



Utlåtande av rådet för bedömning av
lagstiftningen

Ärendenummer: VN/31244/2024-VNK-2

Datum: 13.11.2024

Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen till finansministeriet om utkastet till regeringens proposition om lagstiftning om en reform av statens regionförvaltning

I utkastet till regeringens proposition beskrivs beredningens bakgrund och nuläge i detalj. Varför lagstiftningen behöver ändras förblir dock oklart. I propositionen beskrivs och bedöms de centrala konsekvenserna. Propositionen är en omfattande helhet av stor betydelse, men konsekvenserna av den förblir till vissa delar oklara. Det bör fästas uppmärksamhet vid att propositionen ska vara lätt att förstå och att de centrala förslagen ska beskrivas kort och koncist och tydligt.

De största bristerna och utvecklingsbehoven i utkastet till proposition

- i) Det är svårt att få en helhetsbild av de förslag som är centrala med tanke på reformen. Propositionen blir svårare att förstå när språket och presentationssättet i propositionen inte är tillräckligt tydligt. Av utkastet till proposition framgår till exempel inte vilka de största problemen i nuläget är.
- ii) Riskerna i anknytning till propositionen och riskernas sannolikhet bedöms inte tillräckligt. Vilka är riskerna med omorganiseringen av personalen och ledningen och de besparingar som görs på grund av produktivetsprogrammet? Vilka följder kan en fördröjning av ändringarna i informationssystemen ha? Propositionen bör innehålla en beskrivning av de största riskerna med tanke på ett lyckat genomförande.
- iii) I utkastet till proposition förblir det oklart i vilken utsträckning den föreslagna ändringen skulle förbättra garantierna för god förvaltning och göra behandlingen av ärenden smidigare. Propositionen bör innehålla exempel som åskådliggör för läsaren vilka de typiska tillstånds- och tillsynsärenden som medborgare och företag anhängiggör är. Är förändringarna i processerna betydande med tanke på medborgarna och företagen?
- iv) I utkastet till proposition förblir oklart hur propositionen konkret skulle påverka samarbetet mellan de olika myndigheterna och med kommunerna.



1. Det centrala innehållet i regeringens utkast till proposition

Beskrivningen här är ett direkt citat från avsnittet "propositionens huvudsakliga innehåll" i propositionsutkastet.

"Propositionsutkastet innehåller ett förslag till lagstiftning i anslutning till reformen av statens regionförvaltning. I propositionen föreslås det att lagen om Tillstånds- och tillsynsverket, lagen om livskraftscentraler samt om utvecklings- och förvaltningscentret och lagen om Statens ämbetsverk på Åland ska antas. Lagförslagen innehåller bestämmelser om ämbetsverkens organisation, ledning, resultatstyrning och organisering av förvaltningen. Med anledning av att Tillstånds- och tillsynsverket och livskraftscentralerna inrättas är det nödvändigt att precisera bestämmelserna om styrningsbehörighet och myndigheternas samarbete. Till Tillstånds- och tillsynsverkets uppgifter föreslås höra regionförvaltningsverkens och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovårdens uppgifter samt uppgifter som hör till närings-, trafik- och miljöcentralens ansvarsområde för miljön och naturresurserna. Till livskraftscentralernas uppgifter föreslås höra de uppgifter som hör till närings-, trafik- och miljöcentralerna till den del de inte överförs på Tillstånds- och tillsynsverket. I samband med reformen överförs regionförvaltningsverkens uppgifter inom konkurrens- och konsumentförvaltningen till Konkurrens- och konsumentverket, uppgifter som gäller djurhälsa och djurvälbefinnande och livsmedel till Livsmedelsverket samt närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter inom den offentliga persontrafiken till Transport- och kommunikationsverket. Statens ämbetsverk på Åland behåller sin nuvarande ställning och sina uppgifter. Lagförslaget innehåller bestämmelser om verksamhetsstället för Statens ämbetsverk på Åland, om ledningen, styrningen, organiseringen av förvaltningen och om uppgifterna. I propositionen föreslås också ändringar av andra lagar som hänför sig till reformen av den statliga regionförvaltningen. Lagen om regionförvaltningsverken, lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna upphävs."

