Utlåtande FrUU 3/2020 rd– EÄ 35/2020 rd

Framtidsutskottet

Utredning av hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Utredning av hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses (EÄ 35/2020 rd): Ärendet har remitterats till framtidsutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 22.5.2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Enligt grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få den information den behöver för att behandla ärenden och det är statsrådets uppgift och skyldighet att ta fram den information som riksdagen behöver. Enligt grundlagsutskottet har det i flera lagstiftningsfrågor, EU-ärenden och i synnerhet nyligen i samband med behandlingen av beredskapslagen och vårdreformen förra valperioden uppstått frågor kring huruvida riksdagen får den information som den behöver av statsrådet och om den grundlagsfästa rätten att få information tillgodoses.

När det gäller vårdreformen hänvisar grundlagsutskottet till ett avgörande av biträdande justitiekanslern nyligen i ett klagomål angående finansministeriets påstådda förfarande enligt en tidningsartikel. Enligt artikeln hade ministeriet under den avgörande fasen för landskaps- och vårdreformen undanhållit riksdagen väsentliga uppgifter. Enligt artikeln kunde uppgifterna ha lett till lagändringar som hade hindrat att reformen genomförs inom utsatt tid. Biträdande justitiekanslern ansåg att det av utredningen i ärendet inte framgick att de som berett propositionen skulle ha underlåtit att lämna riksdagen uppgifter som var av betydelse för behandlingen av ärendet.

Enligt grundlagsutskottet ignorerar dock biträdande justitiekanslern i avgörandet den konstitutionella aspekten att statsrådets laglighetsövervakning enligt grundlagen inte kan avgöra vilken typ av information riksdagen anser sig behöva. Rätten att bedöma vilken information som är nödvändig ingår i riksdagens exklusiva behörighet och det är varken biträdande justitiekanslerns eller finansministeriets tjänstemäns uppgift att bedöma vilka uppgifter som är relevanta och väsentliga för riksdagen. Utifrån detta har grundlagsutskottet inlett ett eget ärende för att utreda hur riksdagens omfattande grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses (EÄ 35/2020 rd). Grundlagsutskottet har begärt utlåtande av de övriga utskotten.

Kärnan i problematiken är vem som får definiera vad som är nödvändig information. Det är en ytterst viktig fråga också i framtidsutskottets arbete. Framtidsutskottet fokuserar här på

— framtidsutskottets uppgifter
— framtidsutskottets behov
— utmaningarna med informationsinhämtning
— goda exempel på tillgång till information
— riksdagens grundlagsfästa rätt att få information.

Framtidsutskottets uppgifter

Framtidsutskottet behandlar likadana riksdagsärenden som andra utskott. Utskottet svarar särskilt för riksdagens framtidsbetänkande och Agenda 2030-betänkandet, alltså uppföljningen av nationella åtgärder inom ramen för FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling. Dessutom uttalar sig framtidsutskottet i likhet med de övriga utskotten om statsrådets årsberättelser och budgetar samt om de långsiktiga planerna för de offentliga finanserna och andra riksdagsfrågor som sänds till utskottet eller som utskottet självt tar tag i när det ser att de har särskild relevans för framtiden.

Trots många likheter skiljer sig arbetet i framtidsutskottet i hög grad från arbetet i de övriga utskotten, särskilt vad beträffar de lagstiftande utskotten.

I framtidsutskottets uppdrag ingår särskilt att identifiera frågor och fenomen som i hög grad påverkar Finlands framtid i ett så tidigt skede att man fortfarande kan påverka dem med politiska medel, om det behövs. Framtidsutskottet ska också utvärdera konsekvenserna av ny teknik, utveckla framtidsforskningen och förbättra prognostiseringen. När de här frågorna behandlas vill utskottet samtidigt ta fram nya handlingsmodeller, bland annat via pilotförsök med innovativa modeller för demokrati och beslutsprocesser.

Därmed är utskottets verksamhet i hög grad forskningsorienterad. De lagstiftande utskotten får som regel sina uppdrag från statsrådet utifrån beredning i ministerierna, medan framtidsutskottet självt skapar och beslutar om sin agenda. Mestadels initierar och behandlar utskottet EÄ-ärenden utifrån sina egna intresseriktningar. Årligen hör utskottet ett hundratal sakkunniga och beställer i förekommande fall utredningar kring EÄ-ärenden. Resultaten från utfrågningar och utredningar vidarebefordras till de övriga utskotten i utlåtanden och till statsrådet i betänkanden.

