



VALTIOEUVESTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI



Rådet för bedömning av lagstiftningen årsöversikt 2017



RÅDET FÖR BEDÖMNING
AV LAGSTIFTNINGEN

Statsrådets kanslis publikationsserie | **4/2018**

Statsrådets kanslis publikationsserie 4/2018



Rådet för bedömning av lagstiftningen årsöversikt 2017

Statsrådets kansli

ISBN Häftad 978-952-287-580-8

ISBN PDF 978-952-287-581-5

[http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-581-](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-581-5)

5

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, Publikationsverksamhet

Helsingfors 2018



Innehåll

Förord	7
1 Rådet för bedömning av lagstiftningen	9
2.1 Utlåtanden	9
2.2 Sammanträden	15
2.3 Kommunikation och synlighet i medierna	16
2.4 Interaktion med intressenterna.....	16
2.5 Samarbete med förvaltningen	19
2.6 Internationella kontakter.....	19
2.7 Ekonomi	21
3 Verksamhetens resultat och effekt	22
4 Iakttagelser om hur beredningen av lagstiftning kan utvecklas	24

FÖRORD

Arbetet i rådet för bedömning av lagstiftningen har etablerat sig under rådets andra verksamhetsår men de praktiska arbetsätten utvecklas vidare. Rådets utlåtanden har såväl internt i förvaltningen som i offentligheten lett till en ökad debatt om lagberedningens kvalitet, beredningsresurserna, den rätta tidpunkten för politisk styrning och vilka krav som ska ställas på konsekvensbedömningar.

Det som särskilt lyfts fram i diskussionerna mellan rådet och ministerierna är tidsschemat för lagberedningen samt den tid som ett rådsutlåtande kräver och dess tidpunkt. Det råd för bedömning av lagstiftningen som inrättats i Finland ska bidra till att förbättra lagstiftningens kvalitet genom offentliga utlåtanden om konsekvensbedömningar. Utlåtandena ges för kännedom till alla som bereder lagar. I detta system är det varken möjligt eller tillåtet för rådet att medverka i beredningen.

Hittills har rådets utlåtanden avsett utkast till regeringspropositioner. Enligt förordningen om rådet kan utlåtanden även ges om konsekvensbedömningar i utkast till andra författningar (om både förhands- och efterhandsutredningar av konsekvenser). Rådet har också förberett sätt att genom utlåtanden stödja konsekvensbedömningar vid beredning av EU-lagstiftning och bedöma efterhandsutredningar som påverkar kommande lagstiftning.

Riksdagsutskottet började förra året kalla rådet till utfrågningar. Detta är en ny arbetsform för rådet och förutsätter de facto att rådets sekretariat arbetar fram ett nytt utlåtande om den föreliggande propositionen utöver det som getts om propositionsutkastet. Utskottets behov att höra rådet kommer i varje fall inte att minska ifall propositionerna inte mer grundligt än idag redogör för rådets rekommendationer och hur dessa har beaktats i den slutgiltiga versionen av propositionen.

Rådet för bedömning av lagstiftningen verkar aktivt i RegWatchEurope, ett nätverk av självständiga och oberoende regelråd i Europa. Europeiskt samarbete är en viktig samarbetskanal för oss i Finland. Därigenom kan vi jämföra och utveckla vårt system och den egna verksamheten. Lika viktiga samarbetsparter för utveckling av vårt arbete är Europeiska kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll (Regulatory Scrutiny Board) och OECD.

Finlands råd kommer att ha ordförandeskapet i RegWatchEurope 2019. Förberedelserna inför detta kräver att vi redan i år stärker våra europeiska nätverk och planerar det följande europeiska verksamhetsåret samt förbereder oss på de ökade resursbehoven under ordförandeskapet.

Helsingfors den 25 april 2018

Leila Kostainen ordförande

1 Rådet för bedömning av lagstiftningen

Förordningen om rådet för bedömning av lagstiftningen (1735/2015) trädde i kraft i början av februari 2016. Rådets uppgift är att på ett oberoende och självständigt sätt bedöma lagstiftningen i fråga om konsekvensbedömningarna. Administrativt verkar rådet i anslutning till statsrådets kansli. Rådets två sekreterare och dess permanenta sakkunniga är tjänstemän vid statsrådets kansli.

I enlighet med förordningen om rådet för bedömning av lagstiftningen ska rådet

1. ge utlåtanden om konsekvensbedömningarna i utkasten till regeringens propositioner
2. ge utlåtanden även om konsekvensbedömningarna i utkasten till andra författningar
3. lägga fram initiativ för att förbättra kvaliteten på lagberedningen, i synnerhet konsekvensbedömningarnas kvalitet och bedömningsverksamheten
4. utvärdera huruvida konsekvenserna av lagstiftningen har förverkligats som förutsett
5. följa utvecklingen av kvaliteten på konsekvensbedömningarna och utvärdera effekterna av sin verksamhet
6. årligen lämna statsrådets kansli en översikt över sin verksamhet.

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

Vid statsrådets allmänna sammanträde utnämndes en ordförande och övriga medlemmar i rådet för bedömning av lagstiftningen för mandatperioden 15.4.2016–14.4.2019. Rådet inledde sin verksamhet i april 2016 och dess första ordförande (t.o.m. 31.12.2016) var juris doktor, docent Kalle Määttä. Rådets sammansättning ändrades vid statsrådets allmänna sammanträde i december 2016, och ny ordförande sedan början av år 2017 är juris kandidat Leila Kostiainen. Vice ordförande är vice vd Leena Linnainmaa och professor emeritus Jyrki Tala. Övriga medlemmar är äldre rådgivare Bo Harald, professor Ari Hyytinen, professor Eva Liljebloom, professor Tuula Linna och juris kandidat Rauno Vanhanen. Regeringsrådet Arno Liukko har av statsrådets kansli utnämnts till permanent sakkunnig i rådet. Rådets sekreterare är bedömningsråden Antti Moisio och Meri Virolainen. Under perioden 1.9–31.12.2017 arbetade även sakkunnig Tuomas Lihri i sekretariatet.



