

Grundlagsutskottet

Regeringens årsberättelse 2015

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Ärende

Regeringens årsberättelse 2015 (B 10/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till revisionsutskottet senast 3.6.2016.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- valdirektör Arto Jääskeläinen, justitieministeriet
- överinspektör Liisa Männistö, justitieministeriet
- diskrimineringsombudsmannen Kirsi Pimiä, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- statens arbetsmarknadsdirektör Juha Sarkio, Statens arbetsmarknadsverk

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Enligt grundlagsutskottet ska utskotten följa upp riksdagens uttalanden i behandlingen av regeringens berättelse (se GrUB 1/2014 rd).

Riksdagen har på förslag av grundlagsutskottet antagit tre uttalanden, som framgår av bilaga 3 till regeringens årsberättelse 2015. Uttalandena gäller språkliga rättigheter för dem som använder teckenspråk (RP 294/2014 rd, GrUB 10/2014 rd, RSv 346/2014 rd), utveckling av valsystemet RP 55/2014 rd, VLF 1/2015 rd, GrUB 4/2015 rd, RSk 14/2015 rd) och besvärstjänster i ärenden gällande utnämningar till tjänster och tjänsteförhållanden (RSk 22/2015 rd, GrUB 6/2015 rd, TKF 1/2015 rd).

Språkliga rättigheter för dem som använder teckenspråk

En ny teckenspråkslag trädde i kraft den 1 maj 2015. Riksdagen förutsätter i sitt uttalande i samband med godkännande av lagen att regeringen vidtar åtgärder för att de språkliga rättigheterna

Utlåtande GrUU 25/2016 rd

för dem som använder teckenspråk ska tillgodoses i hela landet på det sätt som avsetts när lagstiftningen om rättigheterna utarbetades.

Justitieministeriet tillsatte den 13 mars 2015 en samarbetsgrupp för teckenspråk som har följt verkställigheten av teckenspråkslagen i samarbete med aktörer som representerar det teckenspråkiga samfundet. Dessutom ingår i samarbetsgruppen ett brett spektrum av aktörer på området.

En av arbetsgruppens centrala mål är att förmedla information om teckenspråkslagen och dess tillämpning bl.a. till ministerier, kommuner, statens regionala myndigheter och andra myndigheter och medborgarorganisationer. Samarbetsgruppen har våren 2016 utarbetat en plan med praktiska åtgärder för att uppnå målet. Den viktigaste åtgärden är en ökad medvetenhet om teckenspråkslagen och dess tillämpning i myndighetsinformationen.

Ministerierna publicerar i mån av möjlighet de viktigaste materialen på teckenspråk. Till exempel justitieministeriet har publicerat teckenspråkslagen och informationsmaterial om val på teckenspråk. Justitieministeriet publicerade den 19 januari 2016 en utredning om helhetssituationen för det finlandssvenska teckenspråket. Utredningen konstaterar att bristen på lärare och tolkar som behärskar det finlandssvenska teckenspråket är särskilt stor, och det finns inte heller någon instans som svarar för forskning i språket. I utredningen sägs att det behövs ett övergripande program för att revitalisera det finlandssvenska teckenspråket.

Enligt utredning till grundlagsutskottet har det i diskrimineringsombudsmannens arbete kommit fram problem i anslutning till förverkligandet av de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk särskilt när det gäller undervisningen och ordnandet av utbildning samt i social- och hälsovårdstjänsterna. Genomförandet av det som understryks i uttalandet har ännu inte avslutats och uttalandet behövs fortfarande och bör stå kvar i berättelsen.

Utveckling av valsystemet

Riksdagen förutsätter i sitt uttalande att en parlamentarisk beredning inleds för att utveckla vårt valsystem och se över vallagstiftningen. I beredningen ska utskottets ståndpunkter beaktas. Riksdagen understryker att beredningen bör vara öppen för insyn och att den bör gå ut på att fördomsfritt och i ett brett perspektiv undersöka olika alternativ för att få valsystemet att fungera på bästa sätt och höja valdeltagandet, förbättra proportionaliteten vid val, sänka den så kallade dolda röstspärren och säkra den regionala representativiteten.

Grundlagsutskottet har behandlat problem med valsystemet flera gånger (se GrUB 4/2015 rd och hänvisningarna där). Utskottet understryker att den politiska proportionaliteten vid riksdagsval bör säkras och att den s.k. dolda röstspärren bör sänkas så att varje väljares röst tillmäts samma tyngd i valet och så att väljarna i de små valkretsarna kan välja den bästa kandidaten från partiet utan att behöva befara att rösten går till spillo. Samtidigt vill utskottet lyfta fram att den regionala representativiteten utöver proportionaliteten är en väsentlig princip i vårt valsystem. Därför bör också den regionala representativiteten vägas in när valsystemet utvecklas och reformeras (se GrUB 4/2015 rd).

Utlåtande GrUU 25/2016 rd

Någon beredning enligt riksdagens uttalande har ännu inte inletts. Enligt utredning till utskottet är avsikten att beredningen sker i en parlamentarisk arbetsgrupp vars medlemmar utses av riksdagsgrupperna. En företrädare för riksdagens största parti ska fungera som ordförande.

