Stora utskottet

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 stora utskottet 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

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Statens revisionsverk
- biträdande professor i europeisk unionsrätt Emilia Korkea-aho.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Revisionsutskottet behandlar som eget ärende konsekvensbedömningarna av författningsförslagen (EÄ 48/2019 rd, Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag — nuläge och utvecklingsbehov). I anslutning till beredningen av ärendet har revisionsutskottet låtit göra en undersökning om hur konsekvensbedömningarna kan förbättras. (”Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa.”) Revisionsutskottet har begärt utlåtande av stora utskottet. Revisionsutskottet ber stora utskottet att särskilt utifrån dess 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.”

Stora utskottet behandlar revisionsutskottets begäran om utlåtande med tanke på behandlingen av EU-ärenden som är centrala för utskottets ansvarsområde. Utskottet deltar i regel inte i den nationella lagberedningen eller i den detaljerade behandlingen av propositioner, men det deltar i be-

redningen av EU-rättsakter som efter att förhandlingarna på EU-nivå avslutats vid behov sätts i kraft nationellt genom propositioner. Riksdagens ståndpunkt om Finlands förhandlingsmål uttrycks i utskottets beslut och är vägledande för statsrådet i förhandlingarna om förslag på unionsnivå med EU-institutionerna och de 26 andra medlemsstaterna.

Konsekvensbedömningarnas betydelse vid beslutsfattandet

Stora utskottet konstaterar att man i undersökningen endast i liten utsträckning behandlar eventuella utvecklingsbehov i fråga om konsekvensbedömningen av EU-rättsakter, men lyfter fram den inbyggda internationella referensramen för regeringspropositioner med EU-anknytning. Med tanke på utskottets ansvarsområde är det av vikt att undersökningen lyfter fram den lagberedning som sker under förhandlingsfasen på EU-nivå och särskilt om hur de nationella konsekvenserna av bestämmelserna kan bedömas och bestämmelsens innehåll påverkas så tidigt som möjligt.

För bedömningen av ärendet vill stora utskottet med tanke på riksdagsarbetet och riksdagens möjligheter att påverka fästa revisionsutskottets uppmärksamhet vid det system för behandling av EU-ärenden som anges i 96 och 97 § i grundlagen och vid de kvalitativa krav som ställs på förfarandet. Enligt dessa bestämmelser är statsrådet skyldigt att lämna riksdagen uppgifter om EU-ärenden och beslutsfattandet i dem, så att riksdagen kan ta ställning till dem så tidigt som möjligt. Riksdagen deltar alltid i det nationella ställningstagandet i EU-ärenden som omfattas av riksdagens lagstiftnings- eller budgetmakt och dessutom i andra EU-ärenden när statsrådet beslutar eller stora utskottet begär att ärendet ska föras till riksdagen.

I de utredningar enligt 96 och 97 § i grundlagen (U- och E-utredningar) som statsrådet lämnar till riksdagen ska det utöver det huvudsakliga innehållet i det förslag eller det policyinitiativ som är föremål för förhandlingar på EU-nivå och statsrådets förhandlingsmål också redogöras för de lagstiftningsmässiga, ekonomiska och övriga konsekvenser som den föreslagna åtgärden har på basis av aktuell information.

Stora utskottets allmänna bedömning är att de konsekvensbedömningar som presenteras i utredningarna enligt 96 och 97 § i grundlagen i tillräcklig utsträckning har fungerat som stöd för stora utskottets behandling och beslutsfattande.

Stora utskottet upprepar sin uppfattning (StoUU 4/2020 rd) om att utmaningarna i fråga om riksdagens tillgång till information vid behandlingen av EU-ärenden sällan har berott på att de uppgifter eller bedömningar som statsrådet har i sin besittning inte skulle ha förmedlats till riksdagen, utan snarare på att EU-beslutsfattandet sker i snabb takt och på statsförvaltningens resurser. De sakkunniga har till denna del betonat vikten av strategisk och förutseende planering och precisering av anvisningarna också i fråga om konsekvensbedömningar, så att de görs upp tillräckligt mångsidigt och omfattande. I synnerhet i ärenden som är viktiga för Finland ska konsekvensbedömningarna inledas utifrån de uppgifter som finns tillgängliga och i god tid innan det egentliga författningsförslaget publiceras. Tydliga, på förhand utarbetade nationella riktlinjer för viktiga strategiska frågor på EU-nivå och beredningen av utredningar och konsekvensbedömningar som gäller dem stöder den nationella förhandspåverkan på EU-nivå, behandlingen av EU-ärenden i riksdagen och beredningen av det nationella genomförandet av författningarna.

