

Grundlagsutskottet

Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2014

INLEDNING

Remiss

Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2014 (B 5/2015 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitiekansler Jaakko Jonkka, Justitiekanslersämbetet
- biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale, Justitiekanslersämbetet
- kanslichef Kimmo Hakonen, Justitiekanslersämbetet
- kanslichef Tiina Astola, justitieministeriet
- kanslichef Päivi Nerg, inrikesministeriet
- kanslichef Anita Lehikoinen, undervisnings- och kulturministeriet
- kanslichef Päivi Sillanaukee, social- och hälsovårdsministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I den allmänna översikten presenteras justitiekanslerns uppgifter och befogenheter. Dessutom presenteras verksamheten vid justitiekanslersämbetet i allmänna ordalag utifrån statistiska uppgifter. Vidare redogörs det förvaltningsområdesvis för justitiekanslerns övervakning av lagligheten i presidentens och statsrådets ämbetsåtgärder, tillsynen över de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter samt för övervakningen av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd. I det sista kapitlet ingår statistik över justitiekanslersämbetets åtgärder och arbetssituation.

Berättelsen innehåller även inledande ord av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern. Justitiekansler Jonkka tar i sin betraktelse upp några av de grundläggande frågorna för en demokratisk rättsstat: rättsvärdens tillstånd och förhållandet mellan politisk styrning och tjänstemannaberedning vid lagberedningen. Biträdande justitiekansler Hiekkataipale behandlar i fråga om laglighetskontrollen fem teman som han lyfte fram för tretton år sedan, då han för grundlagsutskottet

Betänkande GrUB 8/2015 rd

presenterade sin syn på laglighetskontrollens uppgifter och hur de ska genomföras. Biträdande justitiekanslern anser att dessa teman fortfarande är aktuella och han tar upp utvecklingen i detta avseende under den tid som gått.

Den politiska styrningen och principerna för god lagberedning

Justitiekansler Jonkka uttrycker i sin betraktelse oro över lagberedningens kvalitet och fäster särskild uppmärksamhet vid betydelsen av en schemaläggning som möjliggör politisk styrning i rätt tid och en grundlig lagberedning. Då saken granskas utgående från statsrådsövervakningen framgår det att den största enskilda orsaken till problemen i samband med beredningen av omfattande lagstiftningsprojekt på ett eller annat sätt hänför sig till lagberedningens tidtabell — antingen är tidtabellen redan från första början alltför stram eller så sätts den politiska styrningen inte in vid rätt tidpunkt med tanke på kraven på god lagberedning. Följden av detta är att alla åtgärder som beredningen kräver inte kan vidtas på ett tillbörligt sätt — och som värst att beredningen pågår ännu i riksdagens utskott. Vårdreformen och alla dess faser är enligt justitiekanslern ett exempel på ett extremfall i detta sammanhang: de politiska riktlinjerna avlöste varandra ända tills lagförslaget färdigställdes och sändes till riksdagen, och riktlinjer som var avgörande för beredningen gavs till och med efter detta.

Utskottet instämmer i justitiekanslerns oro över lagberedningens kvalitet. Även om många propositioner numera är väl beredda och håller en hög nivå så finns det också de som är svagt beredda. Särskilt oroväckande är att det bland de bristfälligt beredda har funnits omfattande lagförslag med betydande samhällsgenomslag som har lämnats till riksdagen i brådska utan att man har gett sig tid att göra adekvata konsekvensbedömningar eller motiveringar för lagstiftningsordning.

Utskottet betonar i likhet med justitiekanslern betydelsen av politisk styrning i rätt tid och hänvisar till den processhandbok för lagberedningen som har utarbetats som stöd för lagberedarna. Handboken beskriver i detalj idealmodellen för hur lagberedningsprocessen bör gå till. Där framgår också de skeden i processen där beredaren eller beredningsgruppen bör informera ministern och be om dennas — och vid behov regeringens — synpunkter som grund för det fortsatta arbetet. Enligt modellen hör de viktigaste tidpunkterna för politisk styrning ihop med lagstiftningsprojektets inledande skede och besluten om riktlinjerna för innehållet i utkastet till proposition, såsom vilka av de lösningsmodeller som skisserats upp och bedömts i den grundläggande beredningen som ska tas som bas för propositionsutkastet. När utkastet är klart behövs politisk styrning bland annat när besluten fattas om vilka ändringar remissvaren eventuellt föranleder.

Utskottet noterar att tiden för lagberedning under årens lopp har blivit kortare. Det har samtidigt inneburit att tiden för remiss har blivit kortare, att det har blivit svårare att bereda propositionsmotiven, bland annat konsekvensbedömningarna, samt problem med tidtabeller för översättning och laggranskning. Justitiekanslerns åsikt är att den egentliga lagberedningsprocessen inte alltid anses vara ett viktigt beredningsskede med avseende på lagens innehåll utan snarast ett tekniskt genomförande. Utskottet menar att åsikten pekar i rätt riktning åtminstone i vissa fall. I vissa lagstiftningsprojekt har problem kunnat tillstöta exempelvis av att regeringsprogrammet eller det politiska beslutsfattandet i övrigt redan före lagberedningen strikt har definierat det önskade slutresultatet och metoderna, vilket i hög grad begränsar utredningar om alternativ, konsekvensbedömningar och rättsliga förbehåll i förväg.

