

Jord- och skogsbruksutskottet

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 jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till revisionsutskottet. Tidsfrist: 12.03.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Susanna Siitonen, justitieministeriet
- utvecklingsråd Kaisa Tiusanen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Susanna Paakkola, jord- och skogsbruksministeriet
- utvecklingschef Johanna Kohl, Naturresursinstitutet.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Livsmedelsindustriförbundet rf
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Skogsindustrin rf
- Renbeteslagsföreningen
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Finlands Jägarförbund
- Glesbygdsnätverket.

Inget yttrande av

- Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I sin begäran om utlåtande ber revisionsutskottet jord- och skogsbruksutskottet att särskilt utifrån sitt eget arbete bedöma om det allmänt taget har gjorts konsekvensbedömningar och om konsekvensbedömningarna i regeringens propositioner ger ett tillräckligt faktaunderlag för beslutsfattandet. Revisionsutskottet vill också ha en bedömning av huruvida efterhandsbedömningarna är

Utlåtande JsUU 4/2021 rd

tillräckliga när det utifrån utskottets betänkande har krävts att regeringen ska följa upp konsekvenserna och rapportera om dem till riksdagen. Som bilaga till begäran om utlåtande fanns en utredning som revisionsutskottet låtit göra om hur konsekvensbedömningarna i lagberedningen kunde förbättras och om utvecklingsbehoven i fråga om dem, "Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa", Riksdagens revisionsutskotts publikation 1/2020 (publikationen innehåller ett avsnitt om utvecklingsrekommendationer på svenska).

Jord- och skogsbruksutskottet konstaterar inledningsvis att ett särdrag inom dess verksamhetsområde är den betydande andelen EU-relaterad lagstiftning. Även om den utredning som revisionsutskottet låtit göra inte rör beredningen av EU-rättsakter, lyfter jord- och skogsbruksutskottet fram att konsekvenserna av förslagen till rättsakter bör bedömas så tidigt som möjligt, med andra ord redan när förslagen behandlas i EU. Jord- och skogsbruksutskottet betonar att de nationella konsekvensbedömningarna har stor betydelse när Finlands EU-ståndpunkter utformas och när man strävar efter att påverka beredningen av förslag till EU-rättsakter. Konsekvensbedömningarna bidrar också till förberedelserna inför det nationella genomförandet av EU-rättsakterna.

Merparten av de lagstiftningsförslag som utskottet behandlar gäller i första hand landsbygden och landsbygdsnäringarna. Förhållandena i olika delar av Finland varierar avsevärt beroende på naturgeografi, näringsstruktur och delvis också kultur. Bedömningen av konsekvenserna för landsbygden synliggör landsbygdens särdrag och behov samt beslutens konsekvenser för landsbygden. Den är ett verktyg och en process vars användning har främjats i den nationella landsbygdspolitiken i flera års tid nu. Den parlamentariska arbetsgruppen för glesbygdsområden föreslog 2019 att bedömningen av konsekvenserna för landsbygden ska inkluderas i det offentliga servicelöftet. Utskottet ser det som viktigt att bedömningen av landsbygds- och regionkonsekvenserna tydligt integreras i de anvisningar för konsekvensbedömning som för närvarande revideras under ledning av justitieministeriet. I anvisningarna och i utbildningen för lagberedare bör konsekvensbedömningarna och kraven på dem också tydligare kopplas och ställas i relation till propositionens ämnesområde, samhälleliga betydelse och genomslag.

Utskottet lyfter fram den synpunkt som framförs i utredningen beställd av revisionsutskottet, att konsekvensbedömningen kan utvecklas bara med hjälp av ett starkt faktaunderlag som bygger på bred vetenskaplig forskning. Utgångspunkten ska vara en systematisk bedömning av de övergripande konsekvenserna och ett systematiskt utnyttjande av vetenskaplig kunskap. I synnerhet i projekt som kräver en övergripande hållbarhetsgranskning ska man kunna använda sig av sakkunskap som balanserat stöder sig på evidensbaserad kunskap, till exempel om naturresurser, miljö, samhälle och ekonomi (ekologisk, ekonomisk, social och kulturell hållbarhet). Det av justitieministeriet tillsatta kompetensnätverket för konsekvensbedömning kan bidra till att underlätta ett brett nyttiggörande av den tvärvetenskapliga kunskap som ministerierna behöver för konsekvensbedömningar. Här behöver det också beaktas vilken roll som spelas av olika forskningsinstitut och hur dessas expertis används. Utöver de övriga institut som nämns i utredningen är också Naturresursinstitutet ett viktigt forskningsinstitut som behärskar den övergripande hållbarhetsaspekten. Naturresursinstitutet är också Finlands näst största enhet som framställer statistik, och denna statistik bör utnyttjas också vid bedömningen av författningsförslagets konsekvenser.

Utlåtande JsUU 4/2021 rd

Utredningen visar att det finns brister i bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna, särskilt när det gäller konsekvenserna för företag och hushåll. Jord- och skogsbruksministeriet har därför ordnat utbildning i konsekvensbedömning för lagberedarna, med fokus på ekonomiska konsekvenser. I utredningen lyfts det fram att det finns uppenbara brister i kunnandet när det gäller miljökonsekvensbedömning vid andra ministerier än miljöministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och kommunikationsministeriet. Utskottet konstaterar att enskilda lagberedare inte kan avkrävas särskild sakkunskap om alla typer av konsekvenser, utan främst en förmåga att identifiera konsekvenskedjor och sammanställa heltäckande expertis även i praktiska frågor. De grundläggande fri- och rättigheterna måste beaktas redan i lagberedningen. 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. Som ett bra exempel på utvecklande av konsekvensbedömningen kan också nämnas den företagarpanel som vid ingången av 2021 inrättades vid arbets- och näringsministeriet och vars uppgift är att ta fram information på företagsnivå om lagstiftningens konsekvenser för företagen och framför allt om regleringsbördan för företagen.

När det gäller informationshanteringen anses det i utredningen att faktaunderlaget i lagberedningen har krympt i och med att man över tid i allt högre grad övergått från grupparbete i kommittéer och arbetsgrupper till ensamarbete. Utskottet betonar att man i den nationella lagberedningen även i fortsättningen bör säkerställa ett så brett samråd som möjligt med olika aktörer och att centrala intressentgrupper redan i ett tidigt skede ska involveras. Utskottet förespråkar brett förankrad beredning, till exempel i kommittéer. De människor som i praktiken berörs av de lagar som är under beredning bör få sin röst hörd. Ett omfattande samråd och nyttjande av berörda aktörers insatser kan också förbättra konsekvensbedömningen i och med att lagförslagets konsekvenser för olika regioner och sektorer identifieras i ett tillräckligt tidigt skede för att man ska kunna göra de ytterligare utredningar som behövs. Vid beslut om arbetsgruppernas sammansättning och vid hörandet om författningsförslagen bör de aktörer som berörs av lagförslagets konsekvenser involveras på ett omfattande och jämlikt sätt, till exempel med hjälp av lokala diskussionsmöten.

Utskottet konstaterar att det på uppdrag av statsrådet nu utarbetas en utredning om nuläget för efterhandsutvärderingar utifrån regeringsprogrammets föresats om systemet för utvärdering av lagstiftningen. I efterhandsutvärderingen av författningsändringar är tidsspannet i allmänhet långt, eftersom ändringarnas konsekvenser inte genast blir märkbara. Å andra sidan måste det beaktas att det över tid kan vara svårt att skilja mellan konsekvenserna av ett enskilt lagstiftningsprojekt och konsekvenserna av andra samhälleliga förändringar och förändringar i förhållandena. Utskottet har erfarenhet att de utredningar om författningsändringarnas konsekvenser som utskottet har förutsatt i uttalandena i sina betänkanden inte nödvändigtvis alltid har varit det lämpligaste sättet att samla information till stöd för framtida beslut. Efterhandsutvärderingen bör därför 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 författningsändringarna.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

Utlåtande JsUU 4/2021 rd

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 25.2.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Ritva Elomaa saf
medlem Markku Eestilä saml
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Satu Hassi gröna
medlem Janne Heikkinen saml
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mikko Lundén saf
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Anders Norrback sv
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Jenni Pitko gröna
medlem Mikko Savola cent
medlem Jenna Simula saf
medlem Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.