

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2006 rd

**Regeringens proposition med förslag till lag om
ändring av 35 och 90 § i Finlands grundlag och
vissa lagar som har samband med den**

**Talmanskonferensens förslag till ändring av
riksdagens arbetsordning och lagen om riksdagens
tjänstemän, upphävande av instruktionen
för statsrevisorerna och till riksdagens beslut
om ändring av 5 § i reglementet för Riksdags-
biblioteket och av riksdagens räkenskapsstadga**

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 september 2006 en proposition med förslag till lag om ändring av 35 och 90 § i Finlands grundlag och vissa lagar som har samband med den (RP 71/2006 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Dessutom remitterade riksdagen den 4 oktober 2006 talmanskonferensens förslag till ändring av riksdagens arbetsordning och lagen om riksdagens tjänstemän, upphävande av instruktionen för statsrevisorerna och till riksdagens beslut om ändring av 5 § i reglementet för Riksdagsbiblioteket och av riksdagens räkenskapsstadga (TKF 2/2006 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Grundlagsutskottet ger ett gemensamt betänkande i ärendena.

Utlåtande

I enlighet med ett beslut av riksdagen har finansutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FiUU 34/2006 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen och riksdagens biträdande generalsekreterare Jarmo Vuorinen, riksdagens kansli
- inspektionsråd Kaj Laine, statsrevisorernas kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Ilkka Saraviita
- professor Veli-Pekka Viljanen.

REGERINGENS PROPOSITION OCH TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Regeringens proposition

I propositionen föreslås ändringar i Finlands grundlag. Riksdagen föreslås få ett nytt utskott, revisionsutskottet, genom att statsrevisorerna och övervakningsfunktionen vid finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation slås ihop. Statsrevisorerna och statsrevisorernas kansli dras in. Genom propositionen revideras den parlamentariska övervakningen av statsfinanserna samtidigt som riksdagens budgetmakt förstärks. I propositionen föreslås också ändringar av vissa andra lagar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2007.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av valperioden 2007—2010.

Talmanskonferensens förslag

Talmanskonferensen omfattar de ovan nämnda förslagen till grundlagsändringar samt föreslår att vissa bestämmelser om utskotten och om statsrevisorerna ändras i riksdagens arbetsordning. Arbetsordningen får behövliga bestämmelser om revisionsutskottet och en bestämmelse

om revisionsutskottets initiativrätt. Personalen vid statsrevisorernas kansli flyttar över till riksdagens kansli, när ändringen av lagen om riksdagens tjänstemän träder i kraft. Dessutom föreslås nödvändiga bestämmelser i lagen om riksdagens tjänstemän och i instruktionen för Riksdagsbiblioteket. Samtidigt föreslås instruktionen för statsrevisorerna bli upphävd.

Ändringarna avses huvudsakligen träda i kraft samtidigt med lagförslagen i propositionen med förslag till ändringar i grundlagen, dvs. i början av valperioden 2007—2010. Den föreslagna lagen om ländering av lagen om riksdagens tjänstemän avses dock träda i kraft den 1 mars 2007.

I talmanskonferensens förslag ingår förslag till ändring av riksdagens arbetsordning samt ett förslag till lag om ändring av lagen om riksdagens tjänstemän. Dessa kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Beslut om ändring av reglementen och instruktioner fattas i plenum i enda behandling. Godkännandet av förslagen till nya författningar är emellertid beroende av att ovan nämnda grundlagsändringarna godkänns.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Regeringens proposition och talmanskonferensens förslag handlar om att koncentrera de uppgifter som sammanhänger med den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna till ett nytt revisionsutskott i riksdagen. Författningsförslagen i propositionen och i talmanskonferensens förslag har ett så nära samband att grundlagsutskottet lämnar ett gemensamt betänkande om dem.

I propositionen ingår ett förslag om ändring av grundlagen. Grundlagsutskottet har tidigare tagit ställning till behoven att ändra grundlagen med utgångspunkt i den tankegång som framgår

av förarbetena till 2000 års nya grundlag, dvs. att grundlagen ska vara relativt beständig (GrUB 5/2005 rd, RP 1/1998 rd). Det finns alltså skäl att inta en restriktiv hållning till grundlagsändringar. Ändringsprojekt ska inte inledas utifrån dagspolitiska situationsbedömningar och inte heller på ett sådant sätt att ändringsprojekten försvarar stabiliteten i statsförfattningens grunder eller grundlagens position som bas för stats- och rättsordningen. Utskottet upprepar sin tidigare fastlagda ståndpunkt att grundlagen ändå bör avspegla den statliga maktutövningsordningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Behoven att ändra grundlagen ska prövas noggrant och de ändringar som anses nödvändiga ska be-

redas grundligt och utgå från en bredbasig diskussion och samsyn.

Med stöd av 90 § 1 mom. i grundlagen övervakar riksdagen statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Enligt förarbetena till grundlagen utsträcker sig riksdagens övervakning både till den del av statsfinanserna som framgår av statsbudgeten och till den del som står utanför budgeten (RP 1/1998 rd, s. 140—141). Övervakningen omfattar sålunda statens ämbetsverk och inrättningar, fonder, statens affärsverk och industrianläggningar, statsägda aktiebolag, statsbidrag och andra stödåtgärder samt överföringen av medel mellan Finland och Europeiska unionen. Riksdagen övervakar lagligheten i statsfinanserna och dessutom ändamålsenligheten.

Den parlamentariska övervakningen av statsfinanserna ordnas för närvarande genom att riksdagen i enlighet med 90 § 1 mom. i grundlagen inom sig väljer ett antal statsrevisorer. Närmare bestämmelser om valet av statsrevisorerna samt deras antal och uppgift att lämna berättelser till riksdagen ingår i 12 § i riksdagens arbetsordning. Statsrevisorernas övervakningsuppdrag kretsar för närvarande i stor utsträckning kring den årliga berättelse som statsrevisorerna lämnar till riksdagen. Före behandling i plenum tas berättelsen upp i finansutskottet, vars förvaltnings- och granskningsdelegation gör upp ett utkast till betänkande för utskottet.

Den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna kompletterar granskningen av hur statsfinanserna sköts och statsbudgeten följs. För detta ändamål finns i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är ett oavhängigt ämbetsverk. Bestämmelser om revisionsverket finns i gällande 90 § 2 mom. i grundlagen.

Det huvudsakliga syftet med den föreslagna regleringen är att förnya den parlamentariska övervakningen av statsfinanserna genom att koncentrera statsrevisorernas samt förvaltnings- och granskningsdelegationens nuvarande övervakningsfunktioner till ett nyinrättat revisionsutskott i riksdagen. Samtidigt föreslås det att statsrevisorerna och statsrevisorernas kansli upphör med sin verksamhet.

Bakgrunden till förslagen ligger främst i konsekvenserna för riksdagens budgetmakt av att statsbudgeten har blivit allt mera allmänt hållen. Övergången från en resursstyrning som byggt på detaljerade budgetbeslut till en generellare resultatstyrning har i någon mån inskränkt riksdagens faktiska möjligheter att genom budgetbeslut styra förvaltningens verksamhet. När den del av statsfinanserna som står utanför budgeten har vuxit till sig, statliga funktioner ombildats till affärsverk eller bolagiserats samtidigt som statsandelssystemet för kommunerna reviderats på ett sätt som stärkt den kommunala självstyrelsen har riksdagen ytterligare förlorat budgetmakt.

Utvecklingen har skapat ett behov att stärka den parlamentariska övervakningen av statsfinanserna. Med tanke på riksdagens budgetmakt är det viktigt att effektivisera övervakningsfunktionens möjligheter att ta fram aktuella fakta i rätt tid med tanke på budgetförfarandet. Samtidigt är det motiverat att eliminera den strukturella överlappning som kontrollverksamheten är behäftad med samt att precisera de organs status som sköter uppgifter i anslutning till övervakningen och granskningen av statsfinanserna.

Den föreslagna regleringen förutsätter en grundlagsändring, inte minst till följd av förslaget att lägga ner statsrevisorernas verksamhet. Grundlagsutskottet anser reformen motiverad.

Med hänvisning till propositionen och talmanskonferensens förslag samt utredning till utskottet finner utskottet reformen behövlig och ändamålsenlig. Utskottet förordar de föreslagna författningsändringarna med följande kommentarer.

Revisionsutskottets uppgifter

Enligt förslaget till 90 § 1 mom. i grundlagen har riksdagen ett revisionsutskott för att övervaka statsfinanserna och iakttagandet av budgeten. Förslaget motsvarar de nuvarande bestämmelserna om statsrevisorerna. En nyhet är att i grundlagen föreslås ett omnämnande om revisionsutskottets förpliktelse att underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen. I riksdagens arbetsordning föreslås en ny

31 a § om revisionsutskottets rätt att inleda ärenden. Enligt bestämmelsen har revisionsutskottet rätt att på eget initiativ med stöd av 90 § 1 mom. i grundlagen ta upp ett ärende till behandling som ingår i dess behörighetsområde samt att utarbeta ett betänkande om det för plenum.

För att revisionsutskottet ska kunna arbeta effektivt är det viktigt att det på eget initiativ kan ta upp ärenden som faller inom ramen för den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna. I och för sig är detta möjligt också med stöd av 47 § 2 mom. i grundlagen. Enligt detta lagrum har varje utskott rätt att av statsrådet eller respektive ministerium få utredningar i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Utskottet kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet. Med stöd av 30 a § i riksdagens arbetsordning kan utskottet dessutom föreslå för talmanskonferensen att en utredning ska tas upp till debatt i plenum. I sådana fall fattar riksdagen dock inga beslut i saken.

När revisionsutskottet nu föreslås få rätt att göra upp betänkande för plenum om ärenden som utskottet tagit upp till behandling på eget initiativ innebär detta ett alternativ till utredningsförfarandet. Utifrån betänkandet kan riksdagen också fatta beslut i saken och exempelvis godkänna uttalanden som föreslås i betänkandet. En förutsättning för att betänkanden ska få göras är att revisionsutskottets iakttagelser är relevanta till sin natur. Grundlagsutskottet understryker hur viktigt det är att relevansen bedöms på objektiva grunder i revisionsutskottet och från hela riksdagens perspektiv. Det är inte nödvändigt att i plenum ta upp alla, i och för sig kanske intressanta iakttagelser. En fråga ska, såsom konstateras i talmanskonferensens motiv, vara betydelsefull framför allt med tanke på riksdagens beslutsfattande och budgetmakt i statsfinansiella frågor. I relevansbedömningen är det dessutom skäl att beakta att också ett utlåtande från revisionsutskottet inom ramen för utredningsförfarandet och den plenumdebatt som förs med anledning av utredningen väger tungt.

Med avvikelse från förfarandet när det gäller utredningar fattar revisionsutskottet själv beslut om att ett betänkande ska lämnas och därmed om

att ärendet ska behandlas i plenum. I motiven till talmanskonferensens förslag påpekas vikten av att talmanskonferensen informeras i god tid. För att alla de synpunkter som påverkar bedömningen av hur betydande kontrolliakttagelserna är anser grundlagsutskottet det motiverat att talmanskonferensen informeras om planerna på att lämna ett betänkande och att det vid behov förs diskussioner i talmanskonferensen redan innan revisionsutskottet beslutar lämna ett betänkande.

Revisionsutskottets behörighetsområde är mycket vidsträckt. Sakligt sett avgränsas det endast av aspekter på den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna. Det är därför möjligt att revisionsutskottet konfronteras med ärenden som till övriga delar hör till något annat fackutskott i riksdagen. Det är därför skäl att revisionsutskottet i sin verksamhet, också med hänsyn till behovet av ett konsekvent beslutsfattande i riksdagen, fäster särskilt avseende vid de övriga fackutskottens arbete och arbetsfördelningen mellan utskotten, i synnerhet när revisionsutskottet överväger att på eget initiativ ta upp ett ärende för behandling.

Grundlagsutskottet ställer sig bakom finansutskottets uppfattning om att revisionsutskottet när den behandlar olika frågor på lämpligt sätt ska hålla kontakt med berörda fackutskott (FiUU 34/2006 rd, s. 4/I). Kontakten kan ha formen av exempelvis inofficiella möten mellan utskotten eller, såsom finansutskottet föreslår i sitt utlåtande, samtal mellan ordförandena för de berörda utskotten. Utskotten kan också höra sakkunniga vid gemensamma möten. När utskottet bereder betänkanden är det skäl att överväga behoven av utlåtanden från berörda fackutskott eller åtminstone överväga att bereda fackutskottet möjlighet att lämna utlåtande. Samma gäller när revisionsutskottet bereder utlåtanden om sådana utredningar som avses i 47 § 2 mom. i grundlagen. Revisionsutskottet ska i enlighet med 38 § 2 mom. i arbetsordningen inhämta grundlagsutskottets utlåtande om det råder oklarhet om grundlagsenligheten i ett ärende som revisionsutskottet bereder eller om förhållandet till internationella människorättskonventioner.

Grundlagsutskottet omfattar den ståndpunkt som framgår av motiven till talmanskonferensens förslag att revisionsutskottets roll inte är förenlig med behandling av ärenden som närmast kan jämföras med klagomål över skötseln av statsfinanserna samt att revisionsutskottets inspektionsbesök närmast ska ha karaktären av möten för diskussion och informationsutbyte.

Författningsnivå

En av avsikterna med totalrevideringen av den grundlag som trädde i kraft 2000 var att se över grundlagsbestämmelserna om riksdagen och dess arbete, så att riksdagsarbetet skulle kunna utvecklas flexibelt utan grundlagsändringar. I enlighet med detta överfördes en betydande del av de bestämmelser som tidigare i riksdagsordningen reglerade riksdagens interna arbete till riksdagens arbetsordning. Tanken vara att i den nya grundlagen närmast ta in de bestämmelser som väsentligt berör riksdagens ställning som högsta statsorgan eller som är centrala för definiering av riksdagens uppgifter, organisation och beslutsfattande eller riksagsledamotens ställning och som inte enbart är riksdagsinterna (RP 1/1998 rd, s. 38).

Grundlagsreformen förbättrade riksdagens möjligheter att självständigt besluta om att ta upp nya typer av ärenden till riksdagsbehandling. Alla former av anhängiggöranden är inte längre bundna till grundlagsbestämmelser (RP 1/1998 rd, s. 37) utan riksdagen kan med stöd av 39 § 1 mom. i grundlagen själv genom riksdagens arbetsordning bestämma formerna för hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen.

Förslaget till bestämmelser om revisionsutskottet gäller delvis utskottets rätt att på eget initiativ föra ärenden också till plenumbehandling. I regel har riksdagens övriga utskott inte någon sådan rätt. Grundlagen saknar nämligen allmänna bestämmelser om riksdagens utskotts initiativrätt. Avsikten var ändå inte att ingripa i den rätt som vissa utskott, såsom finansutskottet, av tradition har haft till exceptionella sätt att inleda ärenden (RP 1/1998 rd, s. 93/I). Grundlagsutskottets rätt att på eget initiativ inleda undersökning av om en ministers ämbetsåtgärd är

laglig och därmed utskottets möjlighet att föra ärendet till behandling i plenum regleras på grundlagsnivå. Bestämmelser om saken finns i 115 § 2 mom. och 114 § 2 mom. i grundlagen. Med beaktande av detta anser grundlagsutskottet det motiverat att bestämmelserna om revisionsutskottets uppdrag att underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen ligger på grundlagsnivå.

Antalet medlemmar i revisionsutskottet

Enligt 35 § 2 mom. i grundlagen har de andra permanenta utskott som inte uttryckligen nämns i lagrummet minst 11 medlemmar. Utskotten har dessutom ett behövligt antal ersättare. Av förslaget till ändrad 8 § i riksdagens arbetsordning framgår att revisionsutskottet avses ha 11 medlemmar och sex ersättare.

Syftet med grundlagsbestämmelsen om miniantal medlemmar i utskottet är enligt förarbetena att säkerställa att de politiska styrkeförhållandena i tillräcklig grad avspeglas i utskottens sammansättning (RP 1/1998 rd, s. 89/II). Grundlagsutskottet har inget att anmärka beträffande förslaget.

Revisionsutskottets rätt att få information

Enligt förslaget till ändring av 90 § 3 mom. i grundlagen har revisionsutskottet samma rätt som statsrevisorerna att av myndigheter och andra som de övervakar få de upplysningar de behöver för att sköta sitt uppdrag. Bestämmelsen ger revisionsutskottet en så vid rätt till information som behövs för att övervakningen ska vara effektiv (RP 1/1998 rd, s. 142/I). På samma sätt som bestämmelsen i 111 § 1 mom. i grundlagen om justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt till information täcker den föreslagna bestämmelsen in också sådana uppgifter som med stöd av annan lagstiftning är sekretessbelagda men som revisionsutskottet nödvändigtvis måste ha tillgång till för att kunna sköta sina uppgifter (GrUU 19/2000 rd, s. 4, GrUB 6/2000 rd, s. 2). Rätten till information kan ändå begränsas av andra faktorer, exempelvis till följd av att rätten att inte vittna mot sig själv med stöd av 21 § i grundlagen betraktas som en sådan rätts-

säkerhetsgaranti som hör till kriterierna för en rättvis rättegång och god förvaltning (RP 309/1993 rd, s. 74/II, GrUB 6/2000 rd, s. 2/II).

På revisionsutskottet tillämpas dessutom de allmänna bestämmelserna i 47 § i grundlagen om riksdagens rätt att få information.

I 3 § 4 mom. i lagförslag 4 finns ytterligare en bestämmelse om revisionsutskottets rätt att få information. Denna bestämmelse behövs eftersom utskottets övervakningsuppdrag med stöd av den föreslagna lagen också omfattar skötseln av statsfinanserna i stort.

Lagstiftningsordning

Utskottet har tidigare ansett det viktigt med hänsyn till grundlagens relativa beständighet och statsrättsliga status att ändringar i grundlagstexten i regel behandlas i enlighet med grundlagens 73 § 1 mom., dvs. i normal grundlagstiftningsordning. Utskottet anser att den försnabbade behandling som regleras i 73 § 2 mom. i grundlagen inte ska tillgripas om det inte finns något exceptionellt behov att snabbt ändra i grundlagens skrivning (GrUB 5/2005 rd, s. 6/I).

De nu föreslagna bestämmelserna avses träda i kraft i början av valperioden 2007—2010. Detta förutsätter att förslagen till ändring av grundlagen behandlas i försnabbat förfarande. Argumenten för att förklara behandlingen brådskande hänger framför allt samman med att riksdagen ska kunna konstitueras sig och smidigt komma i gång med riksdagsarbetet genast i början av valperioden. Dessa vägande skäl samt den omständigheten att det trots allt endast är fråga om att utveckla riksdagens interna verksamhetsformer talar för en brådskande behandlingsordning. Å andra sidan leder en normal behandlingsordning endast till en eventuell försening i ikraftträdandet med några månader. Det är därför inte helt nödvändigt att behandla lagförsla-

gen i brådskande ordning. Enligt grundlagsutskottet är det mycket viktigt att den försnabbade behandlingsordningen inte utnyttjas annat än i tvingande situationer och att behandlingen av grundlagsändringar sker i normal ordning också i praktiken.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör lagförslag 1 i propositionen behandlas på det sätt som föreskrivs i 73 § 1 mom. i grundlagen, varvid den riksdag som samlas efter valen kan anta lagen slutgiltigt med en röstmajoritet om två tredjedelar av de avgivna rösterna. Utskottet föreslår sålunda inte att lagförslag 1 behandlas i brådskande ordning. Också de andra lagförslag samt talmanskonferensens förslag till bestämmelser kan godkännas slutgiltigt först av den riksdag som samlas efter valen. En förutsättning för att de ska godkännas är att riksdagen antar den ovan nämnda grundlagsändringen.

Eftersom de föreslagna bestämmelserna behandlas i normal grundlagstiftningsordning kan de inte träda i kraft genast i början av valperioden. Vid valperiodens början gäller därför nuvarande 12 § i riksdagens arbetsordning med stöd av vilken riksdagen inom sig under valperiodens första riksmöte väljer fem statsrevisorer och lika många ersättare. Enligt utskottet ställer grundlagen eller riksdagens arbetsordning emellertid inte några hinder för att riksdagen väntar med att tillsätta andra organ än utskott till dess att bestämmelserna om inrättande av ett revisionsutskott har antagits och trätt i kraft.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att lagförslagen i propositionen samt lag- och författningsförslagen i talmanskonferensens förslag godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 24 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.