

FÖRSVARSKOTTETS UTLÅTANDE **9/2010 rd**

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 maj 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag (RP 60/2010 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Kari Rimpi, försvarsministeriet
- lagstiftningsdirektör Sami Manninen, justitieministeriet
- enhetschef Outi Holopainen, utrikesministeriet
- kanslichef Päivi Kairamo-Hella, republikens presidents kansli
- assessor Hanna Nordström, Huvudstaben.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i Finlands grundlag. Syftet är att stärka de parlamentariska dragen i Finlands statsförfattning och att förbättra medborgarnas rätt till inflytande.

Rätten att överlämna regeringspropositioner till riksdagen ska anförtros statsrådet. Statsrådet ska också besluta om komplettering och återtagande av propositioner och om överlämnande av regeringens berättelser till riksdagen.

Republikens presidents prövningsrätt i beslutsfattandet binds i vissa ärendekategorier till statsrådets förslag till avgörande när statsrådets förslag motsvarar den ståndpunkt riksdagen har gett uttryck för i saken. När saken föredras andra gången för presidenten och den gäller annat än stadfästande av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till något uppdrag ska beslutet fat-

tas i enlighet med riksdagens och statsrådets samstämmiga ståndpunkt.

I grundlagen föreslås nya bestämmelser om statsministerns ställning som företrädare för Finland i Europeiska unionens verksamhet. Dessutom föreslås uttryckliga bestämmelser om Finlands medlemskap i Europeiska unionen och om överföring av behörighet till internationella organ. Beslut om att sätta i kraft internationella förpliktelser ska i regel höra till statsrådet.

I propositionen föreslås att bestämmelser om finska medborgares och i Finland bosatta andra EU-medborgares rösträtt i val till Europaparlamentet ska skrivas in i grundlagen. Medborgarnas rätt till medinflytande över statlig verksamhet kompletteras med ett nytt instrument, medborgarinitiativ. Minst femtiotusen röstberättiga-

de finska medborgare ska ha rätt att tillstålla riksdagen initiativ om att en lag ska stiftas.

Bestämmelserna om möjligheten att avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden ska ses över. Dessut-

om preciseras villkoren för att överlåta uppgiften som överbefälhavare för försvarsmakten.

Avsikten är att den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 mars 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Allt sedan grundlagen trädde i kraft 2000 har man gett akt på hur den fungerar. Enligt sakkunniga som utskottet har hört har den nya grundlagen i allt centralt visat sig vara bra och fungerande. Det som man främst velat ändra i grundlagen är att man vill stärka de parlamentariska dragen i konstitutionen och öka medborgarnas medinflytande. Lissabonfördragets ikraftträdande spelar också en viss roll i översynen av grundlagen.

Utskottet har erfarenhet att man med den nu aktuella översynen av grundlagen också vill få en lösning på vissa oklara frågor kring de högsta statsorganens makt- och ansvarsrelationer, främst bland dem frågan om vem som ska företräda Finland i Europeiska rådet. Utskottet koncentrerar sig på de föreslagna ändringarna till den del de berör dess ansvarsområde.

Försvarsmaktens överbefälhavare

Försvarsutskottets ansvarsområde berörs framför allt av 128 § i propositionen, där det föreslås en sådan ändring av bestämmelserna om överlåtelse av överbefälhavaruppgiften att det är möjligt bara under undantagsförhållanden. Presidenten kan på framställning av statsrådet överlåta uppgiften på någon annan finsk medborgare.

Utifrån motiven till bestämmelsen avses här undantagsförhållanden enligt 23 § i grundlagen. Vidare föreslår regeringen en sådan översyn av 23 § som enligt utskottets uppfattning ligger i linje med definitionen av undantagsförhållanden i propositionen om en beredskapslag (RP 3/2008 rd). Det handlar om undantagsförhållanden när Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp

eller om det råder andra i lagen angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen.

Det är så vitt utskottet kan se en ytterst osannolik och svårigen motiverad åtgärd att överlåta överbefälhavaruppgiften på någon annan finsk medborgare och mot den bakgrunden är det en fullt naturlig och bra precisering att överlåtelsen begränsas till undantagsförhållanden. Det framgår varken av 128 § eller propositionens motivering hur det är tänkt att den överlåtna överbefälhavaruppgiften återgår.

Utskottet föreslår att grundlagsutskottet överväger om inte en överlåtelse av överbefälhavaruppgiften under undantagsförhållanden bör avgränsas ännu striktare på så sätt att bara 3 § 1 och 2 punkterna i propositionen om beredskapslagen kommer i fråga.¹

Beslutsfattandet vid militär krishantering

Regeringen vill ändra 58 § om presidentens sätt att fatta beslut, alltså presidentens formbundna beslutsfattande i alla kategorier av ärenden som

¹ Proposition med förslag till beredskapslag RP 3/2008 rd, 3 §: Definition av undantagsförhållanden. Som undantagsförhållanden enligt denna lag anses 1) ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet, 2) ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp, om befogenheter enligt denna lag måste tas i bruk omedelbart för att avvärja verkningarna av hotet, 3) sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner samt 4) en synnerligen allvarlig storolycka, förhållandena omedelbart efter olyckan samt en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

ingår i presidentens behörighet. I 2 mom. föreslås en ny bestämmelse om presidentens beslutsfattande efter det att ett ärende återgått till statsrådet för beredning. När ett ärende har återgått till statsrådet föreslås beslutet om det bli fattat i enlighet med statsrådets nya förslag till avgörande, om förslaget motsvarar den ståndpunkt i saken som riksdagen har uttryckt. Enligt propositionens motivering stärker den föreslagna ändringen de parlamentariska dragen i beslutsfattandet genom att presidentens beslut i vissa kategorier av ärenden binds upp vid statsrådets och riksdagens gemensamma ståndpunkt.

Utgångspunkten sägs vara att Finlands deltagande i internationella militära krishanteringsoperationer hör till de ärenden som avses i bestämmelsen. Enligt 2 § i den gällande lagen om militär krishantering (211/2006) fattas beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering i varje enskilt fall av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Innan ett förslag till avgörande om Finlands

deltagande läggs fram ska statsrådet höra antingen riksdagens utrikesutskott eller hela riksdagen. I det senare fallet lämnar regeringen en redogörelse om krishanteringsoperationen till riksdagen.

Utskottet anser att beslutsmekanismen i lagen om militär krishantering fungerar bra. Det är viktigt att presidenten, statsrådet och riksdagen har en samsyn om huruvida Finlands deltagande i en aktuell militär krishanteringsoperation är behövligt och nödvändigt.

Militära kommandomål

Det föreslås ingen översyn av 58 § 5 mom. om beslutsfattandet i militära kommandomål.

Utlåtande

Försvarsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 21 oktober 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Korkeaoja /cent
vordf. Olli Nepponen /saml
medl. Pekka Haavisto /gröna (delvis)
Juha Hakola /saml
Lasse Hautala /cent
Hanna-Leena Hemming /saml
Reijo Kallio /sd
Antti Kalliomäki /sd
Saara Karhu /sd

Jaakko Laakso /vänst (delvis)
Reijo Laitinen /sd (delvis)
Juha Mieto /cent
Lauri Oinonen /cent
Reijo Paajanen /saml
Sari Palm /kd
Eero Reijonen /cent
ers. Eero Akaan-Penttilä /saml
Matti Kangas /vänst (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING

Motivering

1. Förslaget till 58 § 2 mom.: Presidentens sätt att fatta beslut

1.1. Förslaget. Enligt den gällande 58 § fattar republikens president sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. I 2 mom. sägs det att om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. Gäller saken överlämnande eller återtagande av en proposition, fattas beslutet därefter i enlighet med statsrådets nya förslag.

Nu föreslår regeringen en ny formulering i 2 mom. som innebär att om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. I andra fall än de som gäller stadfästande av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till något uppdrag ska beslutet därefter fattas i enlighet med statsrådets nya förslag till avgörande, om förslaget motsvarar den ståndpunkt i saken som riksdagen har uttryckt.

1.2. Förslagets konsekvenser. Förslaget är klart mer bindande för republikens president i förhållande till statsrådets ståndpunkt i konfliktsituationer och med avvikelse från nuläget gäller det framför allt besluten i internationella frågor.

Propositionen innebär rent praktiskt att om presidenten och statsrådet är oense i internationella frågor, är presidenten bunden av statsrådets nya förslag till avgörande och uppfattning, om förslaget svarar mot den ståndpunkt som riksdagen har uttryckt i saken. I en konfliktsituation leder bestämmelsen till att statsrådets och presidentens ståndpunkter inte längre behöver sammanjämkas. I det avseendet urholkar den föreslagna bestämmelsen behörighetsbestämmelsen i 93 § i grundlagen att Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet.

Det nuvarande beslutssystemet inom utrikespolitiken utgår från presidentens primära ledningsmakt och samverkan med statsrådet. Enligt motiven till den nuvarande 93 § behöver presidenten hela statsrådets medverkan för vittsyftande utrikespolitiska frågor, till exempel för att bereda viktiga initiativ som Finland avser att väcka inom utrikespolitiken eller för att formulera en ståndpunkt till andras initiativ som får vittsyftande konsekvenser för Finlands utrikesrelationer. I särskilda situationer som kräver ett skyndsamt avgörande kan det emellertid räcka med att stå i kontakt med ministerutskottet eller en enskild minister, främst då statsministern, utrikesministern eller den minister som råkar ha beredningsansvaret.

1.3. Problemen med GL 58 §. Förslaget till 58 § är en misslyckad kompromiss dels om att försöka binda upp presidentens behörighet att leda utrikespolitiken starkare vid statsrådets ståndpunkt, dels om oviljan att befatta sig med 93 § i grundlagen som handlar om behörigheten att leda utrikespolitiken. Den nya 58 § säger inte öppet ut i vilka frågor presidentens ståndpunkt binds upp vid statsrådets.

Är det konstitutionellt lämpligt att presidentens och statsrådets behörighet i någon konkret fråga juridiskt binds upp vid riksdagens ståndpunkt i frågan? Kan man i ett läge där statsrådet i någon konfliktsituation ber om riksdagens ståndpunkt för att åsidosätta presidenten tala om att riksdagens roll och inflytande har förstärkts, när det inte minst med en stabil majoritetsregering knappast är att vänta att en majoritet i riksdagen går med på att göra statsrådets ståndpunkt stridig?

Det är ett problem att statsrådet kan förbigå presidentens ståndpunkt genom att åberopa den ståndpunkt som riksdagen redan uttryckt i saken, eftersom det inte är klart vilken ståndpunkt riksdagen råkar ha i en given situation. Parlamentarismen kräver egentligen att regeringen lå-

ter sig vägledas av många olika politiska åsiktsyttringar i parlamentet. Förslaget är bristfälligt för att motiven blir den enda källan till när utskottets ståndpunkt också ska betraktas som riksdagens ståndpunkt.

1.4. Slutsatser om ändringen av 58 § i grundlagen. Finländarna litar på den president de själva valt fram. Regeringen har inte på något vis lyckats motivera varför den direkt folkvalda presidenten inte skulle kunna ha kvar sina nuvarande maktbefogenheter eller varför de skulle behöva ändras och varför det nuvarande beslutssystemet med bara 10 år på nacken ska behöva läggas om.

Det nuvarande grundlagsfästa beslutssystemet där presidenten och statsrådet har var sin givna roll tillåter en allsidig prövning från många olika synvinklar. Republikens president är en resurs som inte får underskattas.

Enligt den gällande grundlagen är republikens president landets statsöverhuvud som valts i direkta val och som leder Finlands utrikespolitik i samverkan med statsrådet. I den nuvarande ledningen av utrikespolitiken har riksdagen, statsrådet som ska ha riksdagens förtroende och presidenten som utsetts genom direkt demokratiskt val sin givna roll i det utrikespolitiska beslutsfattandet. En fungerande utrikespolitisk ledning kräver nära samverkan mellan presidenten och statsrådet. När grundlagen kom till förutsattes det att presidenten och statsrådet ser till att informera varandra på behörigt sätt och rättidigt om frågor av betydelse för utrikespolitiken.

Nu vill regeringen på det sätt som den föreslår i sin proposition på omvägar ta befogenheten att fatta självständiga beslut från den president som folket utsett genom direkt val, men det vågar man inte föreslå rakt av i 93 §, som man ursprungligen hade tänkt göra.

Regeringen vill urholka presidentens ställning som självständig beslutsfattare. Uttrycket att Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet ska visserligen stå kvar i 93 § 1 mom.. Men den föreslår att presidenten de facto ska fräntas sin makt genom att ändra sättet att fatta beslut i 58 §. Vänsterför-

bundets riksdagsgrupp är för att bevara presidentens nuvarande utrikespolitiska status.

Vi anser att de problem och frågor kring propositionen som kom fram vid utfrågningen av sakkunniga är viktiga ytterligare argument för att förslaget om att ändra 58 § 2 mom. i grundlagen inte bör godkännas.

Det är vår mening att förslaget till 58 § 2 mom. i grundlagen väcker fler nya frågor och konflikter kring presidentens och statsrådets maktpositioner i ledningen av utrikespolitiken än det förmår lösa redan existerande problem. En president som valts genom direkta demokratiska val bör inte få sin status urholkad på så väsentliga punkter som regeringen föreslår genom ändring av reglerna för hur beslut fattas i statsrådet. Därför anser vi oss inte kunna godkänna den föreslagna ändringen i 58 § 2 mom.

Lösningen är motstridig och speciell så till vida att vi skulle ha kvar 93 § i grundlagen, som säger att Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet, men att presidentens ledningsmakt i utrikespolitiska frågor genom ändringen i 58 § i konfliktsituationer de facto underställs statsministerns och statsrådets slutliga ståndpunkt förutsatt att den svarar mot riksdagens ståndpunkt i frågan.

2. Vem ska representera Finland i Europeiska rådet och vem den högsta statsledningen i EU (GL 66 §).

Praxis har hittills varit att presidenten deltar i Europeiska rådets möten och andra toppmöten som Finlands andra företrädare i frågor som ingår i presidentens behörighet.

Nu vill regeringen inskränka presidentens befogenheter också på denna punkt. Grundlagens 66 § om statsministerns uppgifter ska kompletteras med att statsministern företräder Finland vid Europeiska rådets möten och i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företräd.

Regeringen vill att bara statsministern ska företräda Finland också vid andra viktiga möten i Europeiska rådet, som inofficiella möten för statsöverhuvuden och regeringschefer och EU:s s.k. tredjelandsmöten för unionen och dess med-

lemsstaters statsöverhuvuden och regeringschefer med företrädare för länder eller ländergrupper utanför unionen. Den anser att presidenten inte ska få delta i mötena som representant för Finland ens då statsministern är förhindrad att vara med.

Vänsterförbundet är av den åsikten att det också i framtiden ligger i Finlands intresse att hålla fast vid möjligheten för presidenten att delta när utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden av betydelse för Finland behandlas.

3. Varför behövs det samverkan mellan republikens president och statsrådet i internationella frågor

De grundläggande lösningarna i grundlagsreformen 2000 är fortfarande hållbara och medger flera möjligheter till samverkan mellan de statliga institutionerna i utrikes- och säkerhetspolitiken. Ju fler aktörer som är med och fattar beslut om viktiga utrikespolitiska frågor desto större är behovet av att förhandla om en gemensam utrikespolitik. Men om all makt koncentreras till statsministern i det utrikespolitiska beslutsfattandet blir behovet av att förhandla om och jämkä olika synpunkter mycket mindre eller upphör helt att existera.

Regeringen borde ha låtit utarbeta propositionen med större respekt för presidentens roll och uppgifter som ledare för landets utrikespolitik.

I stället för de föreslagna ändringarna hade Vänsterförbundets riksdagsgrupp hellre sett att man hade utvecklat kontakten mellan presidenten och statsministern och arbetet i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Med tanke på detta mål bör det vara möjligt för presidenten att i förekommande fall sammankalla regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska

ministerutskott. Utskottets arbete bör även i övrigt lyftas fram bättre.

Ståndpunkt

Vi föreslår följaktligen

att 66 § i grundlagen får stå kvar oförändrad och

att 58 § 2 mom. godkänns med ändringar (Den avvikande meningens förslag till ändring) och

att grundlagsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande (Avvikande meningens förslag till uttalande).

Avvikande meningens förslag till ändring:

58 §

Presidentens sätt att fatta beslut

— — — — —
Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. (Utesl.)
— — — — —

Avvikande meningens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen skyndsamt bereder en sådan ändring av lagen om statsrådet att också republikens president kan sammankalla regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott.

Helsingfors den 21 oktober 2010

Jaakko Laakso /vänst
Matti Kangas /vänst