

Lagutskottet

Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag — nuläge och utvecklingsbehov

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Remiss

Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag - nuläge och utvecklingsbehov (EÄ 48/2019 rd): Ärendet har lämnats till lagutskottet för utlåtande i ärendet: Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag - nuläge och utvecklingsbehov (EÄ 48/2019 rd, eventuellt utlåtande). Utlåtandet ska lämnas till revisionsutskottet. Tidsfrist: 12.03.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Susanna Siitonen, justitieministeriet
- utvecklingsråd Kaisa Tiusanen, justitieministeriet
- professor Anssi Keinänen
- jur.dr., forskningschef Jussi Pajuoja
- ordförande Leila Kostiaainen, Rådet för bedömning av lagstiftningen
- forskningsdirektör Kati Rantala, Helsingfors universitet, Institutet för kriminologi och rättspolitik
- överdirektör Riku Jaakkola, Domstolsverket
- professor Tuula Linna
- professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Barnombudsmannens byrå
- Åklagarmyndigheten
- Riksfogdeämbetet
- Södra Finlands rättshjäps- och intressebevakningsdistrikt
- Brottspåföljdsmyndigheten
- Finlands näringsliv rf
- Företagarna i Finland rf
- Finlands Advokatförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringens propositioner ska innehålla beskrivningar av den föreslagna lagstiftningens konsekvenser. Ett centralt mål med konsekvensbedömningen är att riksdagen som lagstiftare ska få riktiga och tillräckliga uppgifter.

Revisionsutskottet behandlar nuläget och utvecklingsbehoven i fråga om genomförandet av konsekvensbedömningarna i författningsförslagen (EÄ 48/2019 rd) och har i samband med beredningen låtit göra en utredning av hur konsekvensbedömningen kan förbättras. "Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa" (Riksdagens revisionsutskotts publikation 1/2020, publikationen innehåller ett avsnitt om utvecklingsrekommendationer på svenska).

Revisionsutskottet har bitt övriga utskott att särskilt utifrån deras eget arbete bedöma om det allmänt taget har gjorts konsekvensbedömningar och om konsekvensbedömningarna i regeringens propositioner ger ett tillräckligt faktaunderlag för beslutsfattandet. Syftet med begäran om utlåtande är att för den fortsatta behandlingen av ärendet få information om hur väl konsekvensbedömningarna i propositionerna fungerar som stöd för riksdagsbehandlingen och beslutsfattandet. Revisionsutskottet efterlyser också en bedömning av huruvida efterhandsbedömningarna är tillräckliga när det utifrån utskottets betänkande har krävts att regeringen ska följa upp konsekvenserna och rapportera om dem till riksdagen.

Lagutskottet har hört sakkunniga inom sitt eget ansvarsområde på bred bas om konsekvensbedömningarna i regeringspropositionerna och uttalar på basis av den utredning som utskottet fått och sin egen erfarenhet följande:

Konsekvensbedömningar i regeringspropositioner

Allmänna synpunkter. Lagutskottet anser att bedömningen av författningsförslagens konsekvenser är en mycket viktig del av lagberedningen. Uppgiften är krävande: trots att det kan vara möjligt att bedöma en del av konsekvenserna på ett tillförlitligt sätt, är det alltid fråga om ett resonerande som gäller framtidens tillstånd. Det finns därför alltid osäkerhetsfaktorer i hur den föreslagna lagstiftningen kommer att fungera i framtiden och vilka konsekvenser den kommer att ha.

I konsekvensbedömningen betonar utskottet vikten av kompetens och ett så tillförlitligt och heltäckande kunskapsunderlag som möjligt. Det är viktigt att lagberedarna får tillräckligt med utbildning och anvisningar om konsekvensbedömningar, men det är också viktigt att de får expertstöd och annat stöd för konsekvensbedömningen under lagberedningsprocessen. I detta avseende välkomnar utskottet det kompetensnätverk för statsrådets konsekvensbedömning som tillsattes i december 2020. Syftet med nätverket är att stödja lagberedarna i konsekvensbedömningen och stärka samarbetet mellan ministerierna.