2. Bedömning av regeringens propositionsutkast och konsekvensbedömningar

2.1 Allmänna kommentarer

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att bakgrunden till beredningen beskrivs väl i utkastet till proposition. I utkastet till proposition beskrivs till exempel de tidigare regionförvaltningsreformerna i stora drag, vilket är bra.

I beskrivningen av nuläget behandlas statsförvaltningens verksamhet och myndigheternas uppgifter, organisationer, styrning och ledning grundligt. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att det är



positivt att det finns en tabell som visar hur uppgifterna skulle överföras från de befintliga myndigheterna till de nya myndigheterna. **Rådet anser** dock att beskrivningen av nuläget är så detaljerad att det är svårt att få en helhetsbild av de förslag som är centrala med tanke på reformen. Även remissresponsen har behandlats mycket detaljerat. Till exempel ett kort sammandrag av de centrala observationerna och den viktigaste remissresponsen skulle åskådliggöra helheten bättre.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att det är positivt att det i beskrivningen av nuläget hänvisas till bland annat OECD:s och Finlands redogörelser för utmaningarna inom den finländska förvaltningen. I utkastet till proposition förtecknas många korrigeringsbehov. I utkastet beskrivs också de olika genomförandesätten i huvudsak. **Rådet anser** dock att det förblir oklart vilka de centrala problemen är i nuläget ur kundernas och tjänsteproducenternas synvinkel, och om den föreslagna ändringen är det effektivaste sättet att lösa de problem som finns i nuläget.

Rådet för bedömning av lagstiftningen fäster uppmärksamhet vid att propositionen blir svårare att förstå när språket och presentationssättet i propositionen inte är tillräckligt tydligt.¹ Regeringens utkast till proposition är tung att läsa, och behandlingen av konsekvenserna är splittrad.² I omfattande propositioner bör det fästas särskild uppmärksamhet vid att propositionen ska vara lätt att förstå och att de väsentliga förslagen ska beskrivas kort och koncist och tydligt i de rätta avsnitten enligt strukturen för propositioner.³

Rådet för bedömning av lagstiftningen fäster uppmärksamhet vid att man i avsnittet om konsekvensbedömningen beskriver en del av de mål för propositionen som man strävar efter att uppnå. I avsnittet om konsekvensbedömningen bör man fokusera på att beskriva de konsekvenser som är väsentliga med tanke på propositionen. I konsekvensbedömningen beskrivs i viss mån även nuläget och de centrala förslagen bakom förändringarna. Eftersom propositionen är omfattande kan detta göra det lättare att åskådliggöra de många olika konsekvenser som reformen får, men presentationssättet bör vara enhetligt i hela propositionen.

Enligt utkastet till proposition är syftet med förslagen gällande Tillstånds- och tillsynsverket att få bättre resultat, att öka jämlikheten, att förbättra tjänsternas kvalitet, att producera tjänster effektivare och att förbättra tillgängligheten till tjänsterna. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att det till vissa delar i utkastet förblir oklart vilka brister i fråga om resultat, effektivitet och kvalitet det finns inom

¹ Utkastet till proposition innehåller till exempel många satsmotsvarigheter och långa frasstrukturer, och det finns också upprepningar i texten. Rådet rekommenderar att alla mellanrubriker i konsekvensbedömningarna numreras så att det är lättare att åskådliggöra helheten.

² Exempelvis under rubriken konsekvenserna för landsbygden behandlas konsekvenser för företagen. Konsekvenserna för samernas ställning förblir oklara även om det under rubriken Beredningen av propositionen nämns att man har förhandlat med Sametinget om konsekvenserna för samernas ställning.

³ På sidan 6 lyfter man i fråga om målen för Tillstånds- och tillsynsverket exempelvis fram att man genom att effektivisera resursanvändningen och tillsynen kan säkerställa klientens och patientens rättigheter och patientsäkerheten, förbättra människors säkerhet och minska antalet olyckor. I utkastet till proposition förblir det till exempel oklart hur förslaget kommer att minska olyckorna och hurdana olyckor det i så fall handlar om.



statsförvaltningens tjänster för närvarande. I vilken grad skulle tjänsternas kvalitet eller effektivitet förändras efter de föreslagna ändringarna?

