

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2007 rd

Utredning från ministeriet: Åtgärdsprogram för en bättre reglering

Till justitieministeriet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen begärde den 11 maj 2007 justitieministeriet lämna en utredning om åtgärdsprogrammet för en bättre reglering. Utskottet ville särskilt fokusera på eventuella planer eller åtgärder i programmet som syftar till att i större utsträckning beakta grundlagsrelaterade aspekter i lagberedningen.

Justitieministeriet tillställde den 24 maj 2007 utskottet en utredning i saken (MINU 2/2007 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare behandlat ärendet som ett eget ärende (PEO 1/2007 vp).

JUSTITIEMINISTERIETS UTREDNING

Åtgärdsprogrammet för en bättre reglering har kommit till inom ett projekt som statsrådets kansli tillsatte i april 2005. Åtgärdsprogrammet innefattar sju rekommendationer. Det föreslås att regeringen tar i bruk en lagstiftningsplan, att en ministergrupp eller ett ministerutskott för bättre reglering tillsätts, att lagberedningsprojekt förbereds noggrant samtidigt som alternativ övervägs och basen för beredningen breddas, en effektiviserad bedömning av alternativ och konsekvenser, ett kvalitetssystem för författningsberedningen, att en databas avsedd som stöd i beredningen inom statsrådet tas i bruk och att författningsöversynen utvecklas. Statsminister Matti Vanhanens andra regering deklarerar i regeringsförklaringen att den ska genomföra åtgärdsprogrammet och lägga upp en lagstiftningsplan som inkluderar regeringsperiodens viktigaste lagstiftningsprojekt.

Enligt ministeriets uppfattning är åtgärdsprogrammet en grundlig utredning om hur författningsberedningen och lagstiftningen har utvecklats och vilka problemen är. Programmet innehåller konkreta och genomförbara förslag. För att programmet ska bli verklighet är det enligt ministeriet viktigt att säkerställa en tillräcklig sakkunskap i lagberedningen samtidigt som lagberedarna uppmuntras att utveckla sin kompetens och skicklighet. Ministeriet lyfter också fram konsekvensbedömningen som en väsentlig del av lagberedningen. Vidare är det viktigt att i ett tillräckligt tidigt skede delta i beredningen av EU-lagstiftning.

För att de krav som följer av grundlagen ska kunna beaktas i tillräcklig utsträckning i lagberedningen måste beredarnas kompetens ökas och upprätthållas genom utbildning och handledning. Redan i initialskedet av beredningsprojektet ska avseende fästas vid statsförfattningsrättsliga aspekter. Justitieministeriet bistår andra ministeriet i egenskap av expertministerium och styr beredningspraxis. Men som det nu är har

justitieministeriet inte tillräckliga resurser för omfattande experthjälp och därför bör även andra ministerier ha den statsförfattningsrättsliga kompetens som deras egna lagberedningsprojekt kräver.

Justitieministeriet påpekar att åtgärdsprogrammet kan genomföras bara om såväl justitieministeriet som andra ministerier ges tillräckliga resurser.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den 11 juni i år kommer det att ha förflutit 100 år sedan grundlagsutskottet i vår riksdag sammanträdde för första gången. Grundlagsutskottet har utvecklats till en central auktoritet inom vår nationella ordning för övervakning av att lagarna ligger i linje med grundlagen. Utskottets status i detta avseende är numera fastställd i grundlagen.

Enligt 74 § i grundlagen ska riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Detta innebär att utskottet kan behöva bedöma både lagförslag och andra ärenden, och utskottet övervakar också att Finland uppfyller sina internationella åtaganden i fråga om de mänskliga rättigheterna. Grundlagsutskottets utlåtanden i frågor som gäller grundlagen och de mänskliga rättigheterna anses vara bindande i riksdagsbehandlingsens olika skeden.

En följd av att utskottets uppgiftsfält har vidgats är att de ärenden som utskottet ska yttra sig om är mer mångsidiga och dessutom är de fler till antalet. I och med att Finland tillträdde den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna 1990 och därefter reviderade bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 blev utskottets tolkningsverksamhet mer inriktad på det materiella innehållet. Också den nya grundlagens ikraftträdande 2000 gjorde utskottets arbete mer omfångsrikt. Utskottet får inte in enbart frågor som gäller de grundläggande

de fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, utan måste också bedöma många frågor som gäller tolkning av grundlagen. Numera avger utskottet i genomsnitt 45—50 uttalanden under ett riksmöte. Under det sista riksmötet valperioden 1999—2002 var antalet utlåtanden från grundlagsutskottet exceptionellt stort, nämligen hela 75.

Det som ligger bakom grundlagsutskottets uppgifter och ställning när det gäller förhandskontrollen av grundlagsenligheten är dels möjligheten enligt grundlagen att genom lag införa begränsade undantag från grundlagen, dels den princip som omfattades när den nya grundlagen från 2000 stiftades, dvs. att undantagslagar ska undvikas. Nya, rent nationella lagar som avviker från grundlagen ska undvikas nu för tiden. Undantagslagar ska stiftas bara vid tvingande skäl i särskilt exceptionella fall.

En ledstjärna för lagberedningen är numera att de lagförslag som tas fram ska vara förenliga med grundlagen och Finlands internationella åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter. Denna princip ställer krav såväl på riksdagen och dess grundlagsutskott när lagar stiftas som på lagberedningen inom statsrådet.

Under de senaste åren har grundlagsutskottet fått in många propositioner där frågan om lagförslagets grundlagsenlighet borde ha kunnat lösas utifrån en relativt omfattande remissbehandling redan under beredningsskedet. Den rent tekniska granskningen av lagförslagets grundlagsenlighet ska tillses innan propositionen överlämnas till riksdagen. I detta avseende

bör lagberedningen utvecklas så att grundlagsutskottet kan koncentrera sig på frågor som verkligen kräver en tolkning av grundlagen, vilket riksdagens talman framförde när den senaste valperioden avslutades.

Grundlagsutskottet betonar hur viktigt det är med grundlagsexpertis inom statsrådets lagberedning. Det är enligt utskottet mycket viktigt att ministerierna utvecklar sina rutiner för att beakta de krav som grundlagen och Finlands internationella åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter ställer på lagberedningen. De som bereder lagarna måste erbjudas effektivare utbildning i frågor som gäller grundlagen och mänskliga rättigheter. En professionell lagberedning kräver bland annat kunskaper om den tolkningspraxis som grundlagsutskottet och tillsynsorganen för människorättskonventionerna tillämpar och kontinuerligt följande av deras avgörandepraxis.

Det ställs särskilda krav på justitieministeriet när det gäller att beakta grundlagen och Fin-

lands internationella människorättsåtaganden i lagstiftningsprojekt. Ministeriet ansvarar för lagberedningens utveckling inom statsrådet. Utskottet anser att justitieministeriet hela tiden ska kunna ge sakkunniga råd och sakkunnig hjälp till andra ministerier när de ska tolka sina lagstiftningsprojekt med avseende på grundlagen och internationella människorättskonventioner. Justitieministeriet måste få tilläggsresurser för detta, och målet måste vara att ministeriet ska få en tillräckligt resursstark enhet eller motsvarande service som är specialiserad på grundlags- och människorättsfrågor i lagberedningen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet framför

att justitieministeriet vidtar åtgärder i syfte att effektivisera iakttagandet av grundlagen och Finlands internationella människorättsåtaganden i statsrådets lagberedningsarbete.

Helsingfors den 6 juni 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Heli Paasio /sd
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Elisabeth Nauclér /sv
Ville Niinistö /gröna
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.