

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2001 rd

Justitiekanslerns i statsrådet berättelse om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser rörande lagarnas efterlevnad avgiven för år 1999

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 september 2000 Justitiekanslerns i statsrådet berättelse om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser rörande lagarnas efterlevnad avgiven för år 1999 (B 11/2000 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Med anledning av *berättelsen* har utskottet hört

- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula, biträdande justitiekanslern Jukka Pasanen och biträdande justitiekanslerns ställföreträdare, kanslichef Klaus Helminen, Justitiekanslers-ämbetet.

Med anledning av berättelsens avsnitt om *de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna* har utskottet hört

- professor Heikki Kulla
- juris doktor, akademiforskare Liisa Nieminen
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita.

Samband med andra handlingar

Under behandlingen av berättelsen har utskottet uppmärksammat *informationen om lagstiftningsordningen* i propositioner. Utskottet bad statsrådets kansli och ministerierna inkomma

med skriftlig utredning om hur de i allmänhet tar hänsyn till bedömningen av grundlagsfrågor vid lagberedningen. Dessutom ombads vissa ministerier inkomma med utredning om eventuella särdrag i en del propositioner som gjort att dessa inte har innehållit något särskilt avsnitt om lagstiftningsordningen. I dessa fall berodde utskottets begäran om utredning på att utskottet under den pågående och den förra valperioden med avseende på lagstiftningsordningen behandlade en lång rad propositioner som inte innehöll någon information om lagstiftningsordningen.

I sin begäran om utlåtande tog utskottet också upp den lista som statsrådets kansli sammanställer för varje session över propositioner som kommer att överlämnas till riksdagen. Bland annat för att öka planmässigheten i grundlagsutskottets arbete har listan ett antal år i mån av möjlighet också upptagit information om vilka propositioner som avses bli behandlade i grundlagsutskottet (betänkande eller utlåtande). Grundlagsutskottet begärde utredning om på vilket sätt det säkerställs att listan har rätt information om nödvändigheten av *att propositionerna behandlas i grundlagsutskottet*.

Utskottet fick svar på sin begäran om utredning från statsrådets kansli och från alla ministerier.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Berättelsen om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser rörande lagarnas efterlevnad 1999 är uppbyggd på samma sätt som de tidigare berättelserna. Den innehåller en allmän översikt över justitiekanslersämbetets verksamhet. Därutöver redogörs för granskningen av statsrådet, de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, laglighetsövervakningen och övervakningen av advokatväsendet. I berättelsen ingår de viktigaste dokumenten från justitiekanslersämbetet plus bilagor med till exempel statistik över verksamheten. I berättelsen för 1999 är statistiken uppbyggd på ett litet annat sätt än tidigare. Berättelsen ger en allmän översikt över justitiekanslerns och justitiekanslersämbetets verksamhet under året.

Det kom in något färre ärenden (1 731) än året innan (1 801). Något fler avgjordes (1 680) än 1998 (1 599). Antalet ärenden som fördes över till följande år (701) var ungefär på samma nivå som året innan (704). Under året inkom ungefär 100 färre (1 239) klagomål än 1998 (1 330). I praktiken avgjordes lika många klagomål (1 190) som året innan (1 180). Handläggningstiden för klagomål har blivit en aning längre. En utredning från 1999 visar att medianen var ungefär 16 veckor 1999 och medeltalet cirka 25 veckor, medan motsvarande siffror för 1998 var 11 och 22 veckor.

Utskottet går inte närmare in på enskilda beslut och ställningstaganden från justitiekanslerns sida.

De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna

I samband med revideringen 1995 av de grundläggande fri- och rättigheterna kompletterades regeringsformen med en bestämmelse att justitiekanslern i sitt uppdrag också skall övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras. Detta

uppdrag lever kvar i 108 § 1 mom. Finlands grundlag, som trädde i kraft den 1 mars 2000.

Grundlagsutskottet har ansett det vara förenligt med andan i 1995 års reform att den årliga berättelsen från justitiekanslern innehåller ett särskilt avsnitt om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 7, första spalten). I berättelsen för 1999 redovisas för de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i ett särskilt avsnitt (s. 45—54). Vad gäller behandlingen av dessa frågor i berättelsen och övervakningen av dem som ett viktigt område för justitiekanslerns övervakningsuppdrag hänvisar utskottet allmänt till sitt betänkande om berättelsen för året innan (GrUB 12/2000 rd, s. 2).

