

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 februari 1998 propositionen med förslag till ny Regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat

— lagmotion LM 16/1995 rd (Risto Penttilä /ungf m.fl.) med förslag till lag om ändring av 9 § riksdagsordningen, som remitterades till utskottet den 14 juni 1995,

— lagmotion LM 6/1998 rd (Henrik Lax /sv) med förslag till ny Regeringsform för Finland, som remitterades till utskottet den 19 mars 1998,

— lagmotion LM 11/1998 rd (Mikko Elo /sd m.fl.) med förslag till lagstiftning om riksdagsledamöternas arvode, som remitterades till utskottet den 2 april 1998,

— lagmotion LM 135/1998 rd (Mikko Elo /sd m.fl.) med förslag till lag om ändring av 1 § lagen om revision av statshushållningen, som remitterades till utskottet den 3 december 1998,

— hemställningsmotion HM 1/1995 rd (Sulo Aittoniemi /cent) om utredning av behovet av en konstitutionsdomstol, som remitterades till utskottet den 30 maj 1995,

— hemställningsmotion HM 2/1996 rd (Sulo Aittoniemi /cent) om en rösttröskel vid riksdagsval, som remitterades till utskottet den 14 mars 1996,

— hemställningsmotion HM 3/1996 rd (Marjaana Koskinen /sd m.fl.) om utarbetande av propositioner om stärkt parlamentarism, som remitterades till utskottet den 14 mars 1996,

— hemställningsmotion HM 3/1997 rd (Sulo Aittoniemi /cent) om förhindrande av att lagförslag som riksdagen förkastat tas upp på nytt