

Kulturutskottet

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 kulturutskottet för eventuellt utlåtande till revisionsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Susanna Siitonen, justitieministeriet
- utvecklingsråd Kaisa Tiusanen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Eerikki Nurmi, undervisnings- och kulturministeriet
- jurist Sonja Vahtera, Barnombudsmannens byrå
- professor Anssi Keinänen, Östra Finlands universitet
- jur.dr., forskningschef Jussi Pajuoja.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands Föräldraförbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Lagstiftningen är ett starkt medel för att åstadkomma förändring i ett demokratiskt fungerande samhälle. Den främjar gemensamt överenskomna samhälleliga mål, åtgärdar observerade samhälleliga missförhållanden och styr olika aktörers beteende. Målet är till exempel att förbättra ekonomin, främja sysselsättningen och medborgarnas hälsa och säkerhet samt öka jämlikheten, jämställdheten och rättvisan i samhället.

Det har ofta riktats kritik mot lagberedningens kvalitet, och man har strävat efter att utveckla dess kvalitet, med utvecklingen av konsekvensbedömningarna som den främsta delen. Att utvecklingsresultaten varit blygsamma beror på många olika faktorer, såsom bristande politiskt engage-

Utlåtande KuUU 4/2021 rd

mang, knappa resurser, svag utvärderingskompetens, oförändrad lagberedningspraxis och svag författningsledning.

En central åtgärd på sistone för att förbättra konsekvensbedömningens kvalitet har varit inrättandet av rådet för bedömning av lagstiftningen 2016. Dess viktigaste uppgift är att ge utlåtanden om konsekvensbedömningarna i propositionsutkast. Den kan också ta initiativ för att förbättra lagberedningens kvalitet, särskilt kvaliteten på konsekvensbedömningarna och utvärderingsverksamheten.

Kulturutskottet anser det vara ytterst viktigt att man kan föra en forskningsbaserad diskussion om nuläget och utvecklingen av konsekvensbedömningarna. Revisionsutskottet har beställt utredningen "Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? — Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa". Den är ett värdefullt tillägg till lagberedningen i allmänhet och i synnerhet till diskussionen om konsekvensbedömningen.

Konsekvensbedömningarnas betydelse

Utgångspunkten för lagberedningen är att en bestämmelse som föreslås är nödvändig, att den leder till att de eftersträlvade målen nås och att den är det bästa sättet att uppnå målen jämfört med alternativa reglerings- och styrmedel. För att kunna identifiera det bästa sättet måste man i konsekvensbedömningen utreda de förväntade fördelarna och nackdelarna samt kostnaderna för de olika regleringsalternativen. Den preliminära konsekvensbedömning som görs i lagstiftningsskedet är således en helt central del av motiveringen till lagförslaget. Bedömningens kvalitet och omfattning hänför sig också till den viktiga frågan om lagstiftnings transparens. Utskottet betonar att det är lika viktigt att sedan lagen trätt i kraft följa upp och utvärdera genomförandet och de faktiska konsekvenserna.

Konsekvensbedömningen ska producera information till stöd för beslutsfattandet så att beslutsfattarna har tillgång till tillräckligt tillförlitlig information om olika alternativa lösningar och deras konsekvenser. Utskottet anser det vara viktigt att de olika konsekvenserna av de förslag som ska beredas bedöms från början av det skede då propositionen utarbetas. Frågorna om kvaliteten på och omfattningen av konsekvensbedömningen i regeringens proposition är av största vikt för riksdagens utskott, som bedömer om enskilda propositioner kan understödjas och godkännas.

Kulturutskottet betonar att en heltäckande och realistisk konsekvensbedömning bidrar till att öka öppenheten i regleringen och förtroendet för beslutsfattandet samt lagstiftnings trovärdighet och godtagbarhet. En väl genomförd konsekvensbedömning gör det lättare att verkställa lagen. Information om de uppskattade konsekvenserna underlättar också för målgrupperna för regleringen att förbereda sig på ändringarna.

Svårigheter med konsekvensbedömningarna

I utskottets sakkunnigutfrågning och i den expertutredning som är under behandling har det framförts åsikter om svårigheterna med konsekvensbedömningen, i synnerhet bedömningen av de samhälleliga konsekvenserna. De samhälleliga konsekvenserna är omfattande, splittrade och där-

Utlåtande KuUU 4/2021 rd

för svåra att strukturera. I praktiken framhävs i konsekvensbedömningen i och för sig mycket viktiga ekonomiska konsekvenser som är lättare att definiera.

Konsekvenserna för barn, familjer och jämställdhet görs i ett fåtal fall, i cirka 10 procent av propositionerna, även om trenden är på uppgång. Dessa effekter är svåra att kvantifiera, varför numeriska bedömningar sällan används för dem.

I ett färskt kommittébetänkande för beredningen av den nationella barnstrategin (Den nationella barnstrategin, Statsrådets publikationer 2021:8) konstateras bland annat att barnets rättigheter tillgodoses slumpmässigt och sporadiskt om konsekvenserna för barn inte konsekvent bedöms i samband med lagstiftning, politiskt beslutsfattande och resursfördelning. För närvarande varierar omfattningen på konsekvensbedömningen beroende på hur direkt ett beslut eller en verksamhet gäller barn. I praktiken kan bedömningen av konsekvenserna för barn bli knapphändig även då beslutet eller verksamheten får mycket betydande konsekvenser för barnens ställning.

