

Ny anvisning för hörande vid lagberedning: svenskt referat av sammandraget av remissvaren

Justitieministeriet ordnade den 27 november 2024–15 januari 2025 ett remissförfarande om den nya anvisning för hörande vid lagberedning som beretts av en förvaltningsövergripande arbetsgrupp samt om bedömningspromemorian om den remisstid som ska reserveras för lagförslag. Under remissbehandlingen kom det in svar från 94 remissinstanser. Av dem representerade ungefär hälften aktörer inom tredje sektorn, en tredjedel myndigheter och resten forskare, andra experter och företag. Alla utlåtanden finns i utlåtandetjänsten¹. Ytterligare information om projektet, inklusive ett mer detaljerat sammandrag av remissvaren på finska, finns i Statsrådets tjänst för projektinformation².

De remissinstanser som lämnade utlåtande understödde så gott som enhälligt arbetsgruppens förslag att bibehålla den nuvarande huvudregeln när det gäller remisstiden. Förslaget understöddes av bland annat justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, rådet för bedömning av lagstiftningen, merparten av ministerierna samt de organisationer, andra myndigheter och forskare som meddelat sin ståndpunkt i ärendet. Bland annat betonades remisstidens betydelse när det gäller kvaliteten på utlåtandena och lagberedningen, individens rätt till inflytande, jämlika möjligheter till inflytande för olika aktörer, demokratin och förtroendet samt att remisstiden har rätt liten betydelse när det gäller lagberedningsprojektens totala längd. Många nämnde att utmaningarna med korta remisstider är att det tar tid att samla information och fatta beslut när utlåtanden ska utarbetas till exempel i takorganisationer och kommuner, att man samtidigt kan ha flera begäranden om utlåtande på gång och att resurserna är begränsade hos dem som bereder utlåtanden. Bättre metoder att påskynda beredningen av brådskande lagberedningsprojekt, till exempel under valåret, vore enligt remissinstanserna att det reserveras tillräckliga resurser för projekten och att lagberedningsprojekten planeras bättre. Det föreslogs också att man redan i regeringsprogrammet drar upp riktlinjer för när brådskande projekt ska inledas.

¹ <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=3f137652-1188-4570-9910-5153bda8f326&respondentId=00000000-0000-0000-0000-000000000000&proposalLanguage=9ff64fe9-04da-4471-9f0c-3f2016e71b4f>

² <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM030:00/2023>

Postadress
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Statsrådets kansli och jord- och skogsbruksministeriet understödde alternativet att förkorta den rekommenderade remisstiden med en vecka. Enligt jord- och skogsbruksministeriet kan den nuvarande remisstiden vara onödigt lång i lagberedningsprojekt av mindre betydelse eller i brådskande lagberedningsprojekt som gäller genomförande av EU-rättsakter. Ingen understödde alternativet att förkorta den rekommenderade remisstiden med två veckor.

Det rådde delade åsikter om de nya, konkretare anvisningarna om avvikelse från den rekommenderade remisstiden. Många remissinstanser (bland annat rådet för bedömning av lagstiftningen samt vissa organisationer och forskare) ansåg att grunderna för avvikelse bör vara begränsade. En del menade till exempel att grunderna för avvikelse var formulerade på ett sätt som lämnar rum för tolkning, såsom formuleringen att lagförslaget har små konsekvenser eller är lätt att ta till sig, eller att lagberedaren inte nödvändigtvis kan identifiera alla relevanta aspekter utan tillräckligt hörande. Flera remissinstanser påpekade att en EU-rättsakt kan ha betydande konsekvenser även om det nationella handlingsutrymmet är litet. Mest motstånd mötte förslaget om kortare remisstider för de budgetlagar som bereds under valåret. Många remissinstanser hänvisade bland annat till budgetlagarnas samhällsreliga betydelse och till justitiekanslerns avgöranden, enligt vilka politisk brådska inte är en godtagbar grund för kortare remisstider. Flera ministerier betonade betydelsen av helhetsprövning och tillräcklig flexibilitet från fall till fall. Även justitiekanslern betonade helhetsprövning från fall till fall, men påpekade att grunderna för avvikelse bör tolkas snävt och att man alltid bör eftersträva en remisstid på minst sex veckor. Flera remissinstanser (bland annat organisationer och forskare) önskade att remisstiderna skulle vara föremål för en noggrannare offentlig uppföljning eller övervakning.

Merparten av remissinstanserna ansåg att alla arbetsgruppens förslag som gäller utveckling av de elektroniska verktygen för hörande (framför allt utlåntandetjänsten och Statsrådets tjänst för projektinformation) och användningen av dem var viktiga. Jord- och skogsbruksministeriet uttryckte vissa reservationer om utvecklingsförslagen, till exempel när det gäller kravet på användning av utlåntandetjänsten. Många andra remissinstanser, även justitiekanslern, framhöll vikten av en gemensam publiceringsplattform när det gäller att tillgodose rätten till inflytande och möjligheterna att följa olika lagberedningsprojekt.

Allmänt taget fick utkastet till anvisning ett positivt mottagande. Cirka 70–90 % av de remissinstanser som svarat på flervälsfrågorna understödde samtliga principer och rekommendationer i utkastet som sådana. Flera remissinstanser noterade dock anvisningens längd och det stora antalet principer och rekommendationer, som kan göra det svårare att tillämpa anvisningen. Dessutom kritiserade många remissinstanser de föreslagna formuleringarna i fråga om strukturerade enkäter och påpekade bland annat att det är viktigt att den som begär utlåntande får avgöra hur enkäten ska vara uppbyggd från fall till fall och att enkäten också möjliggör öppna svar. Bland annat många organisationer föreslog

kompletteringar i anvisningen när det gäller att beakta de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt barn och unga, personer med funktionsnedsättning och personer i utsatt ställning.