Översyn av berättelsen

I betänkandet om justitiekanslerns berättelse för 1998 (GrUB 12/2000 rd, s. 2, andra spalten) påpekade utskottet att det vore på sin plats att diskutera en översyn av den årliga berättelsen. Utöver det som sägs i betänkandet från i fjol vill utskottet lyfta fram de av justitiekanslerns åligganden som gäller befogenhetsfördelningen mellan republikens president och statsrådet och deras verksamhet respektive gränsdragningarna i dessa frågor, eftersom de i väsentlig grad anknyter till utskottets uppgifter. Dessutom uppmärksammar utskottet de likaså för utskottet viktiga grundlagsfrågorna i samband med justitiekanslerns granskning av listan och de behov av översyn av lagstiftningen som grundlagen ger anledning till.

Utskottet anser att justitiekanslerns uppfattning är korrekt när han säger att alla dessa teman i vilket fall som helst redovisas i berättelsen, om det förekommit anknytande fall av tolkning eller tillämpning under året. Men sett ur utskottets synvinkel är det önskvärt att de behandlas sammanhängande i berättelsen eftersom det skulle ge en bättre helhetsbild. En förutsättning för detta är eventuellt att justitiekanslersämbetet ser över rutinerna för registreringen av denna typ av

ställningstaganden och iakttagelser. Speciellt när det gäller granskningarna av föredragningslistor består arbetet av praktisk verksamhet i snabb takt per telefon eller annars muntlig kommunikation.

Informationen om lagstiftningsordningen i propositionerna

Anvisningar. I "Hallituksen esitysten laatimisohteet" (Anvisningar för upprättande av propositioner) uppmärksammas frågan om lagstiftningsordningen. Granskningsbyrå vid justitieministeriet lagberedningsavdelning övervakar att anvisningarna följs. I den första versionen av anvisningarna, som är från 1976, infördes standardrubriker. Enligt anvisningarna skulle "Lagstiftningsordning" följa efter detaljmotiveringen. Enligt anvisningarna skulle avsnittet ange lagstiftningsordningen för ett lagförslag, alltså ange när ett förslag skulle behandlas i grundlagsordning eller i den ordning som gällde för skattelagar. I versionen från 1980 utvidgades avsnittet "Lagstiftningsordning", och den nuvarande anvisningen från 1992 motsvarar i stora drag anvisningen från 1980.

Den gällande anvisningen om lagstiftningsordningen har i översättning följande lydelse:

4 Lagstiftningsordning

— Lagstiftningsordningen skall vid behov motiveras

— Ändring i författningsnivå skall motiveras

— Vid införande av internationella avtal skall bestämmelser som hör till området för lagstiftningen nämnas.

Om ett lagförslag enligt regeringens uppfattning skall behandlas i grundlagsordning måste detta ställningstagande inklusive motivering nämnas i slutet av detaljmotiveringen. Om lagstiftningsordningen avviker från tidigare praxis eller om det finns rum för tolkning måste lagstiftningsordningen också då motiveras.

Också ändringar i författningsnivån måste motiveras, till exempel när frågor som tidigare reglerats i författning föreslås ingå i lag.

När propositionen gäller godkännande av internationella avtal måste det redas ut tillräckligt detaljerat vilka bestämmelser i avtalet som ingår i området för lagstiftningen eller som enligt konstitutionen i övrigt kräver riksdagens samtycke.

Anvisningarna kommer att ses över när grundlagen har tillämpats tillräckligt länge. Revideringen startar sannolikt 2002. Redan innan den nya grundlagen trädde i kraft sammanställde justitieministeriet handboken "Lainlaatijan perustuslakiopas 2000". I den sägs att den nya grundlagen inte i sig förutsätter att anvisningarna om uppbyggnaden av propositioner ses över.

Synpunkter. På senare år har det förekommit medvetna avsteg från de givna standardrubrikerna i grundlagsfrågor.