Rådet för bedömning av lagstiftningen har i sina utlåtanden tagit ställning till vissa propositioner som hör till kulturutskottets ansvarsområde. Rådet för bedömning av lagstiftningen har ansett att till exempel regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn, genom vilken barnets subjektiva rätt till småbarnspedagogik på heltid återinfördes (RP 34/2019 rd — KuUB 7/2019 rd) är förtjänstfull och av hög kvalitet.

I vissa fall har rådet för bedömning framfört stark kritik mot bedömningarnas kvalitet. Motiveringar är bland annat att den starka målsättningen i regeringsprogrammet i fråga om en proposition har försvagat tjänstemannaberedningens möjligheter att bedöma olika alternativ. I ett annat fall har bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna varit mycket tunn, och de som deltagit i beredningen av lagen har nödvändigtvis inte haft behövlig ekonomisk kompetens eller ekonomisk utbildning för att göra noggrannare kvantitativa konsekvensbedömningar.

Undervisnings- och kulturministeriets lagberedningsresurser är enligt utlåtandena knappa och propositionerna är många i förhållande till antalet årsverken. De propositioner som bereds varierar stort från år till år och tyngdpunkten ligger tidsmässigt på slutet av valperioden, liksom vid ministerierna i allmänhet.

Viktiga utvecklingsåtgärder

Kulturutskottet har vid utfrågningen av sakkunniga fått en utredning om vissa pågående och redan genomförda utvecklingsåtgärder inom lagberedningen.

Justitieministeriet har tillsatt en samarbetsgrupp för utveckling av lagberedningen (LAKE) för tiden 15.10.2019—30.9.2023 för att fortsätta det förvaltningsövergripande samarbetet mellan ministerierna i syfte att utveckla lagberedningen. Dess uppgift är bland annat att främja genomförandet av de bestämmelser om lagberedningens kvalitet som ingår i regeringsprogrammet, att främja iakttagandet av lagberedningsanvisningarna och principerna för ett gott lagberedningsförfarande och att sprida god praxis i lagberedningen samt att ta initiativ till utveckling av lagbered-

Utlåtande KuUU 4/2021 rd

ningen. Justitieministeriet har också tillsatt en arbetsgrupp för att bereda en ny anvisning för konsekvensbedömning.

Justitieministeriet har likaså tillsatt ett kompetensnätverk för statsrådets konsekvensbedömning för mandatperioden 18.12.2020—31.3.2023. Nätverket svarar mot skrivningen i regeringsprogrammet att stödet över ministeriegränserna utökas för att det också ska gå att ingående bedöma lagars konsekvenser för människors försörjning, miljön, jämställdheten, de mänskliga rättigheterna och företagens verksamhetsförutsättningar.

Kulturutskottet anser att ovannämnda utvecklingsåtgärder är mycket viktiga för att förbättra lagberedningens kvalitet och i synnerhet kvaliteten på konsekvensbedömningarna. Utskottet uppmuntrar också det pågående utredningsarbetet som syftar till att utveckla ett särskilt system för efterhandsutvärdering av lagstiftningen.

Synpunkter på nödvändiga uppföljningsåtgärder

Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid att ministerierna behöver tillräckliga resurser för lagberedningen samt vid ledningen av lagberedningen och tidtabellen för beredningen. Exempelvis de alltför strama tidtabeller som ledningen uppställt för enskilda propositioner bidrar inte till att förbättra lagberedningens kvalitet. Med tanke på riksdagens arbete är det ett uppenbart missförhållande att behandlingen av propositionerna anhopas i slutet av valperioden. Därför bör man genom en lagberedningsplan som sträcker sig över flera valperioder sträva efter att periodisera beredningen av propositioner och därmed också jämna ut anhopningen av arbetet i riksdagen.

I utredningen om bedömningen av författningsförslagets konsekvenser har det lyfts fram fem centrala problemområden, för vilka utvecklingsrekommendationer läggs fram. Utvecklingsrekommendationerna är: 1) anvisningarna för konsekvensbedömning bör uppdateras, 2) informationshanteringen bör stärkas vid konsekvensbedömningen, 3) verksamheten vid rådet för bedömning av lagstiftningen bör utvecklas, 4) författningsledningen bör stärkas vid ministerierna och 5) särskilda satsningar bör göras på beredningen av stora projekt. Kulturutskottet stöder dessa utvecklingsrekommendationer. Utskottet betonar i detta sammanhang särskilt vikten av att förbättra bedömningarna av konsekvenserna för barn och familjer samt bedömningarna av jämlikhet och jämställdhet i propositionerna.