Uttalandet behövs fortfarande och bör stå kvar i berättelsen.

Besvärsförbud i ärenden gällande utnämningar till tjänster och tjänsteförhållanden

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av den tjänstemannarättsliga regleringen föreslagit att rätten att överklaga också ska kunna utsträckas till beslut om utnämning till tjänst eller tjänsteförhållande (GrUU 18/2011 rd, GrUU 51/2010 rd). I sitt betänkande om lagen om riksdagens tjänstemän (GrUB 6/2015 rd) upprepade utskottet sin tidigare ståndpunkt. Riksdagen har i sitt uttalande på förslag av grundlagsutskottet förutsatt att regeringen skyndsamt bereder en proposition om ändring av statstjänstemannalagen så att besvärsförbudet i fråga om beslut om utnämning till en statlig tjänst eller ett tjänsteförhållande slopas. I detta sammanhang bör det även beredas ändringar i lagen om riksdagens tjänstemän och andra berörda lagar för att den rätt som grundlagens 21 § 1 mom. tillförsäkrar var och en förverkligas också i fråga om utnämningar till tjänster eller tjänsteförhållanden inom den offentliga förvaltningen.

Uttalandet är betydelsefullt med tanke på 21 § 1 mom. i grundlagen som säger att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Myndighetsbeslut kan på det sätt som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen anses gälla individens rättigheter eller skyldigheter om lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det ska uppkomma en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. Så kallade subjektiva rättigheter är det tydligaste kriteriet av det här slaget. Då måste myndigheten bevilja eller fullfölja rättigheten när de lagfästa villkoren är uppfyllda. Även bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som i högre grad är beroende av prövning kan i sig utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna som kan betraktas som en rättighet (se t.ex. GrUU 39/2013 rd, GrUU 32/2012 rd, GrUU 16/2000 rd). Ett sådant underlag uppkommer däremot inte om en förmån eller service helt och hållet är beroende av myndighetens prövning, disponibla anslag eller till exempel planer (GrUU 63/2010 rd, GrUU 16/2000 rd). Även då kan det vara relevant med en möjlighet att överklaga bland annat för att kontrollera att myndigheterna handlar korrekt och opartiskt (GrUU 10/2009 rd, GrUU 46/2002 rd). Förbudet att söka ändring i ett beslut som gäller utnämning till en tjänst har i grundlagsutskottets praxis inte utgjort hinder för att lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 18/2011 rd, GrUU 51/2010 rd).

Finansministeriet har inlett beredning av tjänstemannalagen som riksdagen har förutsatt. Enligt utredning till utskottet är det många viktiga frågor i anslutning till besvärsrättens räckvidd som har lyfts fram som omständigheter som ska beaktas och avgöras i beredningen. En första grundläggande fråga är om besvärsrätten kan vara absolut och gälla alla tjänsteförhållanden. Under beredningen måste man i vilket fall som helst utreda vilka olika utnämningsbeslut det finns och vilka konsekvenser besvärsrätten skulle i olika fall få.

Utlåtande GrUU 25/2016 rd

Enligt erhållen utredning har flera utnämningsbeslut sådana särdrag som kan ge anledning till specialarrangemang. Sådana är för det första republikens presidents beslut om utnämning av tjänstemän t.ex. inom försvars- och utrikesförvaltningen och utnämningar som görs av statsrådets allmänna sammanträde och som föregås av justitiekanslerns laglighetskontroll. Under lagberedningen ska det också övervägas om rätten att söka ändring också ska gälla tjänster som kan besättas utan offentligt ansökningsförfarande, såsom statssekreterare och specialmedarbetare som utnämns för ministerns mandatperiod och i allmänhet tjänsteförhållanden som är kortare än ett år. I temat ingår också flera andra specialfrågor som t.ex. de praktiska konsekvenserna för ett domstolsutslag som upphäver ett utnämningsbeslut, vem som sköter en ledig tjänst under besvärsprocessen och hur en myndighets verksamhet tryggas på ett sätt som inte försvårar handhavandet av uppgifter och vilka konsekvenser upphävandet har för myndigheten. Det ska också utredas vad ändringssökanden kan nå om besväret godkänns, dvs. om det leder till en ny utnämningsprocess med ansökningsförfarande eller om det t.ex. kan bli fråga om en penningersättning.

Grundlagsutskottet understryker att den kommande lagberedningen ska beakta de krav som 121 § i grundlagen ställer och utifrån principerna för god lagberedning utreda besvärsrättens konsekvenser i ett brett perspektiv. Enligt utredningen till utskottet är regeringens mål att en proposition kan lämnas till riksdagen i slutet av höstsessionen 2016. Det är viktigt att lagberedningen görs grundligt eftersom projektet har stor betydelse för statsförvaltningen. Utskottet anser att ändringen ska göras på ett sätt som beaktar särdragen i olika utnämningssituationer.

Uttalandet behövs fortfarande och bör stå kvar i berättelsen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 31.5.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
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

Utlåtande GrUU 25/2016 rd

medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen