

Grundlagsutskottet

Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2015

INLEDNING

Remiss

Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2015 (B 4/2016 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.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I berättelsens allmänna översikt presenteras justitiekanslerns uppgifter och befogenheter. Dessutom presenteras verksamheten vid justitiekanslersämbetet utifrån allmänna statistiska uppgifter. Vidare redogörs det 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 för varje förvaltningsområde och övervakningen av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd. I det sista kapitlet ingår närmare statistik över justitiekanslersämbetets åtgärder och arbetssituation.

Berättelsen innehåller som vanligt inledande ord av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern. Justitiekansler Jonkka granskar i sin inledning justitiekanslerns verksamhetsbetingelser, kopplingarna mellan juridik, värden och politik ur justitiekanslerns synvinkel och frågor som anknyter till offentlighet och öppenhet. Biträdande justitiekansler Hiekkataipale behandlar i sitt inlägg lagstiftning om skyddet av arbetskraften och främjandet av sysselsättningen samt anknyttande myndighetsåtgärder.

Betänkande GrUB 3/2016 rd

Principerna för god lagstiftning

Justitiekanslern i statsrådet ska övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Det sker bland annat genom granskning av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Justitiekanslersämbetet följde resultaten av denna s.k. listgranskning under tre månaders tid 2015. Under perioden granskades totalt 818 föredragningslistor. På begäran av justitiekanslersämbetet gjordes sammanlagt 124 rättelser i listorna. Resultatet antyder att cirka 15 procent av alla föredragningslistor innehåller felaktigheter som kommer fram vid laglighetskontrollen.

Listgranskningen görs i tidsfönstret mellan det att föredragningslistorna delas ut och det att sammanträdena hålls. I praktiken ges mindre än två arbetsdagar för granskningen också när listorna delas ut inom den föreskrivna tiden. Inom den tiden ska föredragningslistan granskas och dessutom diskussioner föras med ministerietjänstemännen om vilka rättelser som behöver göras. Beroende på ärendets natur kan det berörda ministeriet informera justitiekanslersämbetet om de juridiska frågor som är kopplade till propositionen redan tidigare och i god tid. Grundlagsutskottet upprepar som sin standpunkt att det förfarandet kan rekommenderas (se GrUU 19/2016 rd). Det ger justitiekanslersämbetet betydligt bättre möjligheter att dels sätta sig in i ärendet, dels också påverka de uppdagade bristerna. Detta bidrar i sin tur till en smidigare behandling i riksdagen och grundlagsutskottet.

Grundlagsutskottet fäste uppmärksamhet vid kvaliteten på lagberedningen också i samband med behandlingen av justitiekanslerns berättelse för 2014 (GrUB 8/2015 rd) och av planen för de offentliga finanserna (GrUU 19/2016 rd). Utskottet upprepar sin oro över kvaliteten på lagberedningen. Även om många propositioner är grundligt genomarbetade och håller en hög nivå, finns det också sådana där beredningen inte håller måttet. 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 att motivera lagstiftningsordningen tillräckligt grundligt. Utskottet har också uttryckt oro över att ett känt och centralt konstitutionellt problem helt förbigåtts i lagberedningen (GrUU 16/2016 rd).

Utskottet har tidigare dessutom noterat att man i vissa fall försökt avvisa en uppmaning från justitiekanslersämbetet att komplettera avsnittet om lagstiftningsordningen och då hänvisat till att propositionen skyndsamt måste vidare. Ibland har försök också gjorts att med hänvisning till brådska förkorta remisstiden eller till och med helt slopa remissförfarandet (GrUU 19/2016 rd). Utskottet upprepar att det inte är lämpligt och inte heller hör hemma i god lagstiftningssed.

Utskottet understryker dock fortfarande att det är de berörda ministerierna som intar en nyckelposition när det gäller att beakta de konstitutionella synpunkterna när lagar tas fram. Det kan vara svårt att senare rätta till fel och brister som kommer in i den fasen. Ministerierna måste se till att de har tillräckligt med yrkeskunnig personal som också är uppmärksamma på och insatta i grundlagsfrågor (se även GrUU 19/2016 rd).

Grundlagsutskottet framhåller också vikten av att analysera konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 43/2016 rd). Utskottet har påpekat att effekterna av före-

Betänkande GrUB 3/2016 rd

slagna ändringar som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och andra planerade reformer sammantagna inte får vara oskäligen (se t.ex. GrUU 32/2014 rd). Vidare har utskottet ansett att om regeringen lämnar separata propositioner om en och samma fråga kan det innebära att utskottet tvingas bedöma en viss proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av de separata förslagen (se GrUU 60/2014 rd). Regeringen bör sträva efter att lägga fram en samlad proposition om samtidiga reformer som gäller viss lagstiftning eller att så samlat som möjligt bedöma konsekvenserna av reformer som gäller samma grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 33/2016 rd och GrUU 19/2016 rd).

Utskottet hänvisar också till den processhandbok som utarbetats till stöd för statsrådets lagberedning. Handboken beskriver i detalj idealmodellen för hur lagstiftningsprocessen bör gå till. Det är angeläget att ministerierna bemödar sig om att följa processhandboken för lagberedningen (se även GrUB 8/2015 rd).

Justitieministeriet tillsatte hösten 2016 en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta nya anvisningar för utarbetande av propositioner. Arbetsgruppen ska bland annat bedöma om propositionernas disposition och struktur kan ändras så att den information som behövs för behandlingen av en proposition presenteras på ett tydligare, smidigare och mer koncist sätt. Vidare ska arbetsgruppen föreslå hur tillsynen över att anvisningarna följs ska ordnas. Grundlagsutskottet anser det angeläget att se över anvisningarna och välkomnar de mål som ställts upp för projektet.

Utskottet noterar också att det vid statsrådets kansli i december 2015 inrättades ett oberoende och självständigt råd för bedömning av lagstiftningen. Rådet ska ge utlåtanden om regeringens propositioner och konsekvensbedömningarna i dem. Konsekvensbedömningarna ger i samband med beredningen information om verkningarna av olika alternativ. Syftet är att beslutsfattarna ska få tillförlitlig information om alternativa lösningar och följderna av dem. En god konsekvensbedömning ger bättre lagstiftning.

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman – utveckling av arbetsfördelningen och samarbetet

Grundlagsutskottet har behandlat utvecklingen av arbetsfördelningen och samarbetet mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen i sina betänkanden om justitiekanslerns berättelse för 2014 och justitieombudsmannens berättelser för 2014 och 2015 (GrUB 2/2016 rd, GrUB 8/2015 rd och GrUB 7/2015 rd). Utskottet hänvisar till de synpunkter om samarbetet och arbetsfördelningen mellan deltagande aktörer i arbetet med att övervaka och stödja de grundläggande och mänskliga rättigheterna som framförs i utlåtandet om statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (GrUU 52/2014 rd). Utskottet upprepar med enfaset sina ståndpunkter i utlåtandet och ser det som viktigt att möjligheterna att utveckla arbetsfördelningen och samarbetet mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern utreds.

Handläggningen av klagomål

Under året kom det in 1 819 klagomål till justitiekanslersämbetet. Antalet är avsevärt mindre än året innan. År 2014 inkom 2 215 och året innan 2 177 klagomål.

Betänkande GrUB 3/2016 rd

Under året avgjordes 1 988 klagomål, dvs. cirka 170 fler än vad som inkom. Utskottet noterar med tillfredsställelse att justitiekanslersämbetet också under 2015 lyckades minska antalet icke avgjorda klagomål. Utskottet ser det som viktigt att justitiekanslersämbetet fortsätter arbetet med att minska antalet icke avgjorda klagomål och med att förkorta behandlingstiderna.

Utskottet går inte närmare in på enskilda avgöranden och ställningstaganden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 4/2016 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 20.12.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
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 Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.