Utlåtande MiUU 4/2020 rd– EÄ 35/2020 rd

Miljöutskottet

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 miljöutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 22.5.2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Grundlagsutskottet har inlett ett eget ärende för att utreda hur riksdagens omfattande grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses. Grundlagsutskottet har begärt utlåtande av de övriga utskotten. Miljöutskottet har behandlat frågan med avseende på sitt eget arbete i ett längre perspektiv som omfattar flera tidigare valperioder. Utskottet kommer med kommentarerna nedan.

Miljöutskottet har inte haft några sådana direkta problem med tillgång till information som grundlagsutskottet avser. Utskottet vill dock lyfta fram vissa aspekter som i huvudsak indirekt hänför sig till effektiv tillgång till information och som kan inverka på hur effektivt och heltäckande en tillräcklig information till riksdagen på statsrådets eget initiativ förverkligas i praktiken.

Den första aspekten gäller miljölagstiftningens särskilda struktur. Miljölagstiftningen är ofta exceptionellt flexibel. I regleringen ingår många bemyndiganden att utfärda förordning genom vilka statsrådet bemyndigas att utfärda mer detaljerade bestämmelser på förordningsnivå än vad det finns i lag. Rent konkret innebär flexibiliteten till exempel att de generella lagfästa kraven på innehållet i ansökningar om miljötillstånd avviker från varandra i fråga om olika projekt, eftersom särdragen i projekten skiljer sig från varandra. Lagstiftningen på lägre nivå och myndigheternas rådgivning har således stor betydelse i att styra tillämpningen av lagstiftningen. Vid tolkningen av flexibla normer ställs också ofta motstridiga önskemål i konkreta tillämpningssituationer, och till exempel frivilligorganisationer, företag, miljömyndigheter och domstolar kan ha vitt skilda åsikter om tolkningen av en flexibel norm, vilket i hög grad kan återspegla sig i sakkunnigutfrågningen.

På grund av den omfattande regleringen på förordningsnivå bör riksdagen föreläggas allt relevant material, inte bara om grunderna för de förslag till bestämmelser på lagnivå som ingår i regerings-

propositionen, utan också om reglering på lägre nivå och om väsentliga särdrag i praktiken. Utkastet till förordning och utkastet till motiveringspromemoria ska i regel stå till utskottets förfogande när det behandlar propositionen, för att utskottet ska kunna bilda sig en tillräckligt omfattande uppfattning av regleringsbehovet. Anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner förutsätter detta, men det har hänt att utkastet till en förordning uteblivit med hänvisning till tidsskäl. Å andra sidan tas bemyndiganden att utfärda förordning i synnerhet vid stora totalreformer in i lagarna också på förhand, även om det ännu inte åtminstone finns någon exakt uppfattning om det kommande behovet av reglering. Då är det inte heller möjligt att förelägga riksdagen ett utkast till förordning. Denna lösning kan vara lagstiftningsekonomiskt motiverad, men den innebär en risk för att lagstiftaren när den antar lagen inte har en tillräcklig uppfattning om användningen av bemyndigandena eller om vilka miljökonsekvenser och ekonomiska konsekvenser lagstiftningen kan ge upphov till.

Ett äldre, men beskrivande exempel på detta är totalreformen av miljöskyddslagen 1999, då det enligt vid tidpunkten godtagbar praxis togs in ett bemyndigande att utfärda förordning i syfte att styra hanteringen av avloppsvatten i glesbygden. En förordning enligt bemyndigandet började beredas först efter det att lagen stiftades och förordningen utfärdades 2004. På grund av den tioåriga övergångsperiod som ingick i förordningen upptäcktes bristerna i både bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av regleringen och regleringssättets förenlighet med grundlagen först mycket långt efter att lagen hade stiftats. När riksdagen 2011 godkände att bestämmelserna lyftes upp på lagnivå gjorde den massiva ändringar i lagen. I detta sammanhang kan det allmänt konstateras att det efter att grundlagen stiftades tog flera år innan de ändringar som 80 § i grundlagen förutsätter kunde göras i miljölagstiftningen så att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas på lagnivå och att bemyndigandena att utfärda förordning ska vara exakta och noggrant avgränsade.

Ett annat indirekt perspektiv på tillgodoseendet av rätten att få information i praktiken är hur förslag till författningsändringar som gäller samma lag bereds i form av separata projekt. Miljölagstiftningen är mycket omfattande och ändringar i den kommer ofta till riksdagen för behandling som enskilda regeringspropositioner som täcker ett visst avgränsat komplex, även om de gäller en och samma lag. Det kan vara lämpligt att behandla propositionerna var för sig med tanke på nyttjandet av expertisen hos dem som berett dem och ofta behövs det separat behandling på grund av ett brådskande behov av att genomföra EU-lagstiftning. Men resultatet kan också bli att bedömningen av ändringarnas eventuella samverkanseffekter försvagas. När propositioner lämnas var för sig bör statsrådet sträva efter att beskriva också den helhet som de successiva ändringarna bildar och de eventuella samverkanseffekterna. Utskottet framhåller därför behovet av att aktivt lyfta fram argumenten för att ändringsförslagen presenteras separat och för att förslagen inte har ett sådant samband att de kan ha indirekta samverkanseffekter.

För det tredje påpekar utskottet att tillgodoseendet av rätten till information i betydande grad påverkas av hur mycket tid utskottet har att behandla ärendet. Allmänt taget har regeringen lämnat propositionerna så att riksdagen har haft tillräckligt med tid att behandla dem också med hänsyn till att de remitterats till utskott för utlåtande. Men ofta är det också så att utskottet har tvingats behandla ärenden i påtvingad takt exempelvis för att en viss lag ska kunna träda i kraft vid en viss tidpunkt. De uppskattningar av tidpunkten för överlämnande av propositioner som ingår i regeringens lagstiftningsplan håller ofta inte streck. En ytterligare utmaning för tidsplanerna utgörs av

avbrotten i riksdagsarbetet till exempel beroende på att uppehållen infaller avvikande från regeringens arbete. Regeringen bör ha som mål att överlämna propositionerna till riksdagen i så god tid att de alltid kan behandlas på behörigt sätt. Utskottet påpekar att den tid som står till förfogande för behandling av EU-ärenden ofta är mycket kort för fackutskottens del, men det är inte alltid möjligt att påverka detta eftersom det ofta är mycket svårt att förutsäga vilken tidsplan kommissionen kommer att följa. Utskottet anser att detta är förståeligt, men betonar att brådskan och svårigheten att förutse behandlingen av EU-ärenden ofta tvingar utskottet att skjuta upp behandlingen av regeringspropositioner så mycket att tidsfristerna kan iakttas. Även detta bör beaktas när man bedömer hur mycket tid utskottet kommer att behöva för att behandla en proposition.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Miljöutskottet anför

att grundlagsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 12.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Hannu Hoskonen cent
vice ordförande Tiina Elo gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Petri Huru saf
medlem Mai Kivelä vänst
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Sheikki Laakso saf
medlem Niina Malm sd
medlem Sari Multala saml
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ari Torniainen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.