under de senaste åren har i synnerhet ekonomiska experter betonat vikten av att bilda jämförbara referensgrupper för att utveckla tillförlitliga förfaranden för efterhandsutvärdering av lagstiftningen. Konsekvensbedömningen är enklast och mest tillförlitlig när det finns en genuint jämförbar jämförelsegrupp som är tillräckligt lik föremålet för den politiska åtgärd som granskas, men som åtgärden inte riktar sig till. Genom att följa jämförelsegruppen kan man bilda sig en uppfattning om vad som skulle ha hänt målgruppen om den politiska åtgärden inte hade genomförts. Genom att efter ändringen jämföra målgruppen för förändringen med referensgruppen kan man få reda på hur den politiska åtgärden påverkade målgruppen. (Nokso-Koivisto m.fl. 2019).

Om det inte finns någon motsvarande utanförstående grupp, går det inte att genom forskningsmetoder utreda vad som skulle ha hänt målgruppen utan lagändringen. Då får man bara reda på målgruppens situation före och efter lagändringen. Avsaknaden av en jämförelsegrupp hindrade enligt de sakkunniga till exempel en bedömning av aktiveringsmodellens sysselsättningseffekter. Om man inte i tid uppmärksammar förekomsten av en lämplig kontrollgrupp, är det omöjligt att göra en tillförlitlig bedömning av åtgärdens konsekvenser. I Finland möjliggör lagstiftningen

Betänkande ReUB 1/2022 rd

dock inte alltid insamling av information genom att skapa en referensram. Referensramen bör enligt de sakkunniga anknyta till mål som är så viktiga för samhället att de kan godkännas till exempel med tanke på jämlikheten. I statsrådets kanslis handbok i att bereda försökslagar konstateras det att försökslagstiftning som leder till en viss olikhet i sig har ansetts vara acceptabel med avseende på jämlikheten, om det finns ett godtagbart mål med försöket (<http://kokeiluohje.finlex.fi/sv/>).

Också insamlingen av behövlig uppföljningsinformation bör enligt de sakkunniga som utskottet hört ägnas större uppmärksamhet redan i lagstiftningsprojektets planeringsfas. Enligt de sakkunniga är det ovanligt att man som en del av lagstiftningsprojektet börjar samla in nytt registermaterial eller statistiska uppgifter med hjälp av vilka reformens konsekvenser kan följas. Likaså bör hörandet av intressentgrupperna enligt de sakkunniga beaktas som en del av efterhandsutvärderingen och således beaktas vid planeringen av utvärderingen.

Systemet för efterhandsutvärdering planeras och bereds som bäst i en arbetsgrupp under ledning av justitieministeriet. I april 2021 färdigställdes ett VN TEAS-projekt om efterhandsutvärdering av lagstiftningen. Forskningsrapporten lägger fram utvecklingsförslag för ett system för efterhandsutvärdering i Finland (Rantala m.fl., VN TEAS 2021:28). Enligt rapporten görs fortfarande rätt få utvärderingar av lagstiftningen i Finland, och utvärderingsverksamheten organiseras enligt mycket varierande praxis beroende på ministerium och projekt. För närvarande finns det inte heller några gemensamma anvisningar som styr genomförandet av efterhandsutvärderingar eller samlar gemensam praxis för organiseringen av efterhandsutvärderingar. Som en del av det VN TEAS-projekt som utreder efterhandsutvärderingarna av författningsförslag skickades en enkät till lagberedarna. Enligt enkätresultaten menar beredarna att efterhandsutvärdering av lagstiftningen behövs, men anvisningarna i anslutning till den samt konsekvensen och planmässigheten i utarbetandet av utvärderingarna är svaga. Inte heller kompetensen räcker till för att beställa eller göra efterhandsutvärderingar.

Riksdagen godkänner lagarna och kan göra uttalanden där den förutsätter att regeringen i efterhand bedömer konsekvenserna av en lagreform. Regeringen besvarar dessa uttalanden årligen i regeringens årsberättelse och lämnar riksdagen de efterhandsutvärderingar som begärts i uttalandena. Revisionsutskottet bad de andra utskotten bedöma huruvida efterhandsbedömningarna är tillräckliga när det utifrån ett utskottsbetänkande har förutsatts att regeringen ska bevaka konsekvenserna och rapportera om dem till riksdagen.

Enligt de utlåtanden som utskotten lämnat till revisionsutskottet har de utredningar om uppföljningen av reformerna som lämnats till dem gett nyttig information om hur reformerna fungerar och vilka konsekvenser de har. Uppföljning bör dock också genomföras på något annat sätt än så som riksdagen förutsätter. De utredningar om författningsändringens konsekvenser som förutsätts i uttalandena har inte heller nödvändigtvis alltid varit det mest ändamålsenliga sättet att samla in information till stöd för framtida beslut.

Utskotten kan ta ställning till om de efterhandsutvärderingar som det förutsätter är tillräckliga exempelvis i samband med behandlingen av regeringens årsberättelse. Nivån på årsberättelsens uppföljningar av riksdagens uttalanden varierar dock. Utskotten anser att det bör skapas enhetliga förfaranden, så att man kan kontrollera om de bedömningsbehov som lyfts fram i samband

Betänkande ReUB 1/2022 rd

med riksdagsbehandlingen uppfyllts och om de är tillräckliga. Efterhandsutvärderingen bör därför enligt utskottet beaktas redan i författningsberedningen på det sätt som föreslås i den utredning som revisionsutskottet låtit göra. En systematisk efterhandsutvärdering i etapper kan också stödja ett lyckat genomförande av författningsförslagen.