För att stödja kunskapsunderlaget för beredningen bör författningsförslagen beredas i tillräckligt omfattande sammansättningar och det bör begäras utlåtanden om dem av sakkunniga från olika

Utlåtande LaUU 3/2021 rd

områden i ett tillräckligt tidigt skede. Det centrala är att höra de myndigheter och målgrupper som genomför den ändring som är under beredning och på så sätt försöka kartlägga hur reformen fungerar i praktiken. Utskottet betonar vikten av att de sakkunnigas yttranden tas på allvar vid beredningen och beaktas på behörigt sätt i innehållet i propositionen.

Konsekvenserna av författningsförslagen bör också bedömas med framförhållning under hela lagberedningsprocessen och inte först i det skede då författningsbesluten redan har fattats. Detta stöder kartläggningen av lagstiftningsalternativ och valet av vilket alternativ som bäst förverkligar målen.

Regeringspropositioner inom lagutskottets ansvarsområde. Enligt lagutskottet har konsekvensbedömningarna i de propositioner som utskottet behandlat i allmänhet gjorts relativt väl. Nivån på konsekvensbedömningarna kan anses ha förbättrats ställvis under de senaste åren, vilket kan bedömas bero bland annat på att man fäster allt större vikt vid konsekvensbedömningar och deras betydelse. Utvecklingen har också påverkats av inrättandet av rådet för bedömning av lagstiftningen och dess roll i utvecklingen av konsekvensbedömningarna.

Konsekvensbedömningen behöver dock fortfarande utvecklas. Nivån på konsekvensbedömningarna varierar mellan olika propositioner liksom också bedömningen av olika konsekvenser även inom enskilda propositioner.

I de propositioner som lagutskottet behandlat är bedömningarna av författningsförslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna i allmänhet ändamålsenliga och täckande, och de har ofta utarbetats utifrån uppgifter från myndigheter och andra aktörer. De ekonomiska konsekvenserna och myndighetseffekterna är väsentliga, men utskottet betonar att också andra konsekvenser, såsom samhälleliga konsekvenser, är viktiga för utskottets beslutsfattande. Enligt utskottet finns det därför utrymme för utveckling när det gäller bedömningen av sådana andra konsekvenser.

Till exempel inom lagutskottets ansvarsområde har de centrala konsekvenserna för medborgarnas rättsliga ställning och rättsskydd ofta bedömts lättare och på en mer allmän nivå. Vid bedömningen av dem är det enligt utskottet väsentligt att beakta bland annat hur författningsförslaget påverkar tillgången till rättsbehandling och rättegångens längd. Det har länge varit ett problem i Finland att rättegångar fördröjts, och trots vissa lagreformer som har förbättrat situationen kan rättegångar fortfarande ta oskäligt lång tid. Också kostnader för rättegången och storleken på rättegångsavgifterna kan hindra att rättsskyddet tillgodoses. Lagutskottet har nyligen i sitt utlåtande om riksdagens justitieombudsmans berättelse från 2019 ansett det vara mycket oroväckande med avseende på rättsstaten och rättssäkerheten att rättegångstiderna är så långa och att situationen inte har kunnat avhjälpas under årens lopp (se LaUU 1/2021 rd samt även LaUU 3/2019 rd, LaUB 13/2012 rd, LaUU 13/2010 rd, LaUU 28/2009 rd och LaUU 5/2009 rd och de utlåtanden som nämns där). Utskottet ansåg i det sammanhanget att det är både nödvändigt och motiverat att göra en omfattande utredning inklusive åtgärdsförslag av hur rättsstatsprincipen och rättssäkerheten tillgodoses och vilka lagstiftningsmässiga och andra metoder som behövs för att säkerställa och stärka dem (LaUU 1/2021 rd).

Utlåtande LaUU 3/2021 rd

De propositioner som hänför sig till straffrätten och påföljdssystemet kan i sin tur innehålla bedömningar av bland annat konsekvenserna för det straffrättsliga systemets rättvisa, trovärdighet eller godtagbarhet, men om uppgifterna i fråga inte baserar sig på undersökta uppgifter, är de närmast spekulativa bedömningar. Också straffpraxis kan vara en utmaning vid bedömningen av konsekvenserna av författningsförslag som gäller straffrätt och påföljdssystem, eftersom den möjligen efter tidigare reformer ännu inte är etablerad.

Också nivån på bedömningen av konsekvenserna för företagen varierar. Enligt den utredning som utskottet fått har konsekvenserna för företagen inte nödvändigtvis identifierats alls, eller också är bedömningarna mycket ytliga. I dem har man inte heller i tillräcklig grad identifierat mångfalden hos företag- och företagsfältet, det vill säga att konsekvenserna för företagen riktas på olika sätt och med olika vikt till företag av olika storlek och inom olika branscher.