För det första kan det nämnas att utrikesministeriet i en del propositioner har haft rubriken "behandlingsordning" i stället för lagstiftningsordning, om propositionen inte har haft något lagförslag eller bara ett lagförslag och det inte har varit fråga om lagstiftningsordning i ordets egentliga betydelse. Denna praxis har varit ett korrekt och motiverat tillvägagångssätt, anser utskottet.

En annan typ av specialpraxis är när den allmänna motiveringen till propositionen har ett särskilt avsnitt till exempel om bestämmelsernas betydelse med avseende på till exempel grundlagen, de grundläggande fri- och rättigheterna eller internationella avtal om mänskliga rättigheter och propositionen inte har något särskilt avsnitt om lagstiftningsordningen. En noggrann granskning med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, de mänskliga rättigheterna eller i ett mer generellt perspektiv grundlagen kan på goda grunder vara på sin plats i vissa fall, men förfarandet är enligt utskottet inget godtagbart skäl till att utelämna en mer in-

gående redovisning av lagstiftningsordningen enligt standardrubrikerna.

I vissa fall råder det också en uppfattning att det inte behövs något särskilt avsnitt om lagstiftningsordningen, om grundlagsfrågan behandlas i detaljmotiveringen. Detta kan enligt utskottet inte accepteras.

Avsnittet om lagstiftningsordningen ger riksdagen viktig information och spelar en avgörande roll när det bedöms om propositionen behöver behandlas i grundlagsutskottet eller inte. Justitiekanslern har för utskottet framhållit att han har den uppfattningen att allt fler propositioner på senare år har haft en motivering till lagstiftningsordningen, särskilt sedan grundlagen trädde i kraft. Utskottet företräder uppfattningen att det i gränsfall snarare är bättre att ta med än att utelämna ett avsnitt om lagstiftningsordningen.

Det förekommer relativt ofta att regeringen i avsnittet om lagstiftningsordningen med olika ordvändningar påpekar behovet att låta grundlagsutskottet bedöma propositionen eller något enskilt lagförslag i den. Utskottet anser det värt att hålla fast vid denna praxis. Om regeringen i motiveringen till lagstiftningsordningen rekommenderar behandling i grundlagsutskottet remitterar riksdagen som regel alltid propositionen till grundlagsutskottet.

Formuleringarna i propositionerna om att behandling i grundlagsutskottet är önskvärd byggs i praktiken på det beredande ministeriets egen bedömning och kan botten i synpunkter som justitieministeriet lagt fram, närmast vid remissbehandling. Utskottet håller med justitiekanslern i hans bedömning direkt till utskottet att dylika omnämmanden har visat sig vara motiverade.

I vissa fall har justitiekanslern tagit initiativ till att propositionen nämner att förslaget bör behandlas av grundlagsutskottet. Justitiekanslern har för utskottet framhållit att det tidigare kanske var vanligare att justitiekanslern rekommenderade att det i motiveringen till behandlingsordningen nämns att utlåtande bör inhämtas av grundlagsutskottet. På 1990-talet förekom detta enligt vissa uppskattningar ett tiotal gånger var-

je år, medan justitiekanslersämbetet 2000 i 5—6 fall rekommenderade utlåtande från grundlagsutskottet vid sina granskningar av föredragningslistorna. Utskottet finner det viktigt att frågan också i fortsättningen tas upp vid granskningarna av listan över utkast till propositioner.

Förhandsinformation om behovet av behandling i grundlagsutskottet

Numera är det praxis att statsrådets kansli i god tid före riksdagens session anmodar ministerierna att lämna in en förteckning över de propositioner som ministerierna ämnar överlämna till riksdagen under sessionen. Ministerierna förväntas också lämna information om huruvida propositionerna kräver utlåtande från grundlagsutskottet eller om det finns problem med lagstiftningsordningen. Det går praktiskt till så att propositionen märks ut med en uppgift om detta i fetstil (**PeV**). Utifrån uppgifterna från ministerierna lägger statsrådets kansli upp en förteckning över propositioner som skall överlämnas till riksdagen för kanslichefsmötet och regeringens aftonskola innan förteckningen sänds till riksdagen.

