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

Social- och hälsovårdsutskottet

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 social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 22.5.2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Grundlagsutskottet inledde som eget ärende en utredning av hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få övergripande information tillgodoses. Grundlagsutskottet beslutade begära utlåtande om ärendet av de övriga utskotten. I grundlagsutskottets promemoria beskrivs olika situationer där det har förekommit problem med tillgången till information. Det handlar om beredskapsärenden, lagstiftningsärenden och EU-ärenden samt biträdande justitiekanslerns avgörande om behandlingen av vårdreformen under förra valperioden. Grundlagsutskottet har inte begränsat sin begäran om utlåtande till innevarande valperiod.

Enligt en bestämmelse i 47 § i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Grundlagsutskottet anser att det är uppenbart att bedömningen av om upplysningar behövs hör till riksdagens exklusiva behörighet (PeVP 30/2020 vp). Grundlagsutskottet konstaterar att bestämmelsen omfattar statsrådets skyldighet att å ena sidan på eget initiativ tillställa riksdagen behövliga upplysningar och att å andra sidan lämna in de upplysningar som riksdagen begär. Dessutom noterar grundlagsutskottet kravet på tillräcklig och aktuell information till riksdagen också i EU-ärenden genom förfaranden enligt 96 och 97 § i grundlagen.

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att tillgodoseendet av rätten till information väsentligen berör den diskussion om kvaliteten på lagberedningen som pågått länge.

Kvaliteten på lagberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet granskas i statens revisionsverks revisionsberättelse (SRV 12/2012). Enligt granskningen godkändes klart över hälften av regeringens propositioner utan ändringar under riksmöten 2007—2010. Som helhet betraktat handlade det om små ändringar men i enskilda fall förekom det till och med stora justeringsbehov.

Granskningen visade att det saknades motiveringar till en del lagförslag eller att motiveringarna inte var heltäckande. Å andra sidan hade det i vissa andra fall framställts motiveringar men de innehöll fel eller var vilseledande.

Enligt SRV:s enkät bland lagberedarna såg man ett tydligt samband mellan strama tidsplaner och sämre kvalitet på lagberedningen. När lagberedningen sker i brådskande ordning hinner man till exempel inte tillräckligt sätta sig in i bakgrundsuppgifterna och ny information. I granskningen påpekades också att riksdagen bör reserveras tillräckligt med tid för att behandla lagförslagen och att lagförslagen bör lämnas som helheter.

Den typ av problem som upptäcktes vid granskningen har förekommit också i senare lagberedning. Å andra sidan har anvisningarna om lagberedningen utvecklats, vilket kan förmodas ha förbättrat informationsinnehållet i propositionernas motiveringar. Till exempel har osäkerhetsfaktorer i samband med konsekvensbedömningar framförts mer öppet än tidigare. Även presentationen av alternativa regleringsalternativ har bidragit till att tydligare slutsatser. Ändå händer det fortfarande att man till exempel i specialmotiveringen bara upprepar innehållet i bestämmelsen utan sakliga motiveringar.

Riksdagens revisionsutskott har behandlat genomförandet av riksdagens budget- och tillsynsmakt i sitt betänkande (ReUB 9/2017 rd). I betänkandet har man också fäst vikt vid att de sakkunnigas roll och skyldigheter bör förtydligas.

Social- och hälsovårdsutskottet omfattar med emfas grundlagsutskottets syn på att det är statsrådets uppgift och skyldighet att ta fram den information som riksdagen behöver. Utskottet poängterar att upplysningar bör ges på eget initiativ och att det är riksdagen som i sista hand avgör om upplysningarna är nödvändiga.

Utskottet ser det som centralt med tanke på tillgången till information att upplysningarna i regeringens propositioner är heltäckande, pålitliga, uppdaterade och begripliga. Samma krav gäller förstås också de sakkunnigyttranden och kompletterande utredningar som ministerierna ger under riksdagsbehandlingen.

Tekniska och andra problem i lagförslagen förekommer ofta i samband med omfattande propositioner. Av exemplen nedan utgjorde sammanslagningen av arbetspensionslagarna och propositionen med förslag till lag om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården omfattande och komplicerade helheter i vilka det av olika orsaker gjordes ett stort antal paragrafändringar under utskottsbehandlingen. Under förra valperioden var social- och hälsovårdsreformen en exceptionellt omfattande helhet som bestod av en proposition på cirka tusen sidor, andra propositioner i anslutning till helheten och kompletterande propositioner. Därtill föreslog ministeriet ändringar i lagförslagen genom flera svar. Dessutom gavs en ny proposition om valfriheten efter att den ursprungliga propositionen återtagits.