Utskottet fäster också särskild uppmärksamhet vid bedömningen av konsekvenserna för barn. Det är positivt att konsekvenserna för barn har bedömts i allt större utsträckning i propositionerna, men enligt den utredning som utskottet fått har systematisk och kunskapsbaserad utvärdering av hög kvalitet gjorts sällan och bedömningen kan bli ytlig. I bedömningen av konsekvenserna för barn är det viktigt att också utreda barns och ungas åsikter.

Det lämnas ganska många propositioner, men de innehåller ofta relativt små och snäva förslag till författningsändringar. Detta leder lätt till bristande enhetlighet i regleringen och silotänkande liksom till att det är svårt att förutse samverkan mellan flera samtidiga eller på varandra följande enskilda ändringar. Enligt lagutskottet finns det skäl att fästa större uppmärksamhet än tidigare vid sådana synergieffekter, eftersom de som helhet kan vara betydande och också medföra oförutsedda konsekvenser. För att bedöma konsekvenserna betonar utskottet också vikten av förvaltningsövergripande samarbete mellan olika ministerier och aktörer.

Bland annat bör man fästa större uppmärksamhet vid kumulativa ekonomiska synergieffekter. Till exempel i ett enskilt författningsändringsprojekt kan det bedömas att de ekonomiska konsekvenserna för domstolsväsendet eller Åklagarmyndigheten inte är väsentliga när det är fråga om endast några årsverken. Eftersom många andra författningsändringar som genomförs samtidigt och i följd kan ha motsvarande konsekvenser som inte bedöms, kan följden bli ett dolt resursunderskott hos myndigheterna. Detta är oroväckande med tanke på de knappa resurserna hos aktörerna inom rättsväsendet.

Lagutskottet betonar därför vikten av att man vid beredningen av nya författningsförslag och bedömningen av deras konsekvenser beaktar att de ekonomiska resurserna hos aktörerna inom justitieförvaltningen redan är mycket knappa. I synnerhet vid behandlingen av budgetpropositioner och ramarna för statsfinanserna har utskottet upprepade gånger under flera år fäst stor vikt vid bland annat den alltför knappa basfinansieringen av domstolsväsendet (se bl.a. LaUU 3/2020 rd, LaUU 5/2019 rd, LaUU 22/2018 rd, LaUU 4/2018 rd, LaUU 13/2017 rd, LaUU 7/2017 rd, LaUU 7/2016 rd, LaUU 6/2015 rd, LaUU 6/2013 rd, LaUU 5/2012 rd, LaUU 18/2011 rd, LaUU 17/2011 rd, LaUU 13/2010 rd och LaUU 6/2010 rd). Den ekonomiska situationen för aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde har dock inte förbättrats på ett hållbart sätt, trots att utskottet upprepade gånger har påtalat saken. Utskottet har därför hyst oro över läget och i sitt utlåtande om 2021 års budgetproposition ansett att det är nödvändigt att utreda hur stora anslag aktörerna inom

Utlåtande LaUU 3/2021 rd

förvaltningsområdet skulle behöva för att säkerställa tillräcklig och hållbar finansiering av rättsstaten och rättsvården (se LaUU 8/2020 rd).

I detta sammanhang påminner utskottet också om att man vid beredningen av lagändringar i någon del av straffprocesskedjan måste bedöma hur ändringen återspeglas i andra delar av straffprocesskedjan och deras eventuella resursbehov. Som lagutskottet redan länge och i flera sammanhang påpekat kräver en fungerande kedja i straffrättsvården balanserad och tillräcklig resurstilldelning till alla myndigheter som ingår i straffprocesskedjan, alltså polis, åklagare, domstolar, rättshjälp och Brottsföljdsmyndigheten (se LaUU 1/2021 rd, LaUU 3/2019 rd samt bl.a. LaUU 8/2020 rd, LaUU 3/2020 rd, LaUU 5/2019 rd, LaUU 4/2018 rd, LaUU 13/2017 rd, LaUU 7/2017 rd, LaUU 15/2016 rd och LaUU 6/2015 rd).

