

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2010 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 utrikesutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet
- kanslichef Päivi Kairamo-Hella, republikens presidents kansli
- statssekreterare Risto Volanen, statsrådets kansli
- statssekreterare Pertti Torstila och utrikesråd Jaakko Kalela, utrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Sami Manninen, justitieministeriet.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av professorerna Mikael Hidén och Antero Jyränki.

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 för presidenten 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 fattas i enlighet med riksdagens och statsrådets samstämmiga ståndpunkt.

Nya bestämmelser i grundlagen föreslås angående statsministerns ställning som företrädare för Finland i Europeiska unionens verksamhet. Dessutom föreslås uttryckliga grundlagsbestämmelser 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. Propositionen inverkar inte på Ålands självstyrelse.

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 röstberättigade finska medborgare ska ha rätt att tillställa riksdagen initiativ om att en lag ska stiftas.

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

om och samlas bakom de viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska målen.

Allmänt

Syftet med propositionen är att fortsätta på samma väg som med totalreformen av grundlagen och delreformerna före den, alltså att stärka de parlamentariska inslagen i vår konstitution genom att förbättra verksamhetsbetingelserna för statsrådet som ju är beroende av riksdagens förtroende. Nu när Europeiska unionens Lissabonfördrag har trätt i kraft ska de högsta statsorganens inbördes makt- och ansvarsrelationer klargöras, inte minst när det gäller behörighetsfördelningen mellan republikens president och statsrådet och Finlands representation i EU. Utskottet ställer sig bakom de målen.

Hur propositioner överlämnas till riksdagen (39 §)

Statsrådets ställning stärks genom att det får exklusiv behörighet att överlämna regeringens propositioner till riksdagen. Propositionerna kommer också att omfatta internationella relationer, inbegripet internationella överenskommelser. Utskottet har ingenting att invända mot ändringsförslaget. I praktiken innebär det att de här frågorna inte längre tas upp vid formell föredragning för republikens president. Detta lyfter fram betydelsen av samverkan och samarbete i andra sammanhang för att alla utrikespolitiska aktörer även i fortsättningen ska vara medvetna

Presidentens sätt att fatta beslut (58 §)

Ett centralt mål för grundlagsreformen 2000 var att se till att allt utrikespolitiskt beslutsfattande och all verksamhet inom utrikespolitiken omfattas av parlamentariskt ansvar. Utgångspunkten var att alla betydelsefulla beslut och andra åtgärder inom utrikespolitiken fattas och vidtas av republikens president i samverkan med statsrådet och utifrån statsrådets beredning. De frågor som gäller EU hänfördes i alla delar fortfarande till statsrådets och riksdagens behörighet.

I praktiken har presidentens beslutsfattande i betydande delar redan parlamentariserats i den bemärkelsen att presidenten utövar sina befogenheter i linje med statsrådets ståndpunkt. Det kommer till uttryck i det nuvarande förfarandet med återförvisning som går ut på att presidenten första gången ett ärende föredras inte kan avvika från statsrådets förslag till avgörande. Men formellt har presidenten i dag rätt att fatta avgöranden som avviker från det parlamentariskt ansvariga statsrådets ståndpunkt till och med i betydelsefulla politiska linjefrågor.

Enligt propositionen får presidenten fortfarande inte vid första föredragningen fatta ett beslut som avviker från statsrådets förslag till avgörande utan ärendet ska återgå till statsrådet för beredning. Utgångspunkten är fortfarande att presidentens beslut svarar mot statsrådets upp-

fattning om hur saken bör avgöras (RP 1/1998 rd). Å andra sidan har statsrådet fortfarande möjlighet och utifrån samverkansbestämmelsen också skyldighet att ompröva sitt förslag till avgörande, om presidenten inte godkänner det. Under andra omgången, alltså när ärendet har återgått till statsrådet, ska beslutet fattas enligt statsrådets förslag till avgörande, om förslaget svarar mot den ståndpunkt som riksdagen uttryckt i saken.

Utskottet anser att det finns goda argument för att presidentens prövningsrätt vid det formbundna beslutsfattandet i vissa kategorier av ärenden efter återförvisning ska bindas upp vid riksdagens och statsrådets samstämliga ståndpunkt. Tanken är inte att rucka på bestämmelserna om behörighet i internationella frågor (93 §); presidenten kommer således fortfarande att vara i hög grad involverad i det statliga beslutsfattandet, men riksdagens och statsrådets samstämliga ståndpunkt blir det slutliga avgörandet i de flesta kategorier av ärenden vid formbundet beslutsfattande.

Enligt propositionen omfattar det nya förfarandet till exempel beslut om att erkänna stater, knyta och bryta diplomatiska förbindelser, godkänna internationella förpliktelser och formbundna beslut som gäller ledningen av utrikespolitiken. Utskottet poängterar att det i princip handlar om känsliga kategorier av ärenden som berör Finlands utrikesrelationer. Självfallet kommer detta att sätta särskild press på såväl statsrådet som presidenten att formulera en gemensam ståndpunkt redan inför den officiella behandlingen.

Skyldigheten att samverka (GL 93 § 1 mom.) i ledningen av utrikespolitiken blir ännu mer accentuerad genom den här ändringen. Utifrån sin tidigare ståndpunkt (UtUB 13/2006 rd) bedömer utskottet längre fram i utlåtandet hur samverkan har utfallit och hur den utvecklats.

Riksdagens ståndpunkt

Under andra omgången, alltså när ärendet har återgått till statsrådet, ska beslutet fattas enligt

statsrådets förslag till avgörande, "om förslaget motsvarar den ståndpunkt i saken som riksdagen har uttryckt". Enligt propositionens motivering ska riksdagens ståndpunkt uttryckligen gälla det ärende som beslutet avser. När det gäller att stadfästa en lag, utnämna någon till en tjänst eller förordna någon till ett uppdrag ska presidentens prövningsrätt ändå inte bindas upp vid statsrådets förslag till avgörande. Förordnanden till uppdrag avser bl.a. diplomatutnämningar.

Sakkunniga som utskottet har hört anser att det redan i princip är ett problem att man — på grundlagsnivå — antar att en parlamentariskt ansvarig regering kan komma med förslag som inte svarar mot riksdagens ståndpunkt. Det kan i sin tur leda till att det högsta lagstiftningsorganet tvingas avgöra en konflikt mellan två utövare av statsmakten. Utskottets bedömning är att det är högst osannolikt att en sådan situation skulle kunna uppstå i Finlands politiska kultur. Men grundlagsutskottet får gärna göra en generell bedömning av hur väl förfarandet rimmar med riksdagens ställning och uppgifter.

Enligt propositionen är utgångspunkten den att riksdagens ståndpunkt ska framgå av ett beslut som riksdagen fattar i plenum. Om ett ärende vid en eventuell konflikt hänskjuts till riksdagen för avgörande blir det föremål för en offentlig debatt, trots att det "av synnerligen vägande skäl" (GL 50 § 1 mom.) är möjligt att besluta att plenum inte är offentligt. Det är en beaktansvärd synpunkt när man bedömer procedurerna i riksdagen, precis som de eventuella konsekvenserna av en offentlig debatt för Finlands utrikesrelationer.

Beroende på sakens natur ska riksdagens ståndpunkt enligt propositionen i undantagsfall även kunna bestå av ett riksdagsutskotts ställningstagande i ett ärende där utskottet utifrån en särskild bestämmelse i grundlagen har behörighet att ge statsrådet ett utlåtande och där riksdagens plenum inte fattar något beslut.

Finlands deltagande i internationell krishantering är ett av de viktigaste områdena där det krävs utrikes- och säkerhetspolitisk samverkan.

Riksdagen uttalar sin ståndpunkt i krishanteringsfrågor antingen genom utrikesutskottet eller plenum. Förfarandet är helt i linje med krishanteringslagen (211/2006) och ska enligt propositionen inte ändras. Behandlingen i riksdagen kräver i sak samförstånd mellan presidenten och statsrådet. Forum för behandlingen (utskott/plenum) bestäms utifrån krishanteringsuppdragets kravnivå, omfattning eller mandat. Utrikesutskottet kan också föreslå att ärendet behandlas av hela riksdagen. Utifrån de här bestämmelserna har utskottet självständigt, men i enlighet med riksdagens ståndpunkt, formulerat sin ståndpunkt till flera krishanteringsuppdrag. Det har med stöd av GL 96 och 97 § också formulerat riksdagens ståndpunkt i betydelsefulla utrikes- och säkerhetspolitiska frågor som gäller EU, som ett led i den normala parlamentariska kontrollen. Utskottets procedurer grundar sig på gällande lagstiftning och har fungerat bra. Samverkan mellan statsrådet och presidenten i att formulera en ståndpunkt till EU:s utrikes- och säkerhetspolitik behandlas längre fram i utlåtandet.

Som utskottet ser det finns det i princip inget behov av nya instrument för att lösa konfliktsituationer.

Sakkunniga som utskottet har hört har bedömt när riksdagens ståndpunkt ska anses svara mot regeringens ståndpunkt till innehåll, detaljer och aktualitet. De upplever lagförslagets formulering "om förslaget motsvarar den ståndpunkt i saken som riksdagen har uttryckt" som tolkbar i vissa avseenden. Utskottet vill att grundlagsutskottet förtydligar propositionen på den punkten för att det inte ska finnas någon oklarhet om "motsvarigheten" mellan riksdagens ståndpunkt och förslaget. Det vill också att grundlagsutskottet bedömer om det föreslagna förfarandet för en eventuell konfliktsituation till sin natur är sådant att det alltid förutsätter behandling i plenum.

Statsministerns plats som företrädare för Finland i EU (66 §)

Regeringen avser att stärka den parlamentariskt ansvariga statsministerns ställning i ledningen av Finlands EU-politik genom att lagstifta i grundlagen att statsministern är Finlands företrädare i Europeiska rådet. 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. Statsministern ska således 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 medlemsstaters statsöverhuvud och regeringschefer med företrädare för länder eller ländergrupper utanför unionen.

Genom Lissabonfördraget blev Europeiska rådet formellt en EU-institution. Europeiska rådet har fått vissa nya befogenheter att fatta rättsligt bindande beslut. Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande (UtUB 6/2008 rd) om godkännande av Lissabonfördraget att i och med att rådet också formellt blir en beslutsfattande EU-institution kommer det att ge statsministern, som svarar inför riksdagen, en allt starkare roll som ledare för Finlands Europapolitik och som Finlands representant i rådet. Likaså poängteras det faktum att det är statsrådet som beslutar vem som företräder Finland i övrigt.

I linje med Finlands tidigare ståndpunkter (bl.a. GrUU 13/2008 rd, UtUB 6/2008 rd och StoUB 1/2009 rd) är det så vitt utskottet kan se motiverat att Finlands representation i Europeiska rådet preciseras i grundlagen på den punkten att Finland företräds av statsministern, som är ansvarig inför riksdagen.

I propositionsmotiven sägs det att "statsrådet i undantagsfall ska kunna bestämma att presidenten deltar utöver statsministern i möten som hör till unionens verksamhet". I det här sammanhanget anser utskottet att det finns argument som talar för att presidenten deltar t.ex. om det med

hänsyn till mötets natur kan bidra till att föra fram Finlands ståndpunkter.

Samverkan och samarbete mellan regeringen och republikens president inom utrikespolitiken

Behörighetsgrunder

Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Men utifrån 2 mom. är det statsrådet som svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och som beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Statsrådets behörighet utifrån 93 § 2 mom. omfattar hela Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, GrUB 10/1998 rd); inget sakområde har undantagits från statsrådets behörighet. Den omfattar därmed också unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GrUU 13/2008 rd, GrUU 36/2006 rd). Men när Finland formulerar sin ståndpunkt till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska unionsärenden bör statsrådet handla i nära samverkan med republikens president (t.ex. GrUU 2/2010 rd, GrUU 13/2008 rd, GrUU 36/2006 rd, RP 1/1998 rd). Riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen i enlighet med grundlagen.

I förarbetena till grundlagen understryks det att bestämmelserna om behörighet i internationella frågor enligt 93 § i grundlagen ska tolkas som en helhet (RP 1/1998 rd). Presidentens och statsrådets behörighet enligt bestämmelsen om samverkan i 1 mom. begränsas dels av riksdagens behörighet att godkänna och säga upp internationella förpliktelser, dels av 93 § 2 mom. om riksdagens och statsrådets behörighet i EU-ärenden (GrUU 54/2005 rd). Återförvisningsförfarandet i 58 § i propositionen lyfter fram den roll som samverkan och samarbete mellan presidenten och statsrådet spelar. Statsrådet ska kunna ompröva sitt förslag till avgörande om presidenten inte genast godkänner det. Å andra sidan lyfts riksdagens roll och behov av information fram genom att riksdagens och statsrådets sam-

stämmiga ståndpunkt blir beslutet i vissa kategorier av ärenden.

Utrikespolitiken

Förpliktelsen att samverka och samarbeta är mycket nära förknippad med ledningen av Finlands utrikespolitik och ingår i en konsekvent utrikes- och säkerhetspolitik. Samverkan och samarbete får en ännu mer framträdande betydelse. Den grundlagsfästa arbetsfördelningen saknar relevans för de internationella relationerna. Den tilltänkta ändringen i grundlagen innebär den i sig föga önskvärda möjligheten att riksdagen tvingas avgöra en olösbar konflikt mellan statsrådet och presidenten. Det är angeläget och motiverat att se på samverkan och samarbetet också med hänsyn till hur de förstärker parlamentarismen och ökar riksdagens medinflytande. Bestämmelserna i grundlagen om riksdagens rätt till information och den preliminära behandlingen och uppföljningen av unionsärenden i riksdagen vilar uttryckligen på ministrarnas politiska ansvar, alltså det så kallade parlamentariska ansvaret.

Indelningen i allmän utrikespolitik och EU:s utrikes- och säkerhetspolitik (93 §) finns kvar i propositionen. Det finns egentligen inte längre sådana områden i ledningen av utrikespolitiken där Finlands ståndpunkter skulle formuleras utan någon bedömning av dem i relation till unionen. EU:s inverkan kommer fram tydligare än någonsin till exempel i Finlands FN-politik och i våra Rysslandsrelationer. På sikt kan det vara allt svårare att dra en gräns mellan EU-frågor som utifrån 93 § 2 mom. i grundlagen hör till statsrådets behörighet och utrikespolitiken enligt 93 § 1 mom.

Metoder och praxis för samverkan och samarbete

Vid utfrågningarna i utskottet har statsrådets och presidentens nära samverkan och samarbete för att säkra en konsekvent och samordnad utrikespolitik lyfts fram. För utskottet är det självklart att Finland bör ha en enda samordnad utrikespolitik.

Det centrala forumet för samordning och samarbete är det gemensamma mötet för statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott (RSR 25 §) och presidenten¹. Detta forum får en allt mer accentuerad roll i samverkan och samarbetet i praktiken. Frågan om hur det gemensamma mötets verksamhet kan utvecklas är under utredning i den så kallade Hallbergkommissionen. Det är viktigt att mötesprocedurerna utvecklas genom bättre planering och beredning för att gemensamma strategier ska kunna genomföras. Ett steg i utvecklingen är så vitt utskottet kan se att hela statsrådet deltar i beredningen av en samlad säkerhetsstrategi.

När den nya grundlagen hade trätt i kraft den 1 mars 2000 kom republikens president och statsministern överens om att gemensamma möten ordnas efter behov (meddelande 45/2000/3.3.2000). Gemensamma möten hålls ungefär en gång i månaden. Presidenten är vanligtvis ordförande. Presidenten hör med statsministern om slutsatserna vid ett möte är förenliga med statsrådets ståndpunkt innan hon sammanfattar dem. I praktiken är det statsministern som sammankallar mötena och godkänner föredragningslistan som har upprättats av sekreteraren i ministerutskottet, dvs. en understatssekreterare vid utrikesministeriet. Det är bra att också presidenten kan ta initiativ till att sammankalla ett gemensamt möte. Mötena hålls i regel på fredag ef-

ter EU-ministerutskottets sammanträde och presidentföredragningen. Mötet samlas symboliskt kring ett runt bord. Över mötena upprättas protokoll och möteshandlingarna är enligt offentlighetslagen (24 § 1 mom.) hemliga om de inte särskilt konstateras vara offentliga.

