

Social- och hälsovårdsutskottet

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 remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande. Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag - nuläge och utvecklingsbehov (EÄ 48/2019 rd, eventuellt utlåtande). Utlåtandet ska lämnas till revisionsutskottet. Tidsfrist: 12.03.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört (distanskontakt)

- ordförande Leila Kostiainen, Rådet för bedömning av lagstiftningen
- specialsakkunnig Mikko Meuronen, social- och hälsovårdsministeriet
- utvecklingschef Tapani Kauppinen, Institutet för hälsa och välfärd (THL).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I sin begäran om utlåtande ber revisionsutskottet social- och hälsovårdsutskottet 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 bad också utskottet bedöma huruvida efterhandsbedömningarna är 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).

Social- och hälsovårdsutskottet anser att konsekvensbedömningarna är en väsentlig del av en lagberedning som håller hög kvalitet. Konsekvensbedömningarna ger beslutsfattarna information

Utlåtande ShUU 9/2021 rd

om konsekvenserna av olika alternativ, förbättrar lagstiftningens kvalitet och ökar öppenheten och transparensen i beslutsfattandet.

Konsekvensbedömningar i propositioner inom social- och hälsovårdsutskottets ansvarsområde

Enligt en utredning som revisionsutskottet låtit göra bedöms de sociala konsekvenserna och konsekvenserna för hälsan i allt högre grad i regeringens propositioner. Undersökningar tyder också på att man i propositionerna lägger större vikt än tidigare vid bedömningen av de sociala konsekvenserna och konsekvenserna för hälsan. Också social- och hälsovårdsutskottet uppskattar att de samhällsliga konsekvenserna i regel bedöms på ett ganska heltäckande sätt i de propositioner som utskottet behandlar. Å andra sidan är det fortfarande främst myndigheternas och förvaltningens perspektiv som syns i bedömningarna, medan till exempel konsekvenserna för kunderna och företagen ofta ägnas mindre uppmärksamhet.

Utskottet har fäst uppmärksamhet vid bristerna i konsekvensbedömningarna särskilt i omfattande propositioner och till exempel i budgetpropositionerna, där man inte har beaktat de olika åtgärdernas sammantagna effekter för olika befolkningsgrupper. Utskottet har särskilt vid behandlingen av budgetpropositioner konstaterat att det med avseende på de social- och hälsovårdspolitiska målen är viktigt att konsekvenserna av de åtgärder som läggs fram i budgeten och planen för de offentliga finanserna analyseras med avseende på olika befolkningsgrupper, bland annat pensionärer, barnfamiljer, arbetslösa och studerande, och att det görs redan vid beredningen och presenteras mer överskådligt (ShUU 2/2015 rd, ShUU 3/2015 rd och ShUU 7/2016 rd). Dessutom har utskottet fäst uppmärksamhet vid bristerna i konsekvensbedömningarna i de regeringspropositioner som beretts skyndsamt (t.ex. ShUB 14/2015 rd — RP 127/2015 rd).

Trots att konsekvensbedömningarna har blivit bättre har det i de propositioner och budgetar som utskottet behandlat funnits tydliga brister i bedömningen av konsekvenserna för barn. Det framgår också av en utredning som gjorts av revisionsutskottet att konsekvenserna för barn bedöms mycket knappt i regeringens propositioner. Enligt utredningen saknas en barnkonsekvensbedömning också i flera centrala propositioner, och synvinklarna är sammantaget begränsade. Utskottet understryker att enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn och som vidtas av lagstiftande organ. En bedömning av konsekvenserna för barn gör det möjligt att beakta barnets intresse i beslut som gäller barn på det sätt som förutsätts i konventionen om barnets rättigheter. För att konsekvensbedömningarna för barn ska kunna utvecklas krävs det enligt utskottet att kompetensen inom området tryggas och att det skapas rutiner vid ministerierna. Lagberedningen ska ske i nära samarbete med sektorsforskningsinstituterna, och det ska finnas tillräcklig tillgång till samlad information om barn, unga och barnfamiljer.

Utveckling av konsekvensbedömningen av författningar

Utredningen lyfter fram fem centrala problemområden i konsekvensbedömningen och ger utvecklingsrekommendationer för dem. Rekommendationerna gäller uppdatering av anvisningarna för konsekvensbedömning, stärkande av informationshanteringen vid konsekvensbedömningen, utvecklande av verksamheten vid rådet för bedömning av lagstiftningen, stärkande av författningsledningen vid ministerierna och satsningar på beredningen av stora projekt. Social- och häl-

Utlåtande ShUU 9/2021 rd

sovårdsutskottet förhåller sig i huvudsak positivt till de föreslagna utvecklingsförslagen, med följande iakttagelser.

Utskottet anser det vara bra att anvisningarna för konsekvensbedömning från 2007 uppdateras. Enligt den information som utskottet fått har justitieministeriet tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att under 2021 bereda en ny anvisning för konsekvensbedömning av författningsförslag. Utskottet betonar dock att om det i enlighet med förslaget i utredningen fastställs ett tröskelvärde eller en nedre gräns för att göra en heltäckande konsekvensbedömning, bör man när tröskeln läggs fast beakta att också en proposition med små ekonomiska konsekvenser kan ha betydande sociala och samhällseliga konsekvenser. Dessutom konstaterar utskottet att det utöver den allmänna anvisningen också har publicerats anvisningar och handböcker om olika typer av konsekvenser, till exempel social- och hälsovårdsministeriets handbok om bedömning av konsekvenser för människor. Utskottet anser det vara viktigt att ministerierna också hittar de separata handböckerna för konsekvensbedömning.