Kvalitativa krav

Stora utskottet konstaterar att med tanke på tryggandet av riksdagens faktiska möjligheter att påverka är det av central betydelse att den information som statsrådet lämnar riksdagen i alla skeden av förhandlingarna på EU-nivå är tillräcklig, aktuell och ges i rätt tid. U- och E-utredningar som lämnats till riksdagen ska vid behov kompletteras med kompletterande skrivelser.

Stora utskottet anser att man i de konsekvensbedömningar som statsrådet gör upp och lämnar till riksdagen kan utnyttja de konsekvensbedömningar som ingår i kommissionens och andra EU-organs förslag på EU-nivå, men de bör vid behov kompletteras, eftersom de bedömningar som gäller hela EU inte nödvändigtvis tillräckligt noggrant beaktar de enskilda medlemsstaternas särskilda behov och nationella förhållanden. Genom att ge förhandlingsparterna på EU-nivå motiverad och aktuell information om EU-förslagens nationella konsekvenser och eventuella särdrag i Finland kan riksdagen och statsrådet effektivt påverka författningsförslagens innehåll på EU-nivå när besluten de facto fattas. Statsrådet ska också ha beredskap att bedöma nivån på och omfattningen av kommissionens konsekvensbedömningar och att lyfta fram iakttagelserna i förhandlingarna på EU-nivå och i de utredningar som lämnas till riksdagen. Eftersom ett EU-förslag kan förändras avsevärt i takt med att behandlingen framskrider och förhandlingar om förslagets innehåll förs mellan Finland och 26 andra medlemsstater samt EU-institutionerna, ska konsekvensbedömningarna vid behov uppdateras till stöd för de nationella ståndpunkterna och för att stärka förhandlingspositionen, så att förhandlingsmålen vid behov kan anpassas före det slutliga beslutsfattandet på EU-nivå.

Det som sägs ovan tjänar enligt stora utskottet också statsrådets och riksdagens förberedelser inför det nationella genomförandet av författningarna. Vid sakkunnigutfrågningen framfördes det att utvärderingsförfarandet i genomförandefasen och den inhemska lagberedningen ska ses som en fortsättning på de förfaranden som avses i 96 och 97 § i grundlagen. I bästa fall kan man i konsekvensbedömningarna i genomförandefasen stödja sig på de konsekvensbedömningar som gjorts i förhandlingsfasen på EU-nivå, med beaktande även av riksdagens anmärkningar om konsekvensbedömningarna.

Stora utskottet konstaterar att i det nationella genomförandeskedet ska konsekvenserna av ett förslag med EU-bakgrund bedömas på samma sätt som i andra regeringspropositioner. I genomförandeskedet ska det dessutom klargöras vilka konsekvenser av propositionen som är EU-relaterade och i vilken mån de grundar sig på utnyttjande av det nationella handlingsutrymmet och den nationella prövningsrätten. Under sakkunnigutfrågningen föreslogs det att den i undersökningen beskrivna checklista för konsekvensbedömningar som utarbetats till stöd för lagberedarna och som fokuserar på den inhemska lagberedningen också ska göras upp för konsekvensbedömningarna av EU-relaterade regeringspropositioner. Utskottet omfattar den bedömningen.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Utskottet anför

att revisionsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Utlåtande StoUU 1/2021 rd

Helsingfors 5.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
1 vice ordförande Jani Mäkelä saf
2 vice ordförande Merja Kyllönen vänst
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Eva Biaudet sv
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Sari Essayah kd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Lulu Ranne saf
medlem Arto Satonen saml
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Anne-Mari Virolainen saml
ersättare Matias Marttinen saml
ersättare Matias Mäkynen sd
ersättare Anders Norrback sv
ersättare Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Anna Sorto.