Statsministern och utrikesministern har regelbundna sammankomster med presidenten minst en gång i veckan. Ett viktigt led i kontakterna och beredningen är också kontakterna mellan tjänstemän, inbegripet regelbundna sammankomster för presidentens kansli, statsministern och utrikesministeriets kansli. Enligt utredning får presidentens kansli stora mängder skriftligt beredningsmaterial inte bara om den allmänna utrikes- och säkerhetspolitiken utan också om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik (EU-ministerutskottets handlingar) såväl från statsrådets kansli som utrikesministeriet och beskickningarna.

Samverkan och samarbetet mellan statsrådet och presidentens kansli fungerar mycket bra, erfar utskottet. För en samordnad utrikes- och säkerhetspolitik är det angeläget att förbättra beredningen av de gemensamma mötena för republikens president och statsrådet. Det gör sig t.ex. genom bättre föregående samordning inom statsrådet och stöd för beredningen vid utrikesministeriet.

¹ Medlemmar: presidenten, statsministern, utrikesministern, försvarsministern och på förordnande av statsrådet numera också finansministern, utrikeshandels- och biståndsmästern, arbetsministern, migrations- och Europaministern. Om någon minister har förordnats att behandla ärenden inom utrikesministeriets ansvarsområde sitter också den ministern med i utskottet. Inrikesministern deltar i behandlingen i utskottet när frågor inom inrikesministeriets ansvarsområde kommer upp. I behandlingen i utskottet deltar också någon annan minister när ett ärende har med hans eller hennes ansvarsområde att skaffa. Sekreterare: en politisk understatssekreterare vid UM. Sakkunniga: en statssekreterare vid UM, FSM:s kanslichef, statssekreteraren för EU-ärenden. Närvarande: Kanslichefen vid RP:s kansli, kanslichefen vid SR:s kansli, kommandören för försvarsmakten, statsministerns utrikespolitiska medarbetare, kanslichefen vid IM, informationschefen vid SR och andra som statsministern inbjudit.

Samordningen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Den nationella beredningen och de politiska besluten som kan hänföras till EU:s utrikes- och säkerhetspolitik handhas i praktiken av EU-ministerutskottet som ett led i den normala behandlingen av EU-ärenden. Samarbetet mellan statsorganen inbegriper nära kontakter, diskussioner och information om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik mellan statsrådet och republikens president för att det nära samarbete med republikens president som nämns i förarbetena till grundlagen ska förverkligas när det gäller EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Det finns som sagt flera vägar att samarbeta — möten mellan presidenten

och ministerutskottet, presidenten och utrikesministern och presidenten och statsministern och sammankomster för presidenten och andra ministrar och en lång rad tjänstemannakontakter. Det är viktigt att de gemensamma mötena också har unionens utrikes- och säkerhetspolitik på sin agenda.

De tillgängliga kanalerna måste utnyttjas effektivt och samarbetet omfatta EU:s viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska strategier. Det bidrar till en samordnad och konsekvent utrikes- och säkerhetspolitik i Finland.

Utskottet poängterar att när det handlar om att formulera Finlands hållning till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska EU-frågor ska statsrådet handla i nära samråd med republikens president för att garantera att vi har en samordnad och konsekvent utrikespolitik.

Riksdagens parlamentariska kontroll i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor

I Finland omfattas bara statsministerns och regeringsmedlemmarnas åtgärder av behörig demokratisk legitimitet och parlamentariskt ansvar (UtUB 2/2006 rd). Republikens president är i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor beroende av beredning vid något ministerium och stöder sig på riksdagens förtroende för regeringen. Grundlagens 96 och 97 § tryggar riksdagens ställning och deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden och riksdagens rätt att få information om beredningen av internationella ärenden.