Framtidsutskottets behov av information

I utskottets tidsplan för valperioden ingår fem olika typer av informationsbehov.

Även om utskottet börjar om på nytt efter varje riksdagsval, hör utskottet sakkunniga om klämmar från det tidigare utskottet när det behandlar statsrådets årsberättelse. Utifrån det beslutar det nya utskottet vilka klämmar det anser vara uppfyllda och vilka som fortfarande ska gälla. På så sätt kan långsiktighet garanteras i framtidspolitiken.

En andra åtgärd är att utskottet hör det nationella framsynsnätverket och andra framträdande forskningsaktörer för att få information om vilka frågor utskottet bör ta sig an. När utskottet har

avslutat sina första prioriteringar, det vill säga EÄ-ärenden, utifrån utfrågningarna, består det tredje informationsbehovet i att fördjupa förståelsen kring dessa framtidsfrågor. Därför hör utskottet ännu fler sakkunniga och initierar i förekommande fall ett eller flera utredningsprojekt.

Det tredje informationsbehovet hänger samman med andra riksdagsärenden som remitteras till utskottet. De behandlas på samma sätt som i de övriga utskotten, det vill säga med omfattande utfrågningar av intressentgrupper och sakkunniga. Grundlagsutskottet begär utlåtande om i synnerhet den basala verksamheten, där utfrågning av handläggande tjänstemän spelar en framträdande roll.

Det femte informationsbehovet är relaterat till hur utskottet fortlöpande skaffar fram information om aktuella frågor av relevans. Exempelvis coronapandemin var ett tema som utskottet frågade ut ett stor antal sakkunniga om för att få svar på alla de frågor som intresserade ledamöterna. Utskottet kan skaffa fram information om vilka frågor som helst och när som helst.

Utmaningar med informationsinhämtning

Alla dessa informationsbehov är förknippade med en rad utmaningar. Läget är sällan det att utskottet saknar information som underlag för beslut eller ställningstaganden. Ärenden handläggs och behandlas av ett stort antal sakkunniga, myndigheter och politiker i alla faser av beredningen och beslutsfattandet. Problemet är snarare att det finns för mycket information, och att sakkunniga kan vara av olika åsikter och utskottet då får motstridig information.

Riksdagsärenden föreläggs riksdagen när regeringen överlämnar dem till riksdagen. När ärendena sänds till utskottet för kännedom och eventuellt utlåtande har utskottet ungefär en månad på sig för behandlingen. Forskarsamhället är emellertid inget datalager där all information finns klippt och skuret. Därför kan vetenskapen inte nödvändigtvis alltid ge svar på ledamöternas frågor och riksdagen har inte tid att starta nya studier och invänta resultaten.

Det faktum att information är en ändlig resurs och att forskarsamhället har divergerande uppfattningar kom extra tydligt fram i samband med covid-19-pandemin. Det fanns och finns fortfarande mycket lite faktisk information om coronaviruset och pandemin och experterna har många uppfattningar om vilka åtgärder som bör rekommenderas. I det sammanhanget framhöll utskottet (FrUU 1/2020 rd –E 61/2019 rd) att covid-19-pandemin lärde Finland att det vid sidan om evidensbaserade beslut behövs förmåga att fatta beslut under rådande stor osäkerhet. Ett annat bra exempel på frågor som splittrar forskarsamhället är hållbar utveckling och debatten om huruvida de bioekonomiska lösningar som tagits fram för att motverka klimatförändringen är ett hot mot skogens mångfald. Det handlar således inte alltid om huruvida utskottet får all information eller inte, utan snarare om hur man ska fatta beslut när det inte finns information, bara begränsat med information eller när informationen är motstridig. I ett läge av osäkerhet krävs det att både regering och riksdag har en helt annan, exceptionell kapacitet än normal förmåga att fatta evidensbaserade beslut.

Politiska beslut handlar också ofta om kompromisser mellan divergerande perspektiv och värderingar. En del forskare kan ta fasta på den utsläppssnålaste energikällan, medan andra fokuserar på den säkraste energikällan. Politiska beslut kan emellertid inte bara ta hänsyn till ekologi och

säkerhet, utan också sysselsättning, regionalpolitiska dimensioner, försörjningsberedskap, inhemsk tillverkning och många perspektiv måste beaktas, till exempel internationella avtal, konkurrenslagstiftning och grundlagen. Vid sådana kompromisser vet experter med djupa kunskaper i sitt eget område inte mer än vad politikerna vet.

Under förra valperioden fördjupade sig utskottet i det som kallas eran av postsanning och olika definitioner av information (TuVJ 1/2017). Det finns mycket mindre objektiv information i världen än man tror, visar studier. Det finns vissa ganska säkra fysikaliska fakta, exempelvis atommassor av grundämnen, men i samhälleliga frågor finns det nästan inga sådana objektiva fakta alls. Därför kan vetenskapen kanske inte ens i teorin lösa de stora frågorna i politiskt beslutsfattande: vi kan inte räkna ut ett objektivt svar på frågan om ett rättvist social- och hälsovårdssystem och vi kan inte objektivt bedöma riskerna med strategierna för att bekämpa covid-19-pandemin. Det finns inte bara ett enda riktigt svar på dessa frågor, utan flera alternativa aspekter.

En särskild utmaning för att inhämta information är frågan om vem som är expert. Det finns nämligen många olika typer av information och informationsintressen. Universiteten och sektorsforskningsinstituten är stora producenter av information, men vid sidan av dem produceras informationen av många organisationer och andra aktörer inom tredje sektorn, tankesmedjor och företag. Även mentorer med egen erfarenhet spelar en roll. Exempelvis intresserar sig utskottet för personer med egen erfarenhet av mentalvårdstjänster på samma sätt som för en vetenskaplig analys av en professor i social- och hälsovetenskaper. Alla dessa experter kompletterar varandra.

Olika typer av expertis kräver olika former av samråd. Medborgare och mentorer kan inte frågas ut på exakt samma sätt som vetenskapliga experter. Precis för det ändamålet har framtidsutskottet satsat på kreativitetsfrämjande lokaler och digitala plattformar för deltagande.

Goda exempel på hur framtidsutskottet har främjat tillgång till information

Framtidsutskottet har medvetet utvecklat sin kunskapshantering och framsynskapacitet. Den strategi för kunskapshantering som ingår i tidsplanen för valperioden är redan i sig en god praxis. Med hjälp av den uppdaterar framtidsutskottet sin förståelse för omvärldsförändringar över flera valperioder.

Utskottet har tillgång till en vetenskaplig expert med uppgift att säkerställa samarbetet mellan utskottet och det nationella framsynsnätverket samt i vidare bemärkelse med forskarsamhället.

En viktig roll spelar också utskottets öppna möten och offentliga utfrågningar, som gör det möjligt för viktiga intressentgrupper att delta i utskottets verksamhet. Framtidsutskottet deltar aktivt i evenemang som ordnas av olika intressentgrupper, bland annat Finlands sekretariat för Agenda 2030, det nationella framsynsnätverket och statsrådets kansli (som bereder framtidsredogörelsen). Ett inkluderande och deltagande tillvägagångssätt tillåter kontinuerlig öppen kommunikation med de intressentgrupper som är viktiga för framtidsutskottet.

I utfrågningar av sakkunniga har utskottet ambitionen att ta hänsyn till de sakkunnigas specifika expertis, deras ålders- och könsfördelning och regional fördelning mellan dem.

Riksdagens kreativitetsfrämjande lokaler öppnar för nya dialogmetoder vid utfrågningar. Framtidsutskottet har exempelvis bjudit in experter från olika områden till en framtidsworkshop. Det har resulterat i att dessa sektorsövergripande experter har lämnat ett gemensamt sakkunnigyttrande i stället för yttranden från var och en av dem.

Framtidsutskottet kan självt besluta om sin agenda och ordna utfrågningar om vilken fråga som helst. En begränsande faktor kan eventuellt vara om utskottet kan ställa de rätta frågorna. Utskottet har försökt gardera sig för den här ”blinda punkten” med särskilda samverkansmodeller tillsammans med rådet för strategisk forskning, statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet (statsrådets TEAS-verksamhet) som samordnas av statsrådets kansli, Sitra, Statistikcentralen och institutet för framtidsforskning vid Åbo universitet. Bland annat med de här aktörerna ordnar utskottet årligen en öppen utfrågning, där de sakkunniga själva får bestämma vad de redogör för. Extra aktiva med att utveckla genomslaget för vetenskaplig forskning har samordnarna och programdirektörerna för den forskning som finansieras av rådet för strategisk forskning varit. De har i samarbete med framtidsutskottet sökt det bästa möjliga sättet och den optimala tidpunkten för att förmedla den senaste kunskapen till utskottet.