Bild: Lauri Heikkinen,
statsrådets kansli

2 Verksamheten 2017

2.1 Utlåtanden

Rådets centrala uppgift är att ge utlåtanden om utkastet till regeringens propositioner. Rådet gör genomgripande bedömningar av så färdiga propositioner som möjligt. I praktiken innebär detta att remissanmärkningar har inkluderats i utkastet, vars innehåll är så nära den slutgiltiga versionen som möjligt. Rådet väljer självständigt vilka propositionsutkast som ska bedömas. Vid urvalet utnyttjas bl.a. regeringens lagstiftningsplaner och kanslichefsmötets förslag om lagstiftningsprojekt. Den ekonomiska och samhälleliga betydelsen betonas i urvalet men målet är också att täcka in olika ministerier och ge utlåtanden om propositionsutkast av olika omfattning.

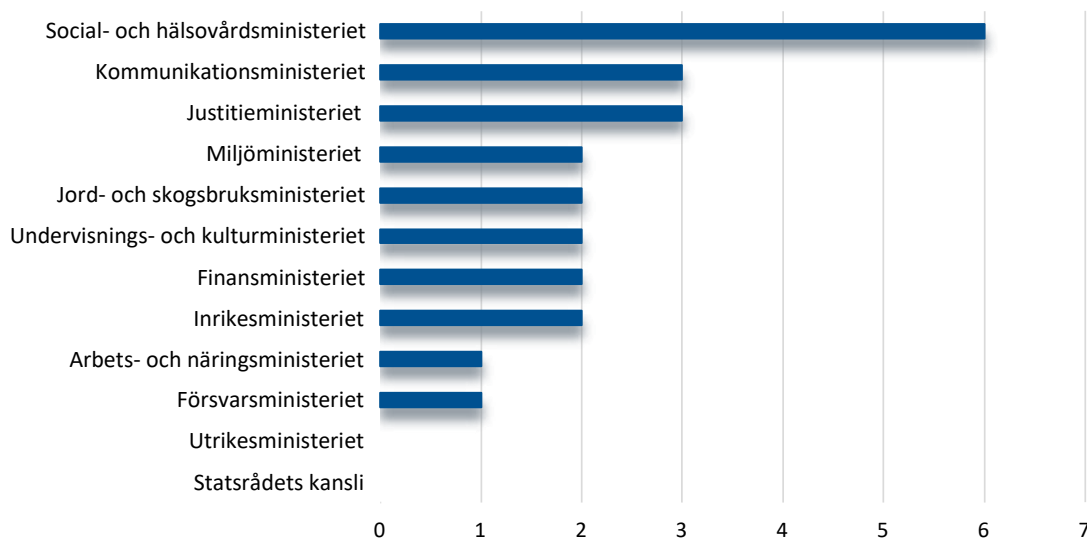
När rådet för bedömning av lagstiftningen beslutar ta upp en proposition till behandling underrättar man omedelbart det berörda ministeriet, som ombeds översända ett så färdigt utkast som möjligt. Propositionsutkastet, erhållna remissyttranden och en sammanfattning av yttrandena sänds till registratorkontoret vid statsrådets kansli (kirjaamo@vnk.fi). Rådet ska reserveras cirka fyra veckor för behandlingen av utkastet räknat från dess ankomstdag. Rådets utlåtande offentliggörs när det har godkänts och undertecknats.

Rådets bedömningsarbete utförs i slutskedet av beredningsprocessen, och rådet medverkar inte i beredningen av propositionsutkastet. Rådet har inte som uppgift att ta ställning till huruvida propositionsutkasten är förenliga med grundlagen.

Under 2017 tog rådet upp 30 propositionsutkast till behandling. Vid utgången av 2017 hade 26 utlåtanden färdigställts¹. Tre utlåtanden offentliggjordes i början av 2018.

Under 2017 bedömde rådet propositionsutkast från tio olika ministerier (diagram 1). Bland de bedömda propositionsutkasten fanns både omfattande och mer begränsade utkast, men de förstnämnda dominerade klart (diagram 2). De mest omfattande propositionerna (över 100 motiveringssidor²) utgjorde bara 9 % av alla propositioner som statsrådet lämnade under 2017, men av de utkast som rådet bedömde tillhörde 50 % denna storleksklass. I praktiken bedömde rådet över hälften av de mest omfattande propositionerna. De propositioner som bedömdes under året innehöll totalt cirka 5 750 sidor. Mätt med antalet motiveringssidor omfattade rådets bedömning ungefär en tredjedel av all motiveringstext till regeringens propositioner föregående år.