Utskottet inskräper att praxis för att informera om utrikes- och säkerhetspolitiken bör garantera att riksdagens ställning enligt konstitutionen och dess inflytande också i praktiken respekteras. Nuvarande praxis är att stora utskottet hör statsministern före och efter rådsmöten. Utrikesutskottet hör statsministern likaså före och efter rådsmöten uttryckligen i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och frågor som har samband med unionsfördraget eller ändringar i det. Dess-

utom hör utskottet utrikesministern och andra ministrar efter behov i olika sammanhang i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor.

Utrikesutskottet lyfter fram riksdagens rätt att få information enligt 97 § i grundlagen. Det påminner att rätten till information är obegränsad och innebär i ljuset av förarbetena till grundlagen en förpliktelse för regeringen att självmant hålla utrikesutskottet rättidigt och regelbundet underrättat om internationella frågor.

Det aktuella förslaget om ändring av grundlagen är betydelsefullt med tanke på riksdagens rätt att få information, framhåller utrikesutskottet. Den gäller framför allt utrikes- och säkerhetspolitiska frågor som faller inom utskottets behörighet. Riksdagens roll som skiljedomare i eventuella konflikter kräver information över hela linjen redan när frågor bereds och diskuteras. Utifrån det som rapporterats in till utskottet och det som utskottet självt erfarit anser det att det inte räcker med att ministrarna efter eget gottfinnande informerar riksdagen muntligt. Det finns inga formella hinder för att statsrådet utifrån GL 97 § går ut med effektivare skriftlig information som också täcker in presidentens utrikespolitiska verksamhet, inbegripet viktiga resor och möten. I utskottets ögon är ett sådant förfarande motiverat.

Utlåtande

Utrikesutskottet anser

att grundlagsutskottet bör beakta det som sägs ovan och

att grundlagsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande):

Riksdagen förutsätter att statsrådet utifrån 97 § i grundlagen framöver självmant och regelbundet lämnar en rapport om Finlands utrikes- och säkerhetspolitik till utrikesutskottet. Rapporten bör också täcka in republikens presidents viktigaste åtgärder inom utrikespolitiken.

UtUU 5/2010 rd — RP 60/2010 rd

Helsingfors den 13 oktober 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Pekka Haavisto /gröna
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Tanja Karpela /cent
Katri Komi /cent
Johannes Koskinen /sd

Annika Lapintie /vänst
Aila Paloniemi /cent
Pekka Ravi /saml
Jutta Urpilainen /sd
Ben Zyskowitz /saml
ers. Krista Kiuru /sd
Juha Korkeaoja /cent
Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.

AVVIKANDE MENING

Motivering

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

1.1 Förslag

Enligt den gällande 58 § i grundlagen 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. Därefter fattas beslutet i enlighet med statsrådets nya förslag bara till den del det gäller överlämnande eller återtagande av en proposition.

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. 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 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 58 § i grundlagen

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 en 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 låter 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 spelar 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 utifrån 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 visser-

ligen stå kvar i 93 § 1 mom.. Men regeringen föreslår att presidenten de facto ska fräntas sin makt genom att sättet att fatta beslut ändras i 58 §. Vänsterförbundets 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 uppfattning 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 (66 § i grundlagen)

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. Den vill komplettera 66 § om statsministerns uppgifter med en bestämmelse om att statsministern företräder Finland vid Europeiska rådets möten och i annan verksamhet inom EU som kräver att den högsta statsledningen är företrädd.

Regeringen vill att Finland bara representeras av statsministern också vid andra viktiga EU-möten, som de inofficiella mötena för statsöverhuvuden eller regeringschefer och unionens så kallade tredjelandsmöten, där statsöverhuvudena eller regeringscheferna för unionens medlemsstater träffar företrädare för tredjeländer. Regeringen anser att presidenten inte ska få delta i dem 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 det behövs 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 upphört helt att existera.

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

Förslag

Vi föreslår följaktligen

att 66 § i grundlagen får stå kvar oförändrad och att 58 § 2 mom. får följande lydelse:

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

(Den 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 7 oktober 2010

Annika Lapintie /vänst
Esko-Juhani Tennilä /vänst