När förteckningen över propositionerna sammanställs har kansliet i praktiken inga möjligheter att bedöma om det vid behandlingen i riksdagen kommer att behövas utlåtande av grundlagsutskottet om någon proposition som bereds i ett ministerium. Enligt statsrådets kansli är denna fråga aktuell först då propositionen granskas av justitieministeriet eller då justitiekanslersämbetet granskar en proposition när den överlämnas.

Det är i första hand föredraganden, och självfallet i sista hand den tjänsteman som leder lagberedningen, som ansvarar för att PeV antecknas i den förteckning som går till riksdagen. För att propositionerna skall kunna märkas ut krävs det vanligen att beredningen avancerat så långt att man vet om utlåtande från grundlagsutskottet behövs eller inte. Vilka propositioner som kommer in i förteckningen beror i någon mån på ministeriernas interna arbetsplaner. Det betyder att själva lagberedningen ännu inte ens har kommit i gång och att det egentligen inte finns några förutsättningar för att ta ställning till om anteck-

ningen behövs eller inte. Ibland visar det sig senare under beredningen att en PeV-anteckning satts in i onödan. Med tanke på dessa fall vore det bra att ha en mekanism för information om rättelser till riksdagen eller åtminstone till grundlagsutskottet och det beredande utskottet.

För att PeV-anteckningarna skall hålla streck måste lagberedarna och de ledande tjänstemännen inom lagberedningen få större kunskap om grundlagen. Att kunna se kopplingarna till grundlagen är ett viktigt element i lagberedarnas yrkeskompetens. Förutsättningarna att bedöma grundlagsfrågor kan främjas med hjälp av handböcker, kurser i lagberedning och grundlagen och genom att studera betänkanden och utlåtanden från grundlagsutskottet. Justitieministeriet kan befordra bedömningen av dessa frågor bland annat genom uttalanden och genom att företrädare för ministeriet deltar i andra ministeriers lagberedningsprojekt. Också granskningsbyrån vid justitieministeriet är uppmärksam på grundlagsfrågorna som ett led i laggranskningen. Vid justitieministeriet är ett mycket behjärtansvärt projekt för större kännedom om grundlagen aktuellt. Ministeriets webbsidor får länkar till texter av betydelse för paragraferna i grundlagen: Propositioner, betänkanden från grundlagsutskottet samt betänkanden och utlåtanden om vissa specialfrågor från grundlagsutskottet.

Vissa av ministerierna påpekar i sina svar på grundlagsutskottets begäran om utredning att justitieministeriets ställningstaganden i grundlagsfrågor varierar från fall till fall eller preciseras i takt med att lagberedningen fortskrider. Det har till exempel förekommit att ministeriet när

en proposition redan behandlas av riksdagen påpekar sådana grundlagsomständigheter som inte har uppmärksamats under remissronden. Utskottet påpekar att justitieministeriet på goda grunder i sak uppfattas som statsrådets expertorgan i grundlagsfrågor och att det därför är viktigt att de övriga ministerierna kan lita på att de synpunkter på grundlagen som justitieministeriet lägger fram i eget namn håller streck och att de kan dra rätta slutsatser när inga synpunkter läggs fram. Detta faktum pekar enligt utskottet i den riktningen att justitieministeriet internt bör omorganisera ansvaret för utlåtandena och deltagandet i utomstående beredningsprojekt så att ministeriets konstitutionella expertis alltid utnyttjas.

EU-frågor

Utskottet påpekar att också statsrådets skrivelser ("U-ärenden") och utredningar ("E-ärenden") i EU-frågor bör bedömas i konstitutionellt hänseende. Det är relativt sällan som EU-frågorna förankras i grundlagen och även i bästa fall ingår de konstitutionella anmärkningarna enbart i de allmänna motiven. Det vore på sin plats att se över standardrubrikerna i skrivelserna och utredningarna.

Förslag till beslut

Grundlagsutskottet föreslår vördsamt

att detta betänkande sänds till regeringen för att också delges justitiekanslern i statsrådet.

GrUB 2/2001 rd — B 11/2000 rd

Helsingfors den 19 juni 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Arto Seppälä /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Jarmo Vuorinen.