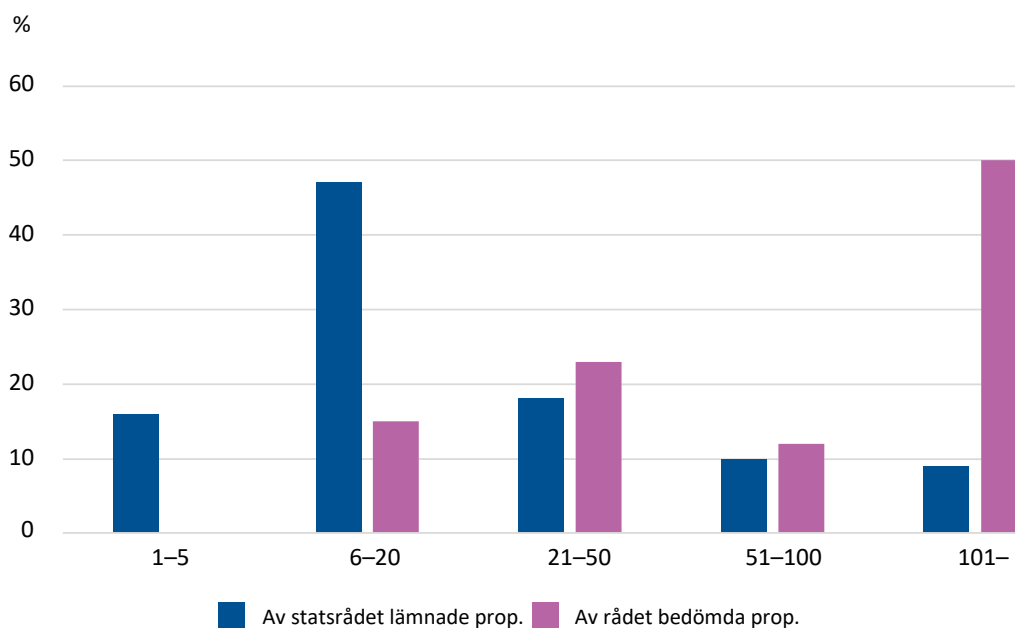
Diagram 1 Rådets utlåtanden år 2017 per ministerium, N=24



¹ Under 2017 offentliggjordes 24 utlåtanden. Dessutom färdigställdes utlåtanden om propositionsutkasten med förslag till lag om mc-skatt och lag om båtskatt. Dessa utlåtanden offentliggjordes inte eftersom propositionsutkasten drogs tillbaka dessförinnan.

² Med motiveringssidor avses den allmänna motiveringen och detaljmotiveringen i propositionen.

Diagram 2 Fördelning på olika storleksklasser enligt antalet motiveringssidor i propositioner som statsrådet lämnade (N=206) och rådet bedömde (N=26) år 2017 (andel lämnade/bedömda propositioner per storleksklass)



Medianbehandlingstiden för rådets utlåtanden var knappt tre veckor (13 arbetsdagar, som innefattar sommarens semesterperiod) (tabell 1).

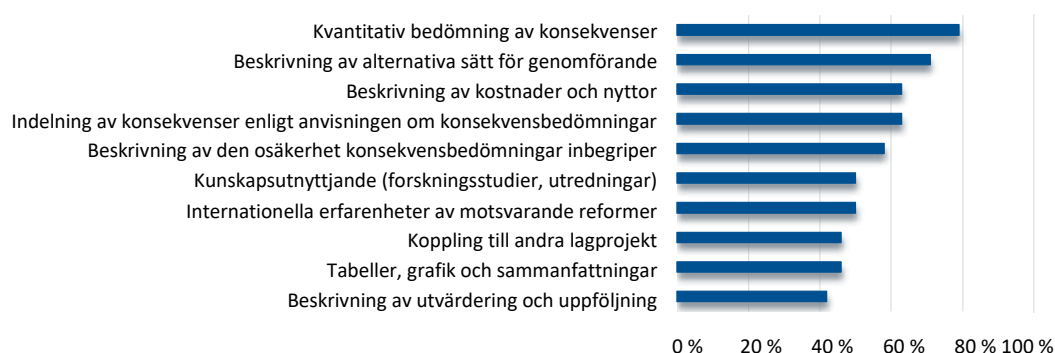
En betydande del av de bedömda utkasten hade avsevärda brister i konsekvensbedömningarna. Bland de bedömda utkasten har det dock även funnits utkast på vilkas konsekvensbedömningar rådet bara hade små anmärkningar. Enligt rådets uppfattning var förfarings sättet och öppenheten föredömliga t.ex. i fråga om konsekvensbedömningen i utkastet med förslag till lag om försäkringsdistribution (SHM). Utkastet med förslag till lag om ändring av 3 § i Keva-lagen (UKM) uppfyllde enligt rådet i stor utsträckning kraven i anvisningen om bedömning av författningsförslagens konsekvenser och texten var smidigt formulerad.

Tabell 1 Uppgifter om rådets utlåtanden år 2017

RP-utkast	Beredande ministerium	Redigerat RP-utkast från ministeriet	Rådets utlåtande offentligt	Behandlingstid i råd (arbetsdagar) efter mottagning av utkastet	Antal paragrafer	Antal sidor
Postlagen	KM	19.12.2016	16.1.2017	20	16	96
Domstolslagen	JM	16.12.2016	16.1.2017	21	20	105
Systemet för skoglig information	JSM	24.1.2017	10.2.2017	13	10	50
Landskaps- och vårdreformen	SHM	19.1.2017	13.2.2017	17	över 200	1002
Ordnande av räddningsväsendet	IM	6.2.2017	20.2.2017	10	17	33
Yrkesutbildning	UKM	9.2.2017	2.3.2017	15	över 200	545
Pensionsstiftelser och -kassor	SHM	7.2.2017	8.3.2017	21	över 200	335
Keva	UKM	13.3.2017	23.3.2017	8	1	18
Alkohollagen	SHM	6.4.2017	24.4.2017	12	122	222
Valfrihet i vården	SHM	5.4.2017	26.4.2017	15	96	318
Produktion av social- och hälsojänster	SHM	10.4.2017	5.5.2017	19	42	124
Lagen om enskilda vägar	KM	26.5.2017	19.6.2017	16	20	172
Markanvändnings- och bygglagen	IM	16.6.2017	22.6.2017	4	5	30
Bostadsrättsbostäder	MM	16.6.2017	30.6.2017	10	115	88
Transportservice	KM	5.7.2017	8.8.2017	24	över 200	878
Lagen om försäkringsdistribution	SHM	24.7.2017	24.8.2017	23	120	327
Inkomstdatasystemet	FM	8.9.2017	20.9.2017	8	40	176
Fastighetsbildningslagen (3D)	JSM	13.10.2017	9.11.2017	19	17	71
EURES	ANM	10.11.2017	16.11.2017	4	7	24
Lagen om Kommunernas garanticentral	FM	5.12.2017	15.12.2017	8	1	11
Lagen om rättegång i förvaltningsärenden	JM	5.12.2017	18.12.2017	9	126	241
Militär underrättelseverksamhet	FSM	8.12.2017	21.12.2017	9	123	414
Civil underrättelseinhämtning	IM	8.12.2017	21.12.2017	9	135	385
Övervakning av underrättelseverksamhet	JM	8.12.2017	21.12.2017	9	23	78

Diagram 3 visar de mest frekventa utvecklingspunkterna i rådets utlåtanden per bedömningsmetod.