När det gäller hörande under den preliminära beredningen uttryckte många remissinstanser (organisationer, forskare, justitiekanslern, myndigheter) sin uppskattning över att man betonar vikten av tidigt hörande. Fyra ministerier uttryckte reservationer om principen att publicera tidpunkten för den preliminära beredningen i Statsrådets tjänst för projektinformation, eftersom det finns många olika typer av preliminär beredning och tidpunkten för när den preliminära beredningen inleds inte alltid är entydig. Tre eller fyra ministerier betonade vikten av prövning från fall till fall även i fråga om vissa andra principer och rekommendationer som gäller den preliminära beredningen: skriftligt hörande om eventuella bedömningspromemorior, muntliga höranden och publicering av skriftliga bedömningar av remissvaren. Flera andra kritiserade det faktum att lagberedningsprojekt där det nationella handlingsutrymmet är litet inte omfattas av principen om hörande under den preliminära beredningen, bland annat eftersom även sådana projekt kan ha betydande konsekvenser.

Principerna för hörande under den grundläggande beredningen fick brett understöd och utvecklingsförslagen gällde endast detaljfrågor, såsom en noggrannare definition av *tillräckligt omfattande hörande*. I fråga om rekommendationerna betonade två eller tre ministerier prövning från fall till fall när det gäller publicering av tidsschemat för hörande i förhand, direkt hörande av målgrupper, muntliga höranden och publicering av ett sammandrag av remissvaren. Till exempel önskade en del av organisationerna och forskarna att vissa rekommendationer, såsom direkt hörande av målgrupper, utvidgas eller formuleras som principer.

Merparten av remissinstanserna understödde principerna för remissförfarandet som sådana. Fem ministerier och justitiekanslern betonade dock att det inte alltid är ändamålsenligt att publicera ett separat sammandrag av remissvaren, bland annat eftersom många regeringspropositioner är begränsade till sin omfattning och remissvaren även ska beskrivas i propositionen. På motsvarande grunder förespråkade fyra ministerier prövning från fall till fall när det gäller att publicera en bedömning av remissvaren. Samtidigt framhöll flera organisationer och forskare behovet att inom ramen för statsrådet utveckla sätten att dokumentera hur remissvaren beaktats i beredningen. En del av remissinstanserna föreslog till exempel också att det tydligare ska formuleras på vilka grunder begäran om utlåtande kan publiceras någon annanstans än i utlåtandetjänsten. Flera remissinstanser önskade också att rekommendationen om en förhandsanmälan om begäran om utlåtande ska formuleras på ett mer förpliktande sätt.

När det gäller hörande i den fortsatta beredningen framhävde flera remissinstanser behovet att inom ramen för statsrådet utveckla sätten att motivera och dokumentera hur remissvaren beaktas i beredningen. Bland annat justitiekanslern och olika organisationer och forskare poängterade också att den respons som fås vid hörandena bör beaktas i beredningen.

När det gäller rekommendationerna om hörande av sakkunniga i riksdagen ansåg riksdagens centralkansli och fem ministerier att rekommendationen om att utkastet till ministeriets svar ska delges andra sakkunniga som hörts i utskottet var problematisk, bland annat med tanke på handlingarnas offentlighet, ärendenas brådskanie natur och statsrådets självständiga verksamhet. Samtidigt ansåg till exempel justitieombudsmannen och Kommunförbundet att frågan är viktig. Två eller tre ministerier påpekade i fråga om de övriga rekommendationerna i avsnittet också vikten av prövning från fall till fall samt att det förekommer skillnader mellan utskotten. Dessutom dryftade justitiekanslern och tre ministerier hur ändamålsenligt kapitlet är, eftersom utskottens praxis varierar och kapitlet om riksdagsprocessen till sin karaktär avviker från de övriga kapitlen i utkastet till anvisning.

I fråga om rekommendationerna om hörande vid uppföljning och utvärdering av lagstiftningen understödde flera organisationer och forskare mer förpliktande formuleringar eller att rekommendationerna skrivs om i form av principer. Jord- och skogsbruksministeriet uttryckte reservationer i fråga om hur ändamålsenliga eller behövliga olika rekommendationer är i olika fall.

När det gäller hörande i det proaktiva påverkansarbetet i EU och vid beredningen av EU-rättsakter och statsfördrag betonade flera remissinstanser vikten av hörande och information samt att dessa utvecklas bland annat i fråga om det proaktiva påverkansarbetet i EU, arbetet i EU-beredningssektionerna och beredningen av EU-rättsakter.

När det gäller språken för hörande föreslog en del av remissinstanserna (de högsta laglighetsövervakarna samt vissa organisationer och forskare) att rekommendationerna om hörande på svenska formuleras på ett mer förpliktande sätt eller utvidgas, eller att rekommendationerna skrivs om i form av principer. Remissinstanserna lade också fram ytterligare förslag bland annat när det gäller hörande av Ålands landskapsregering, handlingar som översätts till olika språk och de avgöranden av laglighetsövervakarna som det hänvisas till i anvisningen.