Behovet av en bedömning av samverkan är viktigt också när det i flera samtidiga eller på varandra följande lagprojekt är fråga om samma regleringsområde eller när det vidtas åtgärder som hänför sig till samma fenomen och som har enhetliga mål. Detta har framkommit i lagutskottets arbete särskilt i samband med behandlingen av brådskande, temporära regeringspropositioner i samband med coronapandemin om utsökning (LaUB 5/2020 rd och LaUB 8/2020 rd), konkurs (LaUB 4/2020 rd, LaUB 9/2020 rd och LaUB 14/2020 rd) och indrivning av fordringar (LaUB 12/2020 rd). Bakom dessa separata propositioner ligger ett gemensamt mål att bidra till att underlätta medborgarnas och företagens ställning under coronapandemin. I det senaste betänkandet om ändring av konkurslagen fäste utskottet uppmärksamhet vid att det i de ovan nämnda enskilda regeringspropositionerna vanligen endast har gjorts en bedömning av konsekvenserna av förslaget till ändring, även om ändringen ofta är en del av en större helhet som syftar till att underlätta coronavirussituationen och dess konsekvenser (se LaUB 14/2020 rd). Utskottet såg det därför som viktigt att kommande propositioner med koppling till coronaläget också innehåller en bedömning av hur förändringarna samverkar.

Konsekvensbedömning i efterskott

Med beaktande av att konsekvensbedömningen i regeringspropositionerna gäller framtiden och därför är förknippad med osäkerhetsfaktorer, är det väsentligt att man efter genomförandet av reformen följer upp och utreder hur väl reformen fungerar i praktiken och vilka faktiska konsekvenser den har. Först detta kan ge aktuell information om reformens konkreta konsekvenser. Efterhandsutvärderingen är viktig eftersom den bland annat gör det möjligt att upptäcka ändringsbehov och reagera snabbt på dem.

Det är viktigt att också lagstiftaren får information om hur viktiga reformer fungerar. Lagutskottet har därför i synnerhet i samband med betydande och vittsyftande reformer haft för vana att i sitt betänkande föreslå att riksdagen godkänner ett uttalande där det förutsätts att reformens konsekvenser följs upp och att en utredning om konsekvenserna lämnas till utskottet inom en viss tid. Under de senaste åren har det utifrån lagutskottets betänkande krävts sådana utredningar bland annat om åtalsförhandlingar (LaUB 5/2014 rd), totalreformen av stiftelselagen (LaUB 20/2014 rd), ändringen av lagen om försäkringsdomstolen (LaUB 30/2014 rd) och reformen av utbildningen av domare (LaUB 8/2016 rd). Utredningen har ofta gjorts av en utredare utanför ministeriet (t.ex. Institutet för kriminologi och rättspolitik). Allmänt taget anser lagutskottet att de utredning-

Utlåtande LaUU 3/2021 rd

ar som lämnats till utskottet har varit synnerligen förtjänstfulla och gett nyttig information om hur reformerna fungerar och vilka konsekvenser de har.

Även om efterhandsutvärderingen av reformerna utifrån riksdagens uttalanden har fungerat såsom det konstateras ovan och den har gett nyttig information om reformernas konsekvenser, anser utskottet att den inte ensam är tillräcklig med tanke på behoven av uppföljning. Uppföljning bör således också genomföras på något annat sätt än så som riksdagen förutsätter. Det är därför motiverat att utveckla och stärka konsekvensbedömningen på statsrådsnivå för att den ska bli mer systematisk än för närvarande. Det vore bra att lyfta fram utvärderingen, sättet att genomföra den och tidtabellen redan i propositionen. Likaså är det viktigt att utvärderingen genomförs så att också olika intressentgruppers synpunkter och erfarenheter av reformens konsekvenser kartläggs. Också riksdagens tillgång till information om utvärderingen bör beaktas.

Avslutningsvis

På basis av det som anförs ovan och den utredning som utskottet fått anser utskottet det vara motiverat att arbetet med att utveckla konsekvensbedömningarna i regeringspropositionerna fortsätter och att ovan nämnda omständigheter beaktas i arbetet. Utskottet betonar dock att det väsentliga är att trygga tillräckliga resurser för lagberedningen. Det är också klart att en god lagberedning av hög kvalitet kräver tid, vilket bör beaktas realistiskt i projektens tidtabeller.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Lagutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande LaUU 3/2021 rd

Helsingfors 11.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.