Diagram 3 Mest frekventa utvecklingspunkter för konsekvensbedömningar i propositionsutkast (förekomstprocent per metod i rådets utlåtanden år 2017, N=24)



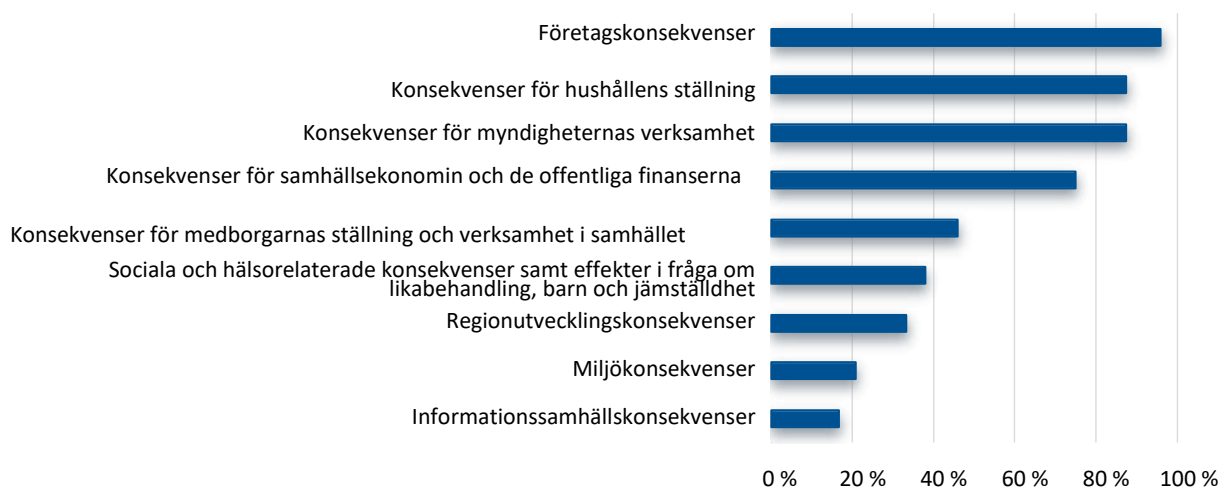
Den brist som rådet oftast påtalat i sina utlåtanden gäller den kvantitativa bedömningen av konsekvenserna. Konsekvensbedömningarna i propositionsutkasterna är ofta enbart kvalitativa, vilket gör att storleken på ibland väsentliga kostnads- och nyttoposter kan förbli oklar. Då ger utkastet inte något underlag för slutsatser om huruvida nyttoeffekten av förslaget är större än de kostnader som det medför. En brist i sammanhanget är att det sällan finns sammanställningar av ekonomiska konsekvenser i tabellformat. Eftersom kvantitativa konsekvensbedömningar ofrånkomligen inbegriper osäkerhet, bör detta redovisas öppet i propositionsutkasterna, tex. genom variationsintervall.

Forskningsresultat, utredningar och internationella erfarenheter skulle kunna utnyttjas bättre i konsekvensbedömningarna, men här skiljer sig utkasterna, ibland stort. Oklarhet i konsekvensbedömningar uppstår ibland av kopplingar till andra lagprojekt. Då hänvisar utkastet till konsekvensbedömningar i andra propositioner, men det går inte att bilda sig en tillräckligt klar uppfattning om helheten.

De föreslagna åtgärderna i propositionsutkasterna motiveras inte heller alltid i tillräcklig grad utifrån alternativa sätt för genomförande. De centrala förslagen bör alltid motiveras genom jämförelser av olika alternativ.

Diagram 4 visar per konsekvenskategori vilka brister som mest frekvent lyfts fram i utlåtandena. I utlåtandena har rådet ofta påtalat brister när det gäller olika delområden i bedömningen av ekonomiska konsekvenser (hushållen, företagen, de offentliga finanserna och samhällsekonomin). En komplettering av konsekvensbedömningen har dessutom ofta rekommenderats i fråga om konsekvenserna för myndigheternas verksamhet, miljön och samhället i övrigt.

Diagram 4 Mest frekventa utvecklingspunkter för konsekvensbedömningar i propositionsutkast (förekomstprocent per metod i rådets utlåtanden år 2017, N=24)



Vissa av de utvecklingspunkter och brister som rådet har lyft fram hade kunnat undvikas genom bättre efterlevnad av justitieministeriets anvisning om konsekvensbedömningar (justitieministeriet 2007)³. Det handlar dock även om de tillgängliga resurserna för lagberedning och kompetensen i fråga om konsekvensbedömningar. Ministerierna har uppenbarligen inte alltid den ekonomiska specialkompetens som behövs för att bedöma kostnader och nyttor inom ramen för konsekvensbedömningar. Ministerierna bör vid behov skaffa externt stöd för bedömningarna, t.ex. från universitet eller ekonomiska forskningsinstitut.

³ Statsrådets principbeslut 2007 om bedömning av författningsförslagets konsekvenser.