Under de rådande undantagsförhållandena har det inte förekommit några större problem med tillgodoseendet av utskottets rätt till information i behandlingen av brådskande propositioner. I ett fall ansåg myndigheten själv att propositionens mål om att minska arbetsmängden till vissa delar inte skulle ha nåtts i praktiken. Därför föreslog utskottet att bestämmelserna skulle slopas (ShUB

7/2020 rd — RP 61/2020 rd). Utskottet konstaterar dock att propositioner som berör undantagsförhållanden har beretts och lämnats mycket snabbt, vilket kan ha försvagat omfattningen av den erhållna informationen och bedömningen av den under riksdagsbehandlingen.

Social- och hälsovårdsutskottet har rätt sällan i sina betänkanden tagit ställning till kvaliteten på lagberedningen eller omfattningen av de upplysningar som det fått i samband med behandlingen av respektive proposition. Exempel på sådant finns dock från olika valperioder.

I fråga om **en proposition om ändring av lagarna om bostadsbidrag** konstaterade utskottet i sitt betänkande att propositionen hade beretts enligt en snabb tidsplan och att det inte i normal ordning hade gått att begära yttranden av de berörda parterna. Någon tillbörlig konsekvensbedömning av propositionen hade inte hunnit tas fram. De ekonomiska konsekvenserna hade bedömts bara till en del. På grund av den snäva tidsplanen hade det inte gått att bedöma hur ändringarna skulle komma att inverka på försörjningen för hushåll med olika inkomstnivåer eller på läget överlag med hänsyn till de ändringar som samtidigt gjordes i andra förmånssystem. Återverkningarna på kommunernas utgifter hade inte heller analyserats. Utskottet framhöll att statsrådet härefter bättre bör försäkra sig om att den föreslagna lagstiftningen uppfyller de centrala kvalitetskraven på lagberedning och att det finns tillräckligt med tid att behandla ärendena i riksdagen. (ShUB 14/2015 rd — RP 127/2015 rd)

I samband med **sammanslagningen av arbetspensionslagarna** konstaterade utskottet att den föreslagna nya regleringen inte till alla delar stöder målet att förenkla och förtydliga lagstiftningen. I betänkandet konstaterades att lagens begriplighet försvagades på grund av hur motiveringarna till propositionen hade skrivits och av att det fanns så många hänvisningar till bestämmelser. Det konstaterades att arbetspensionslagstiftningen berör de flesta medborgarna. Därför borde man enligt utskottet ännu mer ha funderat på de begrepp och det språk som användes i samband med totalreformen. Utskottet föreslog exceptionellt många ändringar i de föreslagna lagarna. Propositionen hade inte granskats av justitieministeriets granskningsenhet och justitieministeriet hade inte gett yttrande om den. Då utskottsbehandlingen inleddes föreslog social- och hälsovårdsministeriet genom en skrivelse ändringar i sammanlagt 30 paragrafer i vilka man efter att propositionen hade överlämnats hade observerat brister. Utskottet konstaterade att social- och hälsovårdsministeriet i fortsättningen bättre bör försäkra sig om att den föreslagna regleringen uppfyller de centrala kvalitetskraven på lagberedning (ShUB 5/2006 rd — RP 45/2005 rd).

I samband med **lagen om premiebaserade tilläggspensionsarrangemang vid pensionsstiftelser och pensionskassor** konstaterade utskottet att de punkter som föreslogs bli korrigerade redan vid beredningen borde ha utretts noggrannare och att social- och hälsovårdsministeriet innan propositionen lämnades bättre borde ha försäkrat sig om kvaliteten på lagberedningen (ShUB 3/2009 rd — RP 152/2008 rd).

Propositionen med förslag till **lag om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården** lämnades som en budgetlag men behandlingen av den lösgjordes från tidtabellen för budgetlagarna och ministeriet lämnade flera svar om ändring av bestämmelser bland annat med anledning av grundlagsutskottets utlåtande. Utskottet konstaterade att det skulle skapas ett nytt och omfattande system för behandling av information, och att tryggandet av behandlingen av känsliga personuppgifter i samband med verkställandet av systemet skulle kräva flera änd-

ringar i de föreslagna lagarna. Utskottet tog inte in några ställningstaganden om kvaliteten på lagberedningen i sitt betänkande men behandlingsprocessen har beskrivits i reservationerna till betänkandet (ShUB 37/2018 rd — RP 15/2017 rd).

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 28.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Mia Laiho saml
medlem Pekka Aittakumpu cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Noora Koponen gröna
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Sofia Virta gröna
ersättare Petri Honkonen cent (delvis)
ersättare Katja Hänninen vänst
ersättare Pia Kauma saml
ersättare Jari Koskela saf (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Harri Sintonen.