Det är också viktigt att vara medveten om att det lämpliga tidsspannet för efterhandsutvärderingar varierar från några år till flera valperioder, beroende på lagstiftningsförslaget. I VN TEAS-projektet om efterhandsutvärdering framfördes det att tidsfristerna i utskottens uttalanden ibland är för snäva för att det ska vara möjligt eller meningsfullt att göra en efterhandsutvärdering.

Utskottet välkomnar att det har vidtagits åtgärder för att införa ett metodiskt system för efterhandsutvärdering. Utskottet betonar att det som en del av systemet för efterhandsutvärdering bör skapas enhetliga principer för att säkerställa att utvärderingen planeras redan när författningsgarna bereds. Utskottet anser också att riksdagen bör få information om efterhandsutvärderingarna. Man bör också ta hänsyn till de uppföljningar som ges i regeringens årsberättelse och till deras kvalitet.

EU-baserad lagstiftning

I den av utskottet beställda utredningen har EU-baserad lagstiftning lämnats utanför granskningen. I de sakkunnigyttranden som utskottet fått fäster man dock uppmärksamhet också vid konsekvensbedömningarna av den EU-baserade lagstiftningen, eftersom en stor del av den nationella lagstiftningen är EU-baserad. Även rådet för bedömning av lagstiftningen har lyft fram problemen i konsekvensbedömningarna av den EU-baserade lagstiftningen.

I de utredningar enligt 96 och 97 § i grundlagen (U- och E-utredningar) som statsrådet lämnar till riksdagen ska utöver det huvudsakliga innehållet i det förslag eller det policyinitiativ som är föremål för förhandlingar på EU-nivå och statsrådets förhandlingsmål också redogöras för de lagstiftningsmässiga, ekonomiska och övriga konsekvenser som den föreslagna åtgärden har på basis av aktuell information. Enligt rådet för bedömning av lagstiftningen innehåller statsrådets U-skrivelser till riksdagen mycket lite information om konsekvenserna av den reglering som är under beredning. Enligt de sakkunniga som utskottet hört är det ytterst viktigt att utveckla de nationella konsekvensbedömningarna i anslutning till EU:s lagstiftningsprojekt. Konsekvensbedömningen av EU-regleringen bör kunna förbättras som ett led i Finlands påverkan under beredningen av direktivet eller förordningen och därigenom också som en del av den kommande regeringspropositionen. Konsekvenserna bör bedömas redan innan Europeiska kommissionen offentliggör sitt egentliga förslag till unionsrättsakt.

En utmaning vid utarbetandet av konsekvensbedömningarna är att EU-lagstiftningsprojekten framskrider snabbt och att det blir bråttom att ta ställning på nationell nivå. Dessutom finns det oftast inte tillräckligt detaljerad information om kommissionens förslag för att en konsekvensbedömning ska kunna göras innan det egentliga förslaget har lagts fram. Å andra sidan kunde också Europeiska kommissionens konsekvensbedömningar enligt sakkunniga bättre tjäna de nationella behoven, om kommissionen beaktade de nationella förhållandena bättre. Kommissionen ber också medlemsstaterna om information om de nationella förhållandena och det är viktigt att denna information också kan lämnas till kommissionen. Härigenom kunde kommissionens kännedom om Finlands särskilda förhållanden främjas.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Enligt en revision som Statens revisionsverk genomförde 2016 görs det sällan nationella konsekvensbedömningar av EU-initiativ och de bedömningar som görs är allmänt hållna. Nationella konsekvensbedömningar stöder dock Finlands inflytande i EU. I EU-projekt som är viktiga för Finland bör man enligt revisionsverket göra upp en nationell konsekvensbedömning utifrån tillgänglig information. Konsekvensbedömningen ska göras i så god tid att uppgifterna i bedömningen kan utnyttjas när Finland förhandlar om förslaget till rättsakt. Vid uppföljningen av granskningen 2019 framgick det att statsrådets kansli har betonat betydelsen av nationella konsekvensbedömningar. Det finns dock relativt få konkreta nya åtgärder för att utöka antalet nationella konsekvensbedömningar och hitta tid för dem. Vidare saknas det uppföljningsinformation till stöd för nationella konsekvensbedömningar och enligt revisionsverket har det inte vidtagits några betydande nya åtgärder för tidsplaneringen av konsekvensbedömningar.

Också utskotten understryker i sina utlåtanden till revisionsutskottet att konsekvensbedömningarna i synnerhet i ärenden som är viktiga för Finland ska inledas utifrån de uppgifter som finns tillgängliga och i god tid innan det egentliga författningsförslaget publiceras. Konsekvensbedömningarna bidrar också till förberedelserna inför det nationella genomförandet av EU-rättsakterna. Statsrådet ska ha beredskap att bedöma nivån på och omfattningen av kommissionens konsekvensbedömningar och lyfta fram iakttagelserna i förhandlingarna på EU-nivå och i de utredningar som lämnas till riksdagen. Stora utskottet konstaterar i sitt utlåtande (StoUU 1/2021 rd) att ett EU-förslag kan förändras avsevärt i takt med att behandlingen framskrider och förhandlingar om förslaget innehåll förs mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna. Konsekvensbedömningarna måste därför vid behov uppdateras till stöd för de nationella ståndpunkterna och för att stärka förhandlingspositionen, så att förhandlingsmålen vid behov kan anpassas före det slutliga beslutsfattandet på EU-nivå.