2.2 Sammanträden

Rådet för bedömning av lagstiftningen sammanträdde 18 gånger under 2017 (13.1, 3.2, 17.2, 10.3, 31.3, 18.4, 21.4, 12.5, 2.6, 16.6, 18.8, 31.8, 8.9, 29.9, 3.11, 24.11, 27.11 och 15.12). Deltagandegraden vid rådets sammanträden var 80 %. Därtill har rådet hållit sammanträden genom skriftligt förfarande, där utlåtanden som behandlats tidigare har godkänts. En betydande del av rådets arbete sker utanför sammanträdena genom att man sätter sig in i utkast till utlåtanden och regeringspropositioner. Beredningen av rådets utlåtanden sker i huvudsak utanför sammanträdena.

Rådets sammanträden gästades av flera sakkunniga under 2017:

- Regeringsråd Ismo Tuominen från social- och hälsovårdsministeriet presenterade utkastet till en totalreform av alkohollagen (10.3.2017).
- Regeringsråd Pirjo Kainulainen och understatssekreterare Tuomas Pöysti från social- och hälsovårdsministeriet samt filosofie doktor Maija-Liisa Junnila presenterade utkastet till valfrihetslag (31.3.2017).
- Lagstiftningsdirektör Katriina Laitinen och specialsakkunnig Heli Heikkola presenterade utkastet till en lag om civil underrättelseinhämtning (31.8.2017).
- Lagstiftningsdirektör Hanna Nordström presenterade försvarsministeriets utkast till en lag om militär underrättelseverksamhet (31.8.2017).
- Lagstiftningsdirektör Tuula Majuri presenterade justitieministeriets utkast om övervakning av underrättelseverksamhet (31.8.2017).
- Biträdande avdelningschef Jori Arvonen från avdelningen för EU-ärenden berättade om aktuella EU-ärenden ur konsekvensbedömningssynpunkt (8.9.2017).
- Lagstiftningsråd Anu Talus, lagstiftningsdirektör Tuula Majuri och specialsakkunnig Tanja Jaatinen presenterade utkastet till regeringens proposition om genomförandet av EU:s dataskyddsförordning (24.11.2017).
- Regeringsråd Immo Aakkola, överinspektör Raisa Leivonen och advokat Eija Warma presenterade synpunkter om genomförandet av EU:s dataskyddsförordning (27.11.2017).

2.3 Kommunikation och synlighet i medierna

Rådets utlåtanden är offentliga och finns på statsrådets kanslis webbplats (vnk.fi/sv/radet-for-bedomning-av-lagstiftningen). I samband med offentliggörandet av utlåtanden har det publicerats en nyhet eller ett meddelande om utlåtandet. Dessutom har information om utlåtandena förmedlats via Twitter. På webbsidorna finns också en förteckning över de propositionsutkast som har valts ut för bedömning.

Rådets utlåtanden har behandlats mycket i medierna och i t.ex. riksdagen har man ofta hänvisat till dem. Rådets ordförande har gett åtskilliga intervjuer i olika medier angående rådets utlåtanden och arbete. Rådet informerar om verksamheten även via olika seminarier och möten.

2.4 Interaktion med intressenterna

Rådet hade en nära interaktion med statsförvaltningen och andra intressenter under 2017. Rådets ordförande har i bred omfattning mött ministrar, ministeriernas tjänstemannaledning, riksdagsutskott och företrädare för intresseorganisationer.

Rådets ordförande Leila Kostiainen deltog i följande möten, paneldebatter och dylika tillställningar under 2017:

- Möte med statssekreterare Jari Partanen 2.1.2017.
- Möte med projektchef Oskari Nokso-Koivisto, Aalto-universitet, 5.1.2017.
- Möte med minister Mika Lintilä 12.1.2017.
- Möte med ordförande Antti Palola, STTK, 12.1.2017.
- Möte med minister Jari Lindström 26.1.2017.
- Deltagande i paneldebatt om god lagberedning 26.1.2017 anordnad av justitieministeriet och kommunikationsministeriet.
- Aktuell översikt vid kanslichefsmöte 30.1.2017.
- Möte med minister Timo Soini 30.1.2017.
- Presentation av förslag om lagberedningens kvalitet vid regeringens strategisession 30.1.2017.
- Möte med minister Petteri Orpo 3.2.2017.
- Möte med ledningen för THL 6.2.2017.
- Möte med arbetslivsdirektör Maria Löfgren, Akava, 10.2.2017.

- Möte med ordförande Jarkko Eloranta, SAK, 13.2.2017.
- Möte med ordförande Antti Rinne, SDP, 14.2.2017.
- Föredrag om lagberedningens kvalitet i VTV-delegationen 2.3.2017.
- Deltagande i finansministeriets seminarium om valfrihet i vården 10.3.2017.
- Möte med ordförande Anna-Maja Henriksson, SFP, 16.3.2017.
- Möte med direktör Hannu Rautiainen, EK, 23.3.2017.
- Möte med professor Mika Maliranta, forskningsdirektör Etna, 24.3.2017.
- Möte med minister Anne Berner 27.3.2017.
- Möte med avdelningschef Kirsi Varhila, social- och hälsovårdsministeriet, 10.4.2017.
- Möte med projektchef Oskari Nokso-Koivisto och professor Otto Toivanen, Aalto-universitetet, 12.4.2017.
- Möte med Ville Salaspuro, medicinsk direktör Mediconsult Oy, 19.4.2017.
- Möte med statssekreterare Paula Lehtomäki 12.5.2017.
- Möte med vice vd Esko Kivisaari och direktör Lea Mäntyniemi, Finanssiala ry, 15.5.2017.
- Möte med forskarstuderande Mika Mäkilä, Helsingfors universitet, 29.5.2017.
- Möte med understatssekreterare Timo Lankinen, statsrådets kansli, 30.5.2017.
- Möte med ordförande Mikkel Näkkäläjärvi, Socialdemokratisk Ungdom rf, 19.6.2017.
- Möte med statssekreterare Jari Partanen 20.6.2017.
- Möte med minister Anne Berner 29.6.2017.
- Möte med minister Anne Berner och statssekreterare Paula Lehtomäki 2.8.2017.
- Möte med minister Antti Häkkänen 17.8.2017.
- Föredrag på miljöministeriets seminarium om normavveckling 30.8.2017.
- Möte med specialmedarbetare Jukka Ihanus, arbets- och näringsministeriet, 12.9.2017.
- Möte med avdelningschef Kirsi Varhila, social- och hälsovårdsministeriet, 24-10-2017.
- Möte med jämställdhetsombudsmannen Jukka Maarianvaara 2.11.2017.
- Möte med affärsdirektör Pekka Utriainen, Pihlajalinna, 7.11.2017.