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att propositionen bör innehålla en beskrivning av de största riskerna med tanke på ett lyckat genomförande. Riskerna och riskernas sannolikt bedöms inte i tillräcklig utsträckning med beaktande av att det föreslås betydande ändringar i organiseringen av regionförvaltningen. Vilka är riskerna med omorganiseringen av personalen och ledningen och de besparingar som görs på grund av produktivetsprogrammet?

Att man i utkastet beskriver också riskerna i fråga om informationshanteringen i viss mån är positivt. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att riskerna i anknytning till informationssystemen bör bedömas noggrannare. Vilka följder kan en fördröjning av ändringarna i informationssystemen ha för kunderna och skötseln av myndighetsuppgifterna?

2.2 Ekonomiska konsekvenser

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att konsekvenserna för nationalekonomin har behandlats tillräckligt.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att konsekvenserna för de offentliga finanserna har beskrivits ur flera synvinklar. Även konsekvenserna av statsförvaltningens produktivetsprogram behandlas i utkastet. Det förblir dock oklart i utkastet vilka de osäkerhetsfaktorer som påverkar ändringskostnaderna är.

I utkastet till proposition beskrivs hur företagen kan sköta sina ärenden på ett smidigare sätt efter ändringarna. **Rådet för bedömning av lagstiftningen rekommenderar** att man i konsekvenserna för företag ska ta med exempel om hur processen för företags skötsel av myndighetsärenden skulle förändras och bli smidigare efter ändringarna. Att beskriva med exempel åskådliggör bättre hur regleringsbördan kan komma att förändras.

5.2 Miljökonsekvenser

Enligt utkastet till proposition bedöms propositionen få ringa, indirekta miljökonsekvenser. I samband med reformen förnyas förfarandena med syftet att möjliggöra ett effektivt verkställande av miljölagstiftningen.

Rådet för bedömning av lagstiftningen för fram att de miljöuppgifter som omorganiseringen av myndighetsverksamheten och myndighetstillsynen gäller inte behandlas i avsnittet om miljökonsekvenserna, utan separat.

Rådet anser att det i propositionen saknas en helhetsbedömning av miljökonsekvenserna. I propositionen bör det preciseras i vilken omfattning reformen skulle effektivisera verkställandet av miljölagstiftningen



jämfört med nuläget. I utkastet till proposition förblir oklart hur reformen inverkar på miljötillsynen och om ändringarna kan få konsekvenser för nivån på miljöskyddet.

2.4 Andra konsekvenser för människor och samhället

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att det i utkastet till proposition förblir oklart i vilken omfattning den föreslagna ändringen skulle förbättra garantierna för god förvaltning och göra behandlingen av ärenden smidigare. Propositionen bör innehålla exempel som åskådliggör för läsaren vilka de typiska tillstånds- och tillsynsärenden som medborgare och företag anhängiggör är. Är förändringarna i processerna betydande med tanke på medborgarna och företagen?

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att det är positivt att konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna beskrivs särskilt i utkastets avsnitt om bedömningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I utkastet behandlas till exempel konsekvenserna för barn och unga, lönejämställdheten och de språkliga rättigheterna.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser dock att konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bör preciseras med en beskrivning av propositionens eventuella risker vad gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Konsekvenserna för tillgången till tjänster och tjänsternas tillgänglighet med tanke på olika befolkningsgrupper bör konkretiseras. Kan behandlingarna av klagomål och av tillsyns- och tillståndsärenden överbelastas och fördröjas om det uppstår svårigheter vid genomförandet av de föreslagna ändringarna?

På basis av utkastet till proposition får man uppfattningen att organisationsstrukturen på Tillstånds- och tillsynsverket och livskraftscentralerna kommer att motsvara ministeriernas förvaltningsområden efter ändringarna, trots att det huvudsakliga styrningsansvaret för Tillstånds- och tillsynsverket ligger hos finansministeriet. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att de eventuella riskerna i anknytning till myndigheternas verksamhet och samordningen av deras styrning bör preciseras i propositionen. Enligt utkastet till proposition kommer reformen i sig inte att inverka på verksamheten i statens, kommunernas och välfärdsområdenas myndigheter. Trots det bör förändringarna i deras verksamhetsmiljöer beaktas. I utkastet till proposition förblir oklart hur propositionen konkret skulle påverka samarbetet mellan de olika myndigheterna och med kommunerna.

Rådet anser att konsekvenserna och riskerna för tillsynen över arbetsskyddet bör behandlas mångsidigare. Kan till exempel tillsynsmyndigheternas verksamhetsförutsättningar och tillsynens effektivitet förändras efter reformen?

Enligt utkastet till proposition ska personalen i regel fortsätta med samma uppgifter, och målet är också att verkets personal ska fortsätta arbeta i samma regioner. När funktionerna omorganiseras kan det emellertid göras ändringar också i de anställdas uppgiftsbeskrivningar och arbetsroller, och det kan inverka också på



tjänstemäns löner. **Rådet för bedömning av lagstiftningen anser** att det är positivt att utkastet innehåller en tabell där årsverken och placeringen av funktionerna enligt den nya ämbetsverksstrukturen beskrivs. Det skulle vara bra att propositionen skulle innehålla exempel på hur uppgiftsbeskrivningarna eller lönesättningen kan komma att ändras.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att det är positivt att konsekvenserna för regionutvecklingen och landsbygden bedöms i utkastet till propositionen. **Rådet rekommenderar** att de myndigheter som är föremål för ändringarna beskrivs till exempel genom en karta över verksamhetsställena i nuläget och efter ändringarna. På det sättet får man en bättre uppfattning om vem som berörs av konsekvenserna för regionutvecklingen och landsbygden.

3. Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

Utlåtandet av rådet för bedömning av lagstiftningen har lämnats om utkastet till regeringens proposition om lagstiftning om en reform av statens regionförvaltning (projektnummer: VM114:00/2023). Finansministeriet lämnade propositionen till rådet per e-post den 4 november 2024. Utlåtandet är offentligt.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att utkastet till regeringens proposition följer anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning på ett nöjaktigt sätt. Rådet rekommenderar att utkastet till proposition korrigeras i enlighet med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen.

Helsingfors den 13 november 2024

Leila Kostiainen

Ordförande för rådet för bedömning av lagstiftningen

Annika Collin

Ledande sakkunnig, sekreterare för rådet för bedömning av lagstiftningen

Kontaktinformation:

Statsrådets kansli
PB 23, 00023 Statsrådet
valtioneuvosto.fi
tfn 0295 16001



Bilaga 1 Standarduttalanden som används av rådet för bedömning av lagstiftningen

5. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att utkastet till regeringens proposition uppfyller kraven i anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning på ett berömvärt sätt. Rådet föreslår endast några mindre tillägg till utkastet till proposition.

4. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att utkastet till regeringens proposition uppfyller kraven i anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning väl. Rådet rekommenderar att utkastet till proposition kompletteras i enlighet med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen.

3. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att utkastet till regeringens proposition följer anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning på ett nöjaktigt sätt. Rådet rekommenderar att utkastet till proposition korrigeras i enlighet med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen.

2. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att utkastet till regeringens proposition följer anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning på ett otillfredsställande sätt. I utkastet till proposition finns betydande brister, och det bör korrigeras i enlighet med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen.

1. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att bristerna i utkastet till regeringens proposition är så betydande att det inte uppfyller kraven i anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning. Utifrån propositionsutkastet är det inte möjligt att bilda sig en tillräcklig och motiverad uppfattning om förslaget och inte heller om dess ekonomiska och samhällsliga konsekvenser. Om bristerna inte korrigeras finns det skäl att allvarligt överväga huruvida propositionen kan lämnas till riksdagen för behandling.*

* Sista meningen utelämnas i situationer där det inte är möjligt att låta bli att lämna propositionen till riksdagen för behandling.