Betänkande GrUB 8/2015 rd

Å andra sidan finns det också situationer där det skulle behövas politiska riktlinjer för beredningen i ett tidigare skede, för att projektet ska kunna fortskrida på ett lämpligt sätt. Om regeringens ståndpunkt avgörs först när tidpunkten för att lämna propositionen redan är mycket nära, kan man bli tvungen att göra betydande ändringar i innehållet utan att de bedöms tillräckligt eller sänds på remiss. Att tidsplanerna är brådskande och att en god lagstiftningsprocess förbigås anknyter ofta till budgetlagarna som ska behandlas av riksdagen enligt tidsplanerna för budgeten. Samma brådskas syns ofta även i utskottsbehandlingen av budgetlagarna.

Det är angeläget, menar utskottet, att ministerierna ägnar större uppmärksamhet åt att iakttaga processhandboken för lagberedningen och att beakta de yttranden som lämnats. Utskottet vill betona att gedigen lagberedning innefattar en tjänstemannaberedning som lyfter fram alternativ för att genomföra lagstiftningen och även rättsliga osäkerhetsfaktorer, såsom förhållandet till grundlagen och övrig lagstiftning.

Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid betydelsen av omsorgsfullt utarbetade motiveringar för lagstiftningsordningen. Grundlagsutskottet har flera gånger betonat att propositionen alltid bör innehålla avsnittet "Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning" om lagförslagen innehåller bestämmelser vilkas grundlagsenlighet bör bedömas. Det bör göras sammantaget även om propositionsmotiven på annat ställe skulle ta upp faktorer som hänför sig till konstitutionen. Vid gränsfall bör avsnittet om lagstiftningsordning snarare ingå i propositionen än lämnas bort. Avsnittet om lagstiftningsordning i propositionen ger också riksdagen viktig information som bas för att bedöma om propositionen ska behandlas i grundlagsutskottet (GrUU 4/2015 rd, GrUU 1/2015 rd, GrUB 2/2001 rd, s. 3—4 och GrUU 57/2006 rd, s. 3; se också Lainkirjoittajan opas, oikeusministeriön julkaisu 37/2013, s. 37—38). Också justitiekanslern har fäst uppmärksamhet vid iakttagandet av kraven för motiven om lagförslagets förenlighet med grundlagen. (se t.ex. 28.08.2015 / OKV/7/50/201).

Utskottet instämmer i synpunkterna i justitiekanslerns betraktelse om behovet av att genast i början av valperioden göra också regeringsmedlemmarna och deras assistenter förtroga med principerna för god lagberedning och betydelsen av politisk styrning i rätt tid. Också förslaget om en mer aktiv roll för kanslicheferna som stöd för lagberedarna är motiverat.

Utskottet understryker betydelsen av kvalificerade lagberedare för en lyckad lagberedning. Det är angeläget att ministerierna fäster särskild uppmärksamhet vid att det finns tillräckligt med erfarna lagberedare, att de ser till att nya lagberedare får handledning och att det ordnas utbildning. Det är angeläget att lagberedarna också görs förtroga med riksdagsbehandlingen, särskilt utskottsbehandlingen, och med betydelsen av motiven i det utskottsbetänkande som ligger till grund för riksdagsbehandlingen, till exempel när det gäller den framtida tolkningen av bestämmelserna.

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman – arbetsfördelning och samarbete

Grundlagsutskottet har behandlat arbetsfördelningen och samarbetet mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman i sitt betänkande om JO:s berättelse 2014 (GrUB 7/2015 rd). Utskottet hänvisar i betänkandet till sina synpunkter i utlåtandet om statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (GrUU 52/2014 rd) angående samarbetet mellan aktörer som

Betänkande GrUB 8/2015 rd

arbetar med att övervaka och främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utskottet upp-
repar sina ståndpunkter i utlåtandet och ser det som viktigt att arbetsfördelningen och möjlighe-
terna till samarbete mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet utreds.

Handläggningen av klagomål

Under året kom det in 2 215 klagomål. Antalet klagomål fortsatte att öka och ökningen mot före-
gående år var ca 40 klagomål. År 2013 inkom 2 177 och året innan 1 808 klagomål.

Under året avgjordes 2 443 klagomål, dvs. cirka 230 fler än som inkom. Utskottet noterar med
tillfredsställelse att Justitiekanslersämbetet trots det ökade antalet klagomål har lyckats minska
mängden icke avgjorda klagomål. Utskottet ser det som viktigt att Justitiekanslersämbetet fort-
sätter arbetet med att minska mängden icke avgjorda klagomål och förkorta behandlingstiderna.

Grundlagsutskottet går inte närmare in på enskilda avgöranden och ställningstaganden.

UTSKOTTETS FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 5/2015 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 26.11.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml

Betänkande GrUB 8/2015 rd

ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.