- Möte med specialmedarbetare Anssi Kujala, finansministeriet, 10.11.2017.
- Möte med vd Aki Linden, HNS, 16.11.2017.
- Möte med lagstiftningsråd Heidi Kaila, statsrådets kansli, 17.11.2017.
- Möte med generalsekreterare Matti Leppälä, Pensions Europe, 21.11.2017.
- Deltagande i justitieministeriets seminarium om regelbördan 27.9.2017.
- Möte med vd Ulla-Maija Rajakangas, Hyvinvointialan liito, 29.11.2017.

Rådets sekretariat har kallats till riksdagsutskottens utfrågningar när utskotten behandlat propositioner om vilka rådet gett utlåtanden. Sekretariatet har regelbundet deltagit vid sammanträden i gruppen för smidigare författningar, som leds av statssekreterare Jari Partanen. Sekretariatet har även föreläst vid åtskilliga av HAUS utbildningstillfällen för lagberedare. Dessutom deltog sekretariatet i följande möten och tillställningar under 2017:

- Presentation av rådets arbete, Statens revisionsverk 18.1.2017.
- Presentation av rådets arbete, informationsstödgruppen vid statsrådets kansli 7.10.2017.
- Ekonomiutskottets utfrågning om inkomstdatasystemet 25.10.2017.
- Möte med lagstiftningsråd Heidi Kaila, statsrådets kansli, 17.11.2017.
- Föredrag om rådets synpunkter på bedömningen av vårdreformens konsekvenser, seminarium 5.5.2017, Suomen Terveystieteiden Seura.
- Riksdagens grundlagsutskotts utfrågning om förslaget till valfrihet i vården 17.5.2017.
- Riksdagens social- och hälsovårdsutskotts utfrågning om förslaget till valfrihet i vården 17.5.2017.
- Presentation av rådet för bedömning av lagstiftningen vid riksdagskansliets utbildningstillfälle för riksdagens tjänstemän 9.10.2017.
- Riksdagens kommunikationsutskotts utfrågning om lagförslaget gällande transportservice 22.11.2017.

Rådet är representerat i den arbetsgrupp vid justitieministeriet som tar fram nya anvisningar för beredningen av regeringspropositioner (HELO-arbetsgruppen). Arbetsgruppens mandatperiod började 1.10.2016.

En artikel som beskriver rådets verksamhet publicerades i en nationalekonomisk tidskrift.⁴

2.5 Samarbete med förvaltningen

Rådet och dess sekretariat möter regelbundet företrädare för förvaltningen vid olika möten och seminarier. Då och då har det även anordnats direkta möten mellan rådet och ministerierna. Rådets sekretariat har täta kontakter med förvaltningen i praktiska frågor som gäller utlåtanden om propositionsutkast.

Rådet och statsrådets kansli anordnade 23.10.2017 ett konsekvensbedömningsseminarium i Ständerhuset. På seminariet talade kommunikationsminister Anne Berner och justitieminister Antti Häkkänen samt Johannes Ludewig, ordförande i Tysklands regelråd (Nationaler Normenkontrollrat), och Nils Björkstén, medlem i Europeiska kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll. Seminariet leddes av rådets ordförande Leila Kostianen. Cirka 160 personer deltog i seminariet. Bland de inbjudna fanns personer som leder och arbetar med lagberedningen samt experter på konsekvensbedömningar. Rådet fick rikligt med positiv respons för ett lyckat seminarium och ett högklassigt program.

2.6 Internationella kontakter

Sommaren 2016, när Finlands råd för bedömning av lagstiftningen precis inlett verksamheten, anslöt sig rådet till RegWatchEurope, en takorganisation för nätverket av rådets europeiska systerorgan. Rådets presidium och sekretariat har regelbundet deltagit i RegWatchEuropes verksamhet och sammanträden. Rådets ordförande Leila Kostianen, vice ordförande Leena Linnainmaa och sekretariatet deltog i ett seminarium om bättre reglering som Europeiska kommissionens Regulatory Scrutiny Board anordnade i Bryssel 20.3.2017. Medlemsländerna i RegWatchEurope hade bjudits in till seminariet.

⁴ Hytinen Ari och Moisio Antti: Lainsäädännön arviointineuvosto – lainvalmistelun vaikutusarviointia. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2017.

Under 2017 deltog rådets ordförande Leila Kostiainen i följande internationella möten och sammankomster:

- Möte med Johannes Ludewig, ordförande i Tysklands regelråd (Nationaler Normenkontrollrat), Berlin 24.5.2017.
- Direktionsmöte i RegWatchEurope, London, 6-7.6.2017.
- Möte med RegWatchEurope och Regulatory Scrutiny Board, Bryssel, 26.6.2017.
- Möte med Johannes Ludewig, ordförande i Tysklands regelråd (Nationaler Normenkontrollrat) och Nils Björksten, medlem i Europeiska kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll, Helsingfors, 22.10.2017.
- Möte med företrädare för regeringskansliet i Estland angående konsekvensbedömningar, Helsingfors, 17.11.2017.
- Möte med Nils Björksten, medlem i Europeiska kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll, Bryssel, 21.11.2017.
- Möte med specialsakkunnig Johanna Himmanen och specialsakkunnig Antti Holm, EU-representationen, Bryssel, 22.11.2017.
- Möte med Frans Timmermans, förste vice ordförande i Europeiska kommissionen, och ordförandena i RegWatchEurope, Bryssel, 22.11.2017.
- Möte med företrädare för Georgiens parlament, Helsingfors, 23.11.2017.
- Direktionsmöte i RegWatchEurope, London, 12–13.12.2017.

En företrädare för rådets sekretariat deltog vid ett möte på sekreterarnivå i RegWatchEurope i London 14.9.2017. Rådets sekretariat besökte Oslo 24.8.2017, där Norges regelråd stod värd för ett gemensamt diskussionsmöte mellan sekretariaten för norska Regelrådet, svenska Regelrådet och Finlands råd. En företrädare för rådets sekretariat deltog vid ett direktionsmöte i RegWatchEurope 6–7.6.2017 samt vid de ovannämnda Helsingforsmötena med delegationerna från Estland och Georgien.

Rådet har nära förbindelser med RegWatchEurope och Regulatory Scrutiny Board. Rådet har dragit nytta av samarbetet med de andra europeiska råden. Finland kommer att ha ordförandeskapet i RegWatchEurope 2019.

2.7 Ekonomi

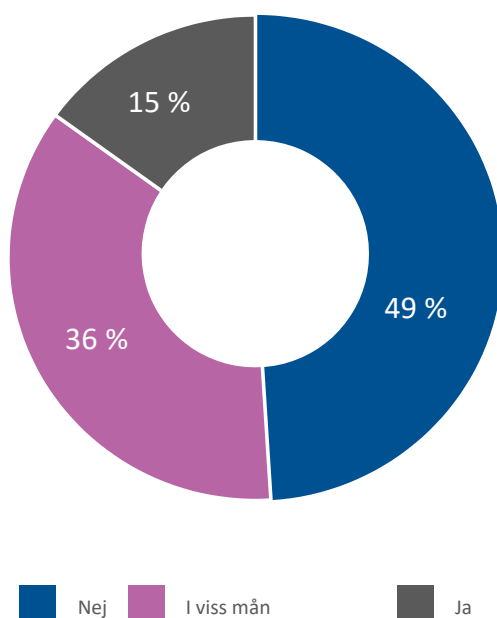
De utgifter som rådet medför består till största delen av löneutgifter för rådets sekretariat. Kostnader orsakas även av utgifter för rådets arvoden och andra löpande utgifter för verksamheten, främst resekostnader i det internationella samarbetet.

Årsarvodet 2017 var 3 600 euro för rådsmedlemmarna, 4 300 euro för vice ordförandena och 6 800 euro för ordföranden.

3 Verksamhetens resultat och effekt

Rådet har inte resurser att kontinuerligt följa upp hur rådets rekommendationer har beaktats i de slutgiltiga versionerna av propositioner som regeringen lämnat till riksdagen, men enligt en årlig uppföljning har grovt räknat något över hälften av de uttalade bristerna åtminstone delvis åtgärdats i den fortsatta beredningen av propositionerna år 2017 (diagram 5).

Diagram 5 Har rådets rekommendationer år 2017 beaktats i de propositioner som regeringen lämnat till riksdagen (av rådet bedömda utkast till propositioner som lämnats t.o.m. 28.2.2018, N=21)?



Medianhandläggningstiden för rådets utlåtanden var 13 arbetsdagar. Enligt rådets mandat ska regeringens propositioner tillställas rådet så färdiga som möjligt, vilket innebär att de fyra veckorna för behandlingen i rådet kommer i slutet av beredningsprocessen.⁵ Rådet är även en myndighet, vilket innebär att propositionsutkasterna enligt offentlighetslagen är offentliga när de har getts in till statsrådets registratörskontor för bedömning i rådet. Rådsarbetets effekt och offentlighet kommer därmed till övervägande del i slutet av beredningsprocessen.

⁵ I promemorian till statsrådets förordning om rådet för bedömning av lagstiftningen (1735/2015) konstateras att regeringens propositioner tillställs rådet i form av så färdiga utkast som möjligt.

Rådets roll i förbättringen av lagberedningens kvalitet består av många delar. De valbara propositionsutkasterna är mycket olika till innehåll och omfattning, såsom framgår av avsnitt 2.1. Rådet har självständigt valt ut många utkast som ansetts centrala, även av ministeriernas arbetsgrupp för smidigare författningar.⁶ Enskilda rådsutlåtanden fyller därmed en funktion som mer övergripande ställningstaganden och uttrycker inte bara rådets syn på ett enskilt propositionsutkast.

Utlåtandena belyser konsekvensbedömningarna och lagberedningens kvalitet på ett mångsidigt sätt. Rådets utlåtanden kan styra ministerierna till informationskällor, om brister i dataunderlaget upptäcks. Utlåtandena hänvisar ofta till forskningsstudier och riktgivande räkneexempel men rådet har inte till uppgift att själv göra konsekvensbedömningar.

De tillgängliga resurserna för rådet möjliggör inte behandling av en större mängd propositionsutkast än i dagsläget. Å andra sidan behöver rådet inte nödvändigtvis behandla en större mängd utkast – ställningstagandena kan generaliseras och utkasterna ger mångsidiga valmöjligheter – när rådets verksamhet organiseras enligt principen att de lärdomar som dras inte bara gäller föremålen för rådets utlåtanden.

Rådet utvecklar samarbetet med relevanta intressenter, såsom justitiekanslersämbetet och andra regleringsråd i syfte att främja bättre reglering.

Statsrådets kanslis resultatmål för rådet var att ta upp minst 35 regeringspropositioner till behandling under 2017. En väsentlig svårighet på vägen mot målet var att schemat för beredningen av propositioner ofta skiljde sig avsevärt från den lagstiftningsplan som tillkännagavs i början av sessionsperioden. Avsteg från planen försvårade rådets arbete och arbetsplaneringen. För 2018 uppställdes inget kvantitativt resultatmål, bl.a. därför att statsrådets kansli initierat ett VN-TEAS-forskningsprojekt för bedömning av rådets effektivitet. Forskningsprojektet leds av professor Anssi Keinänen vid universitetet i Joensuu och utvärderingen ska bli färdig före utgången av 2018.

En förstärkning av rådets förutsättningar och förmåga att bedriva verksamheten rekommenderades av två VN-TEAS-forskningsprojekt som slutfördes i början av 2018: Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen och ”Yksi yhdestä” -malli osana sääntelyn kehittämistä ja arviointia.⁷

⁶ Resultatsammanställningar från normavvecklingen under 2017 finns på webbsidan <http://www.norminpurku.fi/wp-content/uploads/2018/01/Kooste-vuoden-2017-tuloksista.pdf>.

⁷ Forskningsprojektens slutrapporter finns på webbsidan <http://tietokayttoon.fi/etusivu>

4 Iakttagelser om hur beredningen av lagstiftning kan utvecklas

Enligt rådets iakttagelser behöver fortsatta åtgärder vidtas för att förbättra lagstiftningens kvalitet. Enligt rådets uppfattning bör ministerierna tilldela mer resurser för konsekvensbedömningar. Justitieministeriets utredning om resurserna för lagberedningen visar att den överlägset största delen av de medverkande i beredningen har juridisk utbildning.⁸ Rådet anser att det naturligtvis är viktigt med juridisk kompetens i lagberedningen men att det även behövs fler medverkande med annan utbildningsbakgrund i beredningen. Framförallt bör ministerierna öka kompetensen inom ekonomisk vetenskap. Enligt rådets uppfattning bör man överväga olika alternativ till hur ministeriernas resurser för konsekvensbedömningar kan förbättras så att man får mångsidig kompetens för lagberedningen och skapar förutsättningar för genomgripande konsekvensbedömningar.

Utöver resurs- och kompetensbegränsningar kan det enligt rådets uppfattning finnas vissa brister i ministeriernas verksamhetskultur som påverkar beredningsarbetets kvalitet. Enligt rådet bör särskild uppmärksamhet ägnas åt bl.a. ledningen av lagberedningsarbetet. Dessutom bör lagstiftningsschemat utvecklas så att förutsägbarheten ökar.

Enligt rådets iakttagelser behövs det stöd från det politiska beslutsfattandet för att man ska lyckas förbättra lagstiftningens kvalitet. Stödet består till väsentlig del av att man ger beredningsarbetet tillräckligt mycket tid. Enligt utredningen om resurserna för lagberedningen anses den otillräckliga beredningstiden vara det mest kritiska området i fråga om resurstillgången.

Finlands råd har klart mindre resurser än råden i andra EU-länder och Norge. Rådets mål är att även framöver fokusera på bedömningen av propositionsutkast och inte eftersträva en konsultativ roll som hjälp för ministeriernas konsekvensbedömningar. Rådet ska fokusera sina knappa resurser på effektiv skötsel av de nuvarande uppgifterna. Rådet anser det viktigt att slå vakt om dess självständiga och oberoende roll, som skulle försvåras ifall rådet ingriper i enskilda propositionsutkast och senare bedömer dem.

Rådet riktar uppmärksamhet på att många propositionsutkast har ett tekniskt eller annars svårbegripligt språk, vilket gör det svårare att förstå lagarna.

⁸ Justitieministeriet: Lainvalmistelun voimavarat vuonna 2016.

Rådet anser det viktigt att även andra än experter kan skaffa sig en tillräcklig uppfattning om lagändringar och deras konsekvenser. Detta gäller även EU-lagstiftning, där det typiska är en rätt lång behandlingstid under vilken riksdagen får regelbunden information, som dock ofta kommer i fragment. Rådet anser det viktigt att propositioner om genomförandet av direktiv eller dylika propositioner ger en tillräckligt bra helhetsbild av direktivet och dess konsekvenser.

Rådet riktar uppmärksamhet på att det finns många anvisningar om lagberedning men att de är osammanhängande och delvis överlappande. Utöver anvisningarna om utarbetandet av regeringspropositioner finns i varje fall justitieministeriets anvisning om konsekvensbedömningar (godkänd av statsrådet), social- och hälsovårdsministeriets anvisning om mänskliga konsekvenser och justitieministeriets anvisning om språkliga konsekvenser. I handledningen "Lainlaatijan EU-opas" behandlas hur EU-rätten ska beaktas vid beredningen av nationella författningar men det saknas en specifik anvisning om EU-konsekvensbedömningar.

Rådet rekommenderar att det utarbetas en sammanhängande och reviderad anvisning om konsekvensbedömningar i vilken det även finns anvisningar om bedömning av EU-lagstiftningens konsekvenser. Anvisningen bör dock vara koncis för att utgöra en användbar och hanterbar helhet ur lagberedarens synvinkel. Rådet rekommenderar t.ex. att det uppgörs en kärnfull checklista, som skulle göra det enkelt för lagberedarna att kontrollera ifall alla väsentliga aspekter har beaktats.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANSGATAN 1,
HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn 0295
16001

ISSN PDF 1799-7828
ISSN Häftad 0782-6028
ISBN PDF 978-952-287-581-5
ISBN Häftad 978-952-287-580-8