Framtidsutskottet följer den internationella framsynsdebatten genom att vara medlem av EPTA-nätverket (European Parliamentary Technology Assesment), delta i OECD:s framsynsnätverk och finnas på sändlistan för det internationellt sett kanske största prognosorganet Millennium Projects. Utskottet utnyttjar nätverken också för internationell kommunikation. Dessutom informerar utskottet om sin verksamhet i de nationella framsynsgrupperna.

Utskottet samarbetar aktivt internt inom riksdagen till exempel med riksdagsinformationen, biblioteket, informations- och utredningstjänsterna, upphandlingstjänsten och internationella avdelningen. Alla dessa och många andra interna tjänster i riksdagen är viktiga för smidig tillgång till information.

Kvaliteten säkerställs också av att utskottets verksamhet kontinuerligt utvärderas och undersöks både nationellt och internationellt. Den senaste effektivitetsutredningen om framtidsutskottet publicerades i våras i en referentgranskad internationell publikation (Vesa Koskimaa & Tapio Raunio (2020)): Encouraging a longer time horizon: the Committee for the Future in the Finnish Eduskunta, The Journal of Legislative Studies).

Hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses

Grundlagsutskottets utredning gäller i synnerhet om riksdagen får den information från statsrådet som den behöver och om den grundlagsfästa rätten att få information tillgodoses.

Framtidsutskottet har sällan varit i den situationen att det har funnits information utan att utskottet fått tillgång till den. Vanligare är det att utskottet vill ha information om en fråga eller en praxis som ännu inte existerar, men som utskottet vill backa upp i fortsättningen. I sådana fall har utskottet fört en intensiv diskussion med vissa ministerier och med Statistikcentralen om vad en begäran om information innebär och förutsätter. Det kan exempelvis ha gällt indikatorer för välfärdsekonomin som kompletterar bnp-måtten och fenomenbaserad budgetering. Efter vissa initiala svårigheter har både Statistikcentralen och finansministeriet beaktat framtidsutskottets vilja

på ett bra sätt. Finansministeriet har målmedvetet förbättrat sin kompetens inom fenomenbaserad budgetering och Statistikcentralen har bjudit in framtidsutskottet att i egenskap av organ som nyttiggör Statistikcentralens information delta i revideringen av sin strategi och i det nya ekosystemet för forskning.

Under årens lopp har framtidsutskottets egentliga problem med att få information främst varit att informationsproducenterna, bland annat universitet och forskningsinstitut, har sina egna strategier. Det har därför hänt att deras förvaltning ibland sagt till vad experterna får yppa för utskottet eller tagit ställning till om de får göra en utredning för framtidsutskottet på sin arbetstid eller alls göra det. Yttranden ska ofta levereras snabbt till utskottet, och det kan vara ett problem för sakkunniga att passa in uppdraget i sitt eget arbete. Praktiskt sett är den största svårigheten att få information att utskottet till följd av en stram tidsram för yttranden inte alltid kan höra de sakkunniga som står på önskelistan.

Ibland kan också kvaliteten på informationen vara ett problem. I det sammanhanget kan det noteras att alla utskott som förbereder utlåtande eller betänkande om samma ärende ofta hör samma ministerier och dessutom samma tjänstemän. Framtidsutskottets erfarenhet är att ministerierna då lämnar samma eller nästan samma yttrande till flera utskott oberoende av om utskottet har begärt yttrande om något särskilt tema eller perspektiv. En sådan praxis gagnar inte utskottens tillgång till information i riksdagsärenden, utan minskar arbetsbördan på ministerierna.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Framtidsutskottet anför

att grundlagsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Utlåtande FrUU 3/2020 rd

Helsingfors 27.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Joakim Strand sv
medlem Marko Asell sd
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Tanus kd
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Jussi Wihonen saf
ersättare Mikko Kinnunen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Olli Hietanen
ständig rådgivare Maria Höyssä.