Som det redan har konstaterats i detta betänkande är lagberedning i stor utsträckning ensamarbete. Detta framhävs enligt de bedömningar som utskottet fått särskilt i EU-projekt. Beredningen av EU-baserade rättsakter är ofta beroende av en enda experts arbetsinsats. Utskottet anser att resurserna för beredningen bör beaktas särskilt i frågor som är viktiga för Finland, så att man kan säkerställa att konsekvensbedömningarna inleds i en tillräckligt tidig fas av beredningen av EU-förslagen och kan tas till stöd för den nationella ståndpunkten och Finlands föregripande påverkan.

Utveckling av verksamheten vid rådet för bedömning av lagstiftningen

Revisionsutskottet lyfte i sitt betänkande om Statens revisionsverks årsberättelse för 2014 (ReUB 9/2014 rd) fram behovet av ett oberoende organ för bedömning av lagstiftningen. Revisionsverket föreslog i sin berättelse att det inrättas en enhet för bedömning av lagberedningen och den övriga regelstyrningen i Finland. Dess uppgift skulle vara att kontrollera och främja konsekvensbedömningarnas kvalitet i egenskap av oberoende expert. I sitt betänkande fastställde utskottet tre grundläggande förutsättningar för bedömningen: bedömningsorganet ska vara självständigt i förhållande till politiska beslutsfattare och lagberedare inom förvaltningen, det måste i sin uppgift ha en tillräckligt mångsidig expertis och det måste ha de politiska beslutsfattarnas stöd och ett starkt engagemang från deras sida.

Rådet för bedömning av lagstiftningen inledde sin verksamhet våren 2016 och bestämmelser om det har utfärdats genom förordning av statsrådet (1735/2015). I förordningen föreskrivs att det i

Betänkande ReUB 1/2022 rd

anslutning till statsrådets kansli finns ett oberoende och självständigt råd för bedömning av lagstiftningen (1 §). Rådet för bedömning av lagstiftningen har enligt 2 § i förordningen till uppgift att avge utlåtanden om konsekvensbedömningarna i utkastet till regeringens propositioner. Det kan också ge utlåtanden om konsekvensbedömningarna i utkastet till andra författningar. Dessutom kan rådet ta initiativ för att förbättra lagberedningens kvalitet, särskilt kvaliteten på konsekvensbedömningarna och utvärderingsverksamheten. Rådet kan också efter att författningarna trätt i kraft utvärdera huruvida konsekvensbedömningarna har förverkligats som förutsett. Dessutom ska rådet följa utvecklingen av kvaliteten på konsekvensbedömningarna och utvärdera effekterna av sin verksamhet. Rådet ger årligen statsrådets kansli en översikt över sin verksamhet.

Rådet för bedömning av lagstiftningen består av en ordförande och sex medlemmar. Rådets sekretariat har två utvärderingsråd på heltid. Rådet avger årligen cirka 30—40 utlåtanden, vilket är cirka tio procent av de regeringspropositioner som lämnas. Rådet väljer självständigt vilka propositioner det yttrar sig om.

Enligt en av utskottet beställd utredning är rådet för bedömning av lagstiftningen, som inledde sin verksamhet 2016, för närvarande den enda instans i Finland som systematiskt utvärderar kvaliteten på konsekvensbedömningarna vid lagberedningen och ger respons på hur bedömningarna har genomförts i förhållande till kraven i anvisningarna för konsekvensbedömning. Rådet för bedömning av lagstiftningen har enligt utredning genom sin verksamhet kunnat påverka lagberedningen och utvecklingen av lagberedningen.

Också enligt de sakkunniga som utskottet hört har rådet genom sin verksamhet haft en positiv inverkan på konsekvensbedömningarnas kvalitet. Exempelvis görs det fler kvantitativa bedömningar och forskningsrön utnyttjas mer än tidigare i propositionerna. De sakkunniga påpekar dock att rådet för bedömning av lagstiftningen har anmärkningsvärt små resurser jämfört med motsvarande bedömningsorgan i andra länder. Också det att rådets sekretariats kompetens fokuserar på ekonomi och juridik anses i många sakkunnigbedömningar vara snäv i förhållande till rådets omfattande uppgiftsfält. Yttrandena lyfter särskilt fram att den samhällsvetenskapliga och naturvetenskapliga kompetensen bör stärkas. De sakkunniga är i stor utsträckning överens om att rådets resurser och roll bör stärkas. Även ministerierna förhåller sig positiva till att rådets roll utvecklas generellt och till att det får större resurser. Det bör särskilt utredas hur rådets utlåtanden bättre än för närvarande kan utnyttjas i lagberedningen och i utbildningen av lagberedare.

De sakkunniga påpekar också att rådet ger sitt utlåtande så sent att dess rekommendationer inte hinner beaktas vid finslipningen av propositionen. Ministerierna önskar i sina utlåtanden att lagberedarna skulle få tillgång till rådets utlåtande redan när propositionsutkastet går ut på remiss. Då skulle de anmärkningar som framförs av rådet hinna behandlas mer ingående än för närvarande. Rådet för bedömning av lagstiftningen har själv fastställt sin verksamhetsprocess, enligt vilken det bedömer propositionsutkastet först när de varit på remiss, innan ärendet förs till statsrådet för avgörande. Genom att ändra processen kan enligt ministeriernas utlåtanden konsekvensbedömningarnas kvalitet förbättras.