Utskottet anser det vara viktigt att det vid lagberedningen finns tillräckligt med kunskande och resurser för att identifiera olika konsekvenser och göra konsekvensbedömningar. Särskilt bedömningen av konsekvenserna för människor kräver kunskande i fråga om både kvantitativa bedömningar och användning av kvalitativa material och metoder. Utskottet instämmer i det som sägs i utredningen om att konsekvensbedömningen och lagberedningens kvalitet främjas av en bredare sammansättning vid beredningen än en ensam person, till exempel en arbetsgrupp eller kommitté, så att identifieringen och bedömningen av konsekvenserna inte är beroende av bara en beredare.

Konsekvensbedömningen av regeringens propositioner inom social- och hälsovårdsutskottets ansvarsområde görs ofta i samarbete med ministeriernas intressentgrupper och särskilt med forskningsinstitut som lyder under ministerierna. Enligt revisionsutskottets utredning är brister i beställarkompetensen det centrala problemet med beställning av utomstående bedömningar och deras användbarhet vid ministerierna. Under utfrågningen i utskottet sades det dock att det finns andra faktorer som är viktigare än beställarkompetensen med tanke på användbarheten av utomstående bedömningar. Det handlar om snäva tidtabeller för lagberedningsprojekten, ett bristfälligt faktaunderlag, att den fråga som bereds är komplicerad och ständiga preciseringar som görs i takt med att beredningen framskrider. En högkvalitativ och verkningsfull utvärdering borde göras jämsides med beredningen av en proposition, vilket samtidigt betyder att det är svårt att använda till exempel den så kallade TEAS-finansiering som samordnas av statsrådets kansli som stöd för bedömningen.

Utskottet instämmer i utredningens slutsatser om behovet av att utveckla efterhandsutvärderingarna. Utskottet konstaterade exempelvis vid behandlingen av planen för de offentliga finanserna att bedömningen i efterskott måste utökas exempelvis genom att bedömningar görs årligen och nödvändiga åtgärder vidtas i det fall att konsekvenserna för vissa befolkningsgrupper är större än beräknat (ShUU 5/2017 rd). Utskottet har också ofta i sina betänkanden om regeringens propositioner krävt att regeringen följer upp propositionens konsekvenser och också föreslagit uttalanden om dem. Dessa har bland annat gällt att undersöka om personaldimensioneringen har realiserats i enlighet med äldreomsorgslagen (ShUB 27/2012 rd), konsekvenserna av familjevårdslagen (ShUB 48/2014 rd), konsekvenserna av reformen av lagen om utkomststöd (ShUB 54/2014

Utlåtande ShUU 9/2021 rd

rd), hur ändringen av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda påverkar rättigheterna för personer med utvecklingsstörning (ShUB 4/2016 rd), hur ändringarna av lagen om smittsamma sjukdomar påverkar benägenheten att söka sig till behandling (ShUB 24/2016 rd), hur användningen av diabetesläkemedel och utkomststöd påverkas av den ändrade ersättningskategorin (ShUB 30/2016 rd) och konsekvenserna av den så kallade aktiveringsmodellen inom utkomstskyddet för arbetslösa (ShUB 22/2017 rd). I fråga om uttalandena fås en uppföljningsbedömning i samband med regeringens årsberättelser, men nivån på dem varierar. Utskottet anser att det bör skapas enhetliga förfaranden för behandling av efterhandsutvärderingarna för att man ska kunna kontrollera om de bedömningsbehov som lyfts fram i samband med riksdagsbehandlingen uppfyllts och om de är tillräckliga.

Utskottet anser det vara bra att behovet av uppföljning och efterhandsutvärdering beaktas redan i beredningsskedet i samband med betydande lagstiftningsreformer och att man också kan anvisa eventuell behövlig finansiering för detta. Till exempel i lagförslaget i regeringens proposition om försöket med basinkomst föreskrevs det att genomförandet av försöket ska följas upp och rapporteras till statsrådet och riksdagen (RP 215/2016 rd). I sitt betänkande betonade utskottet särskilt att försöket bör utvärderas, inte enbart med hjälp av kvantitativa indikatorer som beskriver samsättningen utan också med hjälp av kvalitativa indikatorer som beskriver den subjektivt uppfattade välfärden (ShUB 42/2016 rd).

I den rapport som revisionsutskottet beställt föreslås det att rådet för bedömning av lagstiftningen ska ges en ny rådgivande roll i syfte att förbättra konsekvensbedömningarna. I de sakkunnigyttranden som utskottet fått förhåller man sig kritiskt till rådgivningsrollen. Om rådet för bedömning av lagstiftningen ger ministerierna råd om konsekvensbedömningarna och senare utvärderar projektet i fråga, äventyras rådets roll som en självständig och oberoende aktör. Utskottet anser dock att lagberedningsprocesserna bör utvecklas så att det finns tillräckligt med tid att beakta rådets utlåtanden.

Utskottet anser att utredningens förslag om att stärka författningsledningen vid ministerierna och att beredningen av stora projekt ska ske över ministeriegränserna, till exempel genom kommittéarbete, stöder arbetet för en bättre kvalitet på konsekvensbedömningarna. Enligt den information som utskottet fått pågår till exempel vid social- och hälsovårdsministeriet just nu ett omfattande utvecklingsprojekt som syftar till att förbättra ledningen av och processerna vid lagberedningen.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande ShUU 9/2021 rd

Helsingfors 28.4.2021

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Mia Laiho saml
medlem Kim Berg sd
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Arja Juvonen saf
medlem Noora Koponen gröna
medlem Aki Lindén sd
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Minna Reijonen saf
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Heidi Viljanen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sanna Pekkarinen.