Bedömning av konsekvenserna för barn. Enligt artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter ska i alla beslut som gäller barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. FN:s konvention om barnets rättigheter gäller alla under 18 år. Med dessa konsekvenser för barn och unga avses direkta och indirekta effekter som ett beslut får på det dagliga livet för alla eller en del av barnen. Indirekt kan barnen påverkas också av förändringar i familjens ekonomi och tjänster, förändringar på gemenskapsnivå och regional nivå samt sociala relationer. Barn och unga bildar inte en enhetlig grupp, och detta bör beaktas och konsekvenserna av planerade reformer eller förändringar bedömas också för de mest utsatta barnen och ungdomarna.

Bedömningen av konsekvenserna för barn måste tydligt ingå i all relevant lagstiftning, inte bara i de lagar som gäller barn och unga. Det är i och för sig positivt att ett stycke om bedömning av konsekvenserna för barn har inkluderats i lagförslagen i allt större utsträckning, men en systematisk

Utlåtande KuUU 4/2021 rd

och kunskapsbaserad konsekvensbedömning av hög kvalitet görs fortfarande beklagligt sällan enligt ett sakkunnigyttrande till utskottet.

Kulturutskottet betonar att bedömningen av konsekvenserna för barn måste göras under hela lagberedningsprocessen, att barns och ungas åsikter ska utredas vid bedömningen av konsekvenserna för barn och att man vid lagberedningen och i synnerhet vid konsekvensbedömningen i större utsträckning än för närvarande behöver utnyttja forskningsrön och multiprofessionell kompetens. Vid utfrågningen av sakkunniga har det betonats att det redan finns undersökt färdigt material om exempelvis konsekvenserna för barn, och materialet kan utnyttjas vid bedömningen av propositionens konsekvenser.

Utskottet betonar dessutom att barnets rätt enligt artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter att få sin åsikt beaktad är en allmän princip som inverkar på tolkningen av konventionen, vilket innebär att den ska beaktas vid tolkningen av alla rättigheter enligt konventionen. Barnets bästa och barnets rätt att bli hörd kompletterar varandra; barnets bästa tillgodoses inte om barnets åsikt inte utreds.

Som ett exempel på hörande av barn lyfts i ett sakkunnigyttrande fram undervisnings- och kulturministeriets webbenkät som riktades till barn i samband med beredningen av den temporära ändringen av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (RP 218/2020 rd). I enkäten utreddes elevernas erfarenheter av de så kallade coronabegränsningarna under våren och början av hösten 2020. Att enkäten genomfördes var positivt och den besvarades av en ganska stor grupp personer. Enligt yttrandet är det dock beklagligt att det på basis av propositionen blev oklart hur resultaten utnyttjades vid lagberedningen. Kulturutskottet betonar att barn och unga också har rätt att få information och respons om hur hörandet av dem har beaktats i den fortsatta behandlingen av ärendet.

Utskottet betonar att det är viktigt, särskilt med tanke på en omfattande bedömning av konsekvenserna för barn, att uppföljningen av konsekvenserna inte begränsas till enbart förhandsbedömning. Den måste också utsträckas till fortsatt uppföljning.

Fenomenbaserad utvärdering. Vid utfrågningen av sakkunniga har man också diskuterat en så kallad fenomenbaserad bedömning som baserar sig på en tväradministrativ helhetsbild av den helhet som lagstiftningen gäller, exempelvis det pågående arbetet i en arbetsgrupp som utreder barnbudgetering. I den görs en övergripande bedömning av hur barnens rättigheter tillgodoses i budgetprocessen.

För att den fenomenbaserade planeringen och utvärderingen ska kunna genomföras krävs åtminstone att fenomenet definieras, att författningsledningen fungerar, att schemaläggningen är hållbar och vid behov överskrider regeringsperioderna och att informationsgången säkerställs över ministeriegränserna. Det centrala är att definiera och rikta ansvaret för den utveckling som överskrider ministeriegränserna och sträcker sig över regeringsperioderna.

Kulturutskottet understöder idén om att utveckla en fenomenbaserad ärendeberedning jämte utvärdering. I och med detta måste man i fortsättningen också i riksdagen bereda sig på att i ut-

Utlåtande KuUU 4/2021 rd

skottsfasen behandla riksdagsärenden som beretts fenomenbaserat, till exempel i samarbete mellan olika utskott.

Utbildning i lagberedning. Enligt erhållen utredning ska utbildningen för lagberedarna i statsrådet reformeras. Konsekvensbedömningens perspektiv ingår både i de nya introduktionskurserna och grundkurserna och i fortbildningen för lagberedarna.

Utskottet anser att kvalitetsfrågorna i lagberedningen i mån av möjlighet bör tas upp också inom den universitetsforskning och undervisning som anknyter till området, i synnerhet inom den juridiska utbildningen. Av utfrågningen av sakkunniga har det också framgått att det till exempel vid Östra Finlands universitet finns kurser i lagberedning och att kurser också finns tillgängliga inom det öppna universitetet. Där erbjuds också fortbildning för lagberedarna. Utskottet betonar vikten av att systematiskt fördjupa kompetensen i lagberedningen i enlighet med principen om kontinuerligt lärande.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Kulturutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 14.4.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Marko Asell sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Sari Multala saml
medlem Sofia Vikman saml
ersättare Saara Hyrkkö gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.