I den av utskottet beställda utredningen rekommenderas det att rådets verksamhet utvecklas och att dess ställning stärks, eftersom dess rekommendationer i nuläget inte är förpliktande. Därför beaktas de långt ifrån alltid ens när rådet har gjort värdefulla iakttagelser om förslagen. I utred-

Betänkande ReUB 1/2022 rd

ningen påpekas för det första att rådet skulle kunna inta en större roll redan i beredningen av lagstiftningsprojekt, särskilt när det gäller stora projekt. Rådet för bedömning av lagstiftningen kunde enligt rekommendationen delta i planeringen och styrningen av konsekvensbedömningarna. Å andra sidan rekommenderas det i utredningen att rådet ska kunna stoppa lagberedningen och återföra författningsförslaget till ministeriet för ytterligare beredning, om konsekvensbedömningen är bristfällig.

Enligt de yttranden som utskottet fått är det i regel inte önskvärt att rådet för bedömning av lagstiftningen deltar i planeringen av lagberedningsprojekt. Rådets deltagande i beredningen skulle ifrågasätta dess roll som självständig och oberoende aktör och försvåra arbetsfördelningen mellan ministerierna och rådet. Också rådet självt anser att dess oberoende bör säkerställas. Förtroendet för rådets oberoende kunde bli lidande om rådet gav ministerierna vägledning angående konsekvensbedömningarna och senare bedömde samma projekt. Bakgrunden till inrättandet av rådet var att den styrning som rådet ger genom sina utlåtanden skulle bidra till att förbättra kvaliteten på lagberedningen i statsrådet i allmänhet och i större omfattning än endast i det enskilda fallet.

En betydande del av de sakkunniga som utskottet hört anser att rekommendationen om att bedömningsrådet också skulle kunna återföra ett lagförslag till beredning är problematisk. Denna rätt anses i ministeriernas yttranden vara utmanande med tanke på demokratin och med beaktande av statsrådets roll som lagberedare. Beredningen och ansvaret för den hör enligt dessa yttranden till varje ministerium. Rätten att återföra ärenden kunde dessutom avsevärt fördröja beredningen av lagstiftningsprojekt.

Å andra sidan påpekas det i vissa yttranden att i vissa europeiska länder och Europeiska kommissionen har organet för bedömning av lagstiftningen möjlighet att återföra ett lagförslag för ny beredning om det inte uppfyller kvalitetskriterierna. Rätten att återföra ett ärende vore ett betydligt effektivare medel att påverka lagstiftningens kvalitet än att enbart lämna rekommendationer. Det kunde ha en mycket kraftig proaktiv inverkan på lagberedningens kvalitet. Därför anser en del av de sakkunniga att denna möjlighet bör utredas. Det skulle dock vara ett exceptionellt medel och tröskeln för att återföra ett författningsutkast borde vara tillräckligt hög. Också rådet för bedömning av lagstiftningen anser i sitt yttrande till utskottet att det bör övervägas om det vore ändamålsenligt att skapa ett system där rådet kan återföra ett lagstiftningsprojekt för ny beredning utan att ingripa i statsrådets rätt att föra ärendet till riksdagen för behandling.

Utskottet välkomnar att rådet för bedömning av lagstiftningen har haft en positiv inverkan på lagberedningen och särskilt på konsekvensbedömningarnas kvalitet. Utskottet anser att rådets ställning och resurser bör stärkas så att det har tillräckliga verksamhetsförutsättningar med hänsyn till det tämligen omfattande uppgiftsområdet. I detta sammanhang bör det också utredas om det är nödvändigt och ändamålsenligt att rådet har rätt att stoppa och återremittera en i dess mening bristfälligt beredd proposition. Utskottet anser det också nödvändigt att rådet granskar sina verksamhetsprocesser och ser till att dess utlåtande finns tillgänglig tidigare än för närvarande, så att rådets rekommendationer kan beaktas innan propositionen färdigställs.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Riksdagens perspektiv

Konsekvensbedömningarna är en central del av motiveringen till en reform. Ett mål med konsekvensbedömningen är att riksdagen som lagstiftare ska få riktiga och tillräckliga uppgifter. Riksdagsledamöterna måste utifrån propositionen kunna bilda sig en uppfattning om reformens konsekvenser. Dessutom bör det utifrån bedömningarna vara möjligt att jämföra olika beslutsalternativ sinsemellan.

Riksdagen måste också ha tillräckligt med tid för att behandla propositionerna. Både under innevarande och tidigare valperioder har regeringen lämnat flera propositioner så sent att riksdagen har haft mycket kort tid på sig att behandla dem. I samband med riksdagsbehandlingen är det inte möjligt att gå igenom konsekvensbedömningarnas tillförlitlighet, och därför är det viktigt att bedömningarna utgör en tillförlitlig grund för riksdagens beslutsfattande. Med tanke på insynen i beredningen och riksdagens beslutsfattande är det viktigt att också den osäkerhet som är förknippad med konsekvensbedömningarna rapporteras tydligt.

Utskottet bad de övriga riksdagsutskotten utlåta sig om huruvida konsekvensbedömningarna ger en tillräcklig kunskapsbas för riksdagens lagstiftningsarbete. Enligt utlåtandena från utskotten är propositionernas konsekvensbedömningar allmänt taget relativt bra, även om betydande brister också lyfts fram. Nivån på konsekvensbedömningarna kan anses ha förbättrats i någon mån under de senaste åren, vilket kan bedömas bero bland annat på att man fäster allt större vikt vid konsekvensbedömningen och dess betydelse.

Utskottens utlåtanden lyfter fram samma teman som aktualiserades under sakkunnigutfrågningen och i ministeriernas yttranden. Sålunda nämns exempelvis bristfälliga resurser och problem med tidsplanen för beredningen, otillräckligt hörande av intressentgrupper under beredningen och brister i utnyttjandet av forskningsdata vid bedömningarna. Vidare nämns fullständig avsaknad av lämplig forskningsdata och frånvaron av tillräckliga satsningar på omfattande lagstiftningsprojekt som överskrider förvaltningsgränserna. Temaorientering och tvärsektorielt samarbete bör beaktas särskilt i stora projekt. Utskottens utlåtanden lyfter också fram redogörelserna och behovet av konsekvensbedömning i anslutning till dem.

Det lämnas ganska många propositioner, men de innehåller ofta relativt små och snäva förslag till författningsändringar. Det leder till att det blir svårt att förutse samverkan mellan flera samtidiga eller på varandra följande enskilda ändringar. Det finns anledning att fästa större uppmärksamhet än tidigare vid sådana synergieffekter eftersom de som helhet kan vara betydande och också medföra oförutsedda konsekvenser. Även om det i samband med utskottsbehandlingen av propositionerna finns begränsade möjligheter till en omfattande genomgång av konsekvensbedömningarna, har bristerna i konsekvensbedömningarna ibland åtgärdats vid utskottsbehandlingen, varvid det till exempel har gjorts korrigeringar och preciseringar till propositionens bedömningar. Utskottets sakkunnigutfrågningar och de iakttagelser som framförs vid dem intar här en nyckelroll.

Brådskan och tidsplanerna för lagberedningen leder till att riksdagen överhoppas med propositioner särskilt i slutet av valperioden. Med tanke på riksdagsarbetet är detta ett klart missförhållande. Utskottet anser att man genom att planera lagberedningen och hålla fast vid planerna bör sträva efter att periodisera beredningen av propositioner och därigenom också jämna ut arbetsbelast-

Betänkande ReUB 1/2022 rd

ningen i riksdagen. Också de specialfrågor och tidskrav som hänför sig till budgetlagarna är enligt utskottet viktiga att identifiera och beakta i detta sammanhang.

Pågående utvecklingsprojekt inom lagberedningen

I regeringsprogrammet för statsminister Marins regering ingår flera skrivningar om utveckling av kvaliteten på lagberedningen. Enligt regeringsprogrammet ska ett omfattande handlingsprogram för bättre lagstiftning utarbetas. Dessutom ska ställningen för rådet för bedömning av lagstiftningen stärkas, konsekvensbedömning och efterhandsutvärdering av lagstiftningsprojekt utvecklas samt beredarnas kunskaper om grundläggande och mänskliga rättigheter stärkas. För närvarande pågår flera utvecklingsprojekt inom lagberedningen. De svarar mot en del av de utvecklingsrekommendationer som presenteras i den av revisionsutskottet beställda utredning som publicerades i juni 2020.

I augusti 2020 inleddes ett handlingsprogram för bättre lagstiftning, vars mål är att förbättra kvaliteten på lagberedningen. Handlingsprogrammet ska inriktas på följande helheter: lagberedningens planmässighet och lagberedningskunnandet, interaktionen och kommunikationen vid lagberedningen, utnyttjandet av teknik och digitalisering vid lagberedningen samt förbättring av kvaliteten på konsekvensbedömningarna.

Som en del av handlingsprogrammet inrättade justitieministeriet i slutet av 2020 ett kompetensnätverk för statsrådets konsekvensbedömning. Nätverket avses stärka samarbetet mellan ministerierna och stödjande lagberedarna i identifieringen och bedömningen av konsekvenserna. Kompetensnätverkets mandatperiod sträcker sig från den 18 december 2020 till den 31 mars 2023. I kompetensnätverket ingår en medlem från varje ministerium. I nätverket, som sammanträder fyra gånger per år, diskuteras också olika konsekvensområden och metoder samt sprids god praxis. Vid mötena 2021 presenterades till exempel anvisningar, metoder och bästa praxis i anslutning till olika typer av konsekvenser samt diskuterades aktuella lagberedningsprojekt. Även utvärderingsexperter utanför statsrådet har kallats till mötena.

Arbetet med att uppdatera anvisningen för konsekvensbedömning av författningsförslag inleddes hösten 2020 och justitieministeriet tillsatte en arbetsgrupp vars mandatperiod började den 22 december 2020 och upphör den 30 juni 2022. Syftet är att bereda en ny, uppdaterad anvisning för konsekvensbedömning av författningsförslag. Alla ministerier och rådet för bedömning av lagstiftningen ingår i arbetsgruppen. Syftet med de reviderade anvisningarna är att förbättra konsekvensbedömningarnas kvalitet och bättre än tidigare stödjande lagberedarnas arbete, till exempel genom att beskriva bedömningsprocessen och bedömningsmetoderna, konsekvenstyperna och planeringen av efterhandsutvärderingen på ett mer täckande sätt än tidigare. Som en del av sitt beredningsarbete ordnade arbetsgruppen i maj—juni 2021 fyra interaktiva diskussionsmöten för centrala intressentgrupper utanför statsrådet om de allmänna utgångspunkterna för anvisningen och om de tematiska konsekvensområdena. Vid beredningen har man dessutom riktade samråd med statsrådets interna och externa sakkunniga om teman som identifierats som särskilda utvecklingsområden. Vid beredningen av anvisningen utnyttjar arbetsgruppen responsen från hörandena och ordnar en allmän remissbehandling av utkastet till anvisning innan den färdigställs. Utskottet välkomnar att de nya anvisningarna för konsekvensbedömning tas fram utifrån en grundlig beredning.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

För närvarande pågår också ett VN TEAS-projekt om kvalitetsindikatorer för lagberedningsprocessen. Projektet löper ut vid utgången av 2022. Finland har inga allmänna indikatorer för lagberedningsprocessen eller dess kvalitet eller andra överenskomna granskningsramar med vars hjälp kvaliteten på lagberedningen kan beskrivas och mätas på ett täckande sätt. Målet med projektet är att samla in inhemska och internationella forskningsrön och anvisningar, utreda de centrala egenskaperna hos en god lagberedningsprocess och slutligen utarbeta ett förslag till indikatorer som kan användas för att bedöma kvaliteten på lagberedningsprocessen.

Samarbetsgruppen för utveckling av lagberedningen LAKE tillsattes i oktober 2019 och är styrnings- och samordningsgrupp för de nämnda utvecklingsprojekten. Samarbetsgruppen har till uppgift att sörja för det förvaltningsövergripande samarbetet mellan ministerierna vid utvecklandet av lagberedningen. Dess mandatperiod sträcker sig från den 15 oktober 2019 till den 30 september 2023.

Utskottet välkomnar de pågående utvecklingsprojekten för att förbättra kvaliteten på lagstiftningen och anser att detta arbete och lagberedarnas kompetensutveckling bör pågå kontinuerligt och utvecklas också efter utgången av innevarande valperiod. Utskottet anser också att man bör säkerställa att beredarna har tillräckliga möjligheter att delta i utbildning som utvecklar bedömningskompetensen och också delta i arbetet inom kompetensnätverket för konsekvensbedömning.

Covid-19-pandemins konsekvenser för beredningen

Av sakkunnigytrandena framgår att det under covid-19-pandemin har förekommit fler brister än vanligt i bedömningen av författningsförslagets konsekvenser. Det förklaras dock av att situationen är exceptionell och av att tidsplanerna för beredningen varit mycket snäva. Beredningen har gjorts i all hast och i påtvingad takt och det har knappt gjorts några konsekvensbedömningar alls. När man bedömer författningsberedningen under normala förhållanden är det inte ändamålsenligt att dra några slutsatser av hur beredningen skett under undantagsförhållanden. Utskottet anser att situationen är förståelig och att bedömningen av författningsförslagets konsekvenser i den rådande situationen inte kunde ha varit lika heltäckande som under normala förhållanden. Utskottet anser dock att man bör fästa allvarlig uppmärksamhet vid framförhållning och beredskap också med tanke på den lagberedning som eventuella framtida undantagsförhållanden förutsätter. Det innebär att man bör sträva efter en samlad författningshantering utifrån erfarenheterna av covid-19-pandemin för att det i kommande kriser och undantagsförhållanden ska finnas bättre möjligheter att också sörja för en högklassig författningsberedning.

Utskottets slutsatser

Syftet med bedömningen av författningsförslagets konsekvenser är att producera information till stöd för beslutsfattandet. Målen för lagstiftningen kan i allmänhet uppnås på många olika sätt. Genom att på förhand utreda konsekvenserna av olika genomförandesätt kan man välja det bästa tillgängliga sättet att uppnå de uppställda målen. Konsekvensbedömningen synliggör också de kostnader och skadliga effekter som ett lagförslag kan ha.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Utskottet har till uppgift att säkerställa en ändamålsenlig användning av skattemedlen. Verkställandet av författningarna finansieras med skattebetalarnas pengar, så det är viktigt att konsekvenserna av författningarna har bedömts noggrant och att det valda alternativet baserar sig på en noggrann avvägning. Kvaliteten på lagberedningen och konsekvensbedömningen är således av stor betydelse för statsfinanserna och som kunskapsunderlag för riksdagens beslutsfattande.

Kvaliteten på konsekvensbedömningarna har förbättrats under de senaste åren. Det är enligt utskottet en mycket välkommen utvecklingstrend. När kraven ökar finns det dock fortfarande rum för förbättringar när det gäller beredarnas kompetens, resurstilldelningen för beredningen och framför allt när det gäller ledningen av beredningen. De största utmaningarna i konsekvensbedömningarna består av en kombination av strama tidsplaner, knappa beredningsresurser och allt mer komplicerade fenomen som regleras. Därför görs det fortfarande för få konsekvensbedömningar samtidigt som det brister i bedömningarnas kvalitet och bedömningarna görs för sent under beredningen. Intressentgrupperna hörs inte tillräckligt i beredningsfasen, det finns brister i tillgången till eller i utnyttjandet av forskningsdata och det satsas inte tillräckligt på omfattande lagstiftningsprojekt som överskrider förvaltningsgränserna.

Ledningen av lagberedningen

God lagberedning förutsätter att såväl ministeriernas tjänstemannaledning som den politiska ledningen förbinder sig till beredningsprocessen eftersom tjänstemannaledningen och den politiska ledningen svarar för propositionerna. Utskottet anser att det vid planeringen av lagberedningsprocessen bör reserveras tillräckligt med tid och resurser för konsekvensbedömningen. Det behövs för att lagberedarna ska ha faktiska möjligheter att kartlägga och jämföra olika regleringsalternativ, utnyttja befintliga forskningsrön och kompetens hos sakkunniga utanför ministerierna samt vid behov också skaffa mer forskningsinformation. Utskottet anser också att centrala intressentgrupper bör höras i en tillräckligt tidig fas av beredningen och att också till exempel barn och unga ska höras. I detta sammanhang bör man se till att praxis för hörande är enhetlig vid olika ministerier.

Utskottet noterar att när de politiska aktörerna och även tjänstemännen byts ut kan kunskapen om och förståelsen för en god lagberedningsprocess och tidtabellen för den samt författningsledningen variera. Utskottet anser det viktigt att detta ägnas särskild uppmärksamhet vid övergången till en ny valperiod, så att kännedomen om en god lagberedningsprocess säkerställs. Ledningen av lagberedningen samt samarbetet och interaktionen mellan den politiska ledningen och tjänstemannaledningen har en betydande inverkan på förutsättningarna för en högklassig lagberedning.

Resurser för beredningen och kompetensutveckling

Utskottet anser det oroväckande att ministerierna inte har tillräckligt med personal och kompetens för att göra konsekvensbedömningar av hög kvalitet. Ministerierna ska se till att beredningen inte är beroende av en enda expert. Det bör också utredas om resurserna för lagberedningen är på rätt nivå i förhållande till statsrådets övriga uppgifter. Lagberedning är en av ministeriernas kärnprocesser, men endast cirka 15 procent av statsrådets resurser används för lagberedning.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Behoven av kompetensutveckling hänför sig till identifiering av konsekvenser, utnyttjande av forskningsdata samt utnyttjande och utveckling av metodkunnandet. Det behövs mer ekonomisk, samhällsvetenskaplig och naturvetenskaplig kompetens till stöd för juristberedarnas bedömning av konsekvenserna. Enskilda lagberedare kan inte avkrävas särskild sakkunskap om alla typer av konsekvenser. Däremot bör de kunna identifiera konsekvenskedjor och sammanställa experternas kunskaper inom alla relevanta områden. För att avhjälpa de påträffade bristerna är det viktigt att man kan skaffa information för konsekvensbedömningen över ministeriegränserna och vid behov också från utomstående forskningsinstitut. Utskottet konstaterar att det också är viktigt att notera att lagberedningen vid ministerierna inte är lösryckt från substansen, utan att lagberedningen alltid också förutsätter ingående sakkunskap inom det aktuella förvaltningsområdet.

Lagberedarnas kompetensutveckling bör enligt utskottet vara kontinuerlig och systematisk. Utskottet välkomnar det kompetensnätverk för konsekvensbedömningar på statsrådsnivå som inrättades 2021, men betonar att det behövs tillräckligt stöd och permanenta lösningar för att utveckla och upprätthålla kompetensen. Med tanke på utvecklingen av kompetensen inom konsekvensbedömning är det viktigt att notera att kraven ökar hela tiden. Olika konsekvenser och konsekvenstyper måste kunna bedömas allt noggrannare och grundligare i lagstiftningsprojekten. Därför är det nödvändigt att koncentrera sig på de mest väsentliga konsekvenserna för varje projekt.

En centraliserad bedömningsenhet eller ett kompetenskluster på statsrådsnivå, där mångsidig kompetens inom olika områden samlas i kombination med baskompetensen inom lagberedning, kunde svara för upprätthållandet och den fortsatta utvecklingen av de bedömningsverktyg som behövs. Utskottet anser att det bör utredas om kompetensen inom konsekvensbedömning i första hand bör höjas vid ministerierna eller i ett kompetenscentrum på statsrådsnivå som ministerierna kan utnyttja gemensamt.

Anvisningar

När anvisningarna för konsekvensbedömning ses över och uppdateras bör man enligt utskottet också tänka på att anvisningarna redan nu är mycket krävande. Utskottet anser det viktigt att särskilt se till att anvisningarna är realistiska och lätta att använda.

Utskottet anser att lagberedningsprocessen bör beskrivas i de nya anvisningarna så att konsekvensbedömningarna inleds integrerat och tillräckligt tidigt och att man noggrant hinner inventera informationskällorna. Bedömningen ska utgöra en integrerad del av lagberedningen, den får inte vara en fristående och separat process i förhållande till den övriga beredningen. Utskottet ser det också som viktigt att indelningen av anvisningarna utifrån de olika typerna av konsekvenser uppdateras och att anvisningarna också kompletteras med en heltäckande checklista till stöd för bedömningarna.

System för efterhandsutvärdering

Utskottet välkomnar att det har vidtagits åtgärder för att införa ett metodiskt system för efterhandsutvärdering. Utskottet betonar att det som en del av systemet för efterhandsutvärdering bör skapas enhetliga principer för att säkerställa att utvärderingen planeras redan när författningarna bereds.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

En viktig del av säkerställandet av ett tillräckligt kunskapsunderlag för efterhandsutvärderingarna är att verkställandet av författningsförslagen planeras på ett sätt som möjliggör tillförlitliga forskningsupplägg för bedömning av reformens konsekvenser. Ett regionalt eller annars progressivt genomförande av reformerna eller försök som föregår det egentliga genomförandet kunde bidra till att tillförlitlig information om reformernas konsekvenser erhålls. De som kommer med i ett senare steg kan då utnyttjas för att bilda en jämförelsegrupp. En trovärdig bedömning av lagändringens konsekvenser innan den tas i bruk på riksnivå fås då genom att jämföra målgruppen med en jämförelsegrupp som motsvarar målgruppen. Möjligheterna att i större skala utnyttja jämförbara referensgrupper bör utredas. Lagstiftningsmässiga hinder med tanke på jämlikheten bör kartläggas och man bör särskilt beakta de reformer som en randomisering eller ett stegvist ibruktagnande skulle passa för. Härigenom kunde man avsevärt förbättra kunskapsunderlaget för beslutsfattandet.

Riksdagen godkänner lagarna och kan göra uttalanden där den förutsätter att regeringen i efterhand bedömer konsekvenserna av en lagreform. Regeringen besvarar dessa uttalanden årligen i regeringens årsberättelse och lämnar riksdagen de efterhandsutvärderingar som begärts i uttalandena. Nivån på årsberättelsens uppföljningar av riksdagens uttalanden varierar. Utskotten anser att det på statsrådsnivå bör skapas enhetliga förfaranden för årsberättelsen, så att man kan kontrollera om de bedömningsbehov som lyfts fram i samband med riksdagsbehandlingen uppfyllts och om de är tillräckliga. En systematisk efterhandsutvärdering i etapper kan också stödja ett lyckat genomförande av författningsändringarna. Utskottet anser också att riksdagen bör få information om efterhandsutvärderingarna. Uppmärksamhet bör också fästas vid rapporteringen av de utvärderingar som redovisas i regeringens årsberättelse och vid deras kvalitet.

Dokumentationen av konsekvensbedömningar

Det är inte ändamålsenligt att i propositionen skriva in konsekvensbedömningarna i sin helhet. Däremot är det nödvändigt att i propositionen redogöra för resultatet av bedömningen inklusive motiveringar samt en beskrivning av osäkerhetsmomenten i samband med bedömningen. Utskottet anser det viktigt att skapa en allmän praxis för enhetlig dokumentation på statsrådsnivå av både förhandsbedömningar och efterhandsutvärderingar. Bedömningarna är en viktig del av motiveringen till varje reform och därför är det viktigt att de finns tillgängliga både för kompetensutveckling i kommande projekt och som stöd för den pågående remissbehandlingen av projektet och riksdagsbehandlingen i utskotten.

Utveckling av verksamheten vid rådet för bedömning av lagstiftningen

Utskottet välkomnar att rådet för bedömning av lagstiftningen har haft en positiv inverkan på lagberedningen och särskilt på konsekvensbedömningarnas kvalitet. Utskottet anser att rådets ställning och resurser bör stärkas så att det har tillräckliga verksamhetsförutsättningar med hänsyn till det tämligen omfattande uppgiftsområdet. I detta sammanhang bör det också utredas om det är nödvändigt och ändamålsenligt att rådet har rätt att stoppa och återremittera en i dess mening bristfälligt beredd proposition. Det skulle vara ett exceptionellt medel och tröskeln för att återföra ett författningsutkast skulle vara tillräckligt hög. Utskottet anser det också nödvändigt att rådet granskar sina verksamhetsprocesser och ser till att dess utlåtande finns tillgänglig tidigare än för närvarande, så att rådets rekommendationer kan beaktas innan propositionen färdigställs.

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Förutsättningar för riksdagsarbetet och riksdagens rätt att få information

Riksdagsledamöterna måste utifrån propositionen kunna bilda sig en uppfattning om reformens konsekvenser. Dessutom bör det utifrån bedömningarna vara möjligt att jämföra olika beslutsalternativ sinsemellan. Riksdagen måste också ha tillräckligt med tid för att behandla propositionerna. Med tanke på riksdagens arbete är det ett uppenbart missförhållande att det i regel blir stockning i behandlingen av propositioner i slutet av valperioden. Utskottet anser att man genom att planera lagberedningen och hålla fast vid planerna bör sträva efter att periodisera beredningen av propositioner och därigenom också jämna ut arbetsbelastningen i riksdagen. Också de specialfrågor och tidskrav som hänför sig till budgetlagarna är enligt utskottet viktiga att identifiera och beakta i detta sammanhang.

Utskottet välkomnar de pågående utvecklingsprojekten för att förbättra kvaliteten på lagstiftningen och anser att detta arbete och lagberedarnas kompetensutveckling bör pågå kontinuerligt och utvecklas också efter utgången av innevarande valperiod. Utskottet anser att det i strävan att förbättra konsekvensbedömningarnas kvalitet och omfattning är ytterst viktigt att ministerierna noterar de utvecklingspunkter som lyfts fram i den av utskottet beställda utredningen och i detta betänkande. Utskottet kommer att bevaka hur de iakttagelser som framförs i detta betänkande beaktas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner fyra uttalanden.

Utskottets förslag till uttalanden

- 1. Riksdagen förutsätter att regeringen utreder om resurserna för lagberedningen är på rätt nivå i förhållande till statsrådets övriga uppgifter och vid behov vidtar åtgärder för att rätta till situationen.*
- 2. Riksdagen förutsätter att regeringen utreder om rådet för bedömning av lagstiftningen bör ha rätt att stoppa och återremittera en i rådets uppfattning bristfällig proposition.*
- 3. Riksdagen förutsätter att regeringen utreder om kompetensen inom konsekvensbedömning bör stärkas på ministerienivå eller om det bör inrättas ett kompetenskluster eller en enhet för konsekvensbedömning på statsrådsnivå.*
- 4. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att förhandsbedömningar av författningsförslagets konsekvenser och utvärderingar i efterhand dokumenteras och görs tillgängliga på ett enhetligt sätt.*

Betänkande ReUB 1/2022 rd

Helsingfors 16.3.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Outi Alanko-Kahiluoto gröna
vice ordförande Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Veijo Niemi saf
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Pia Viitanen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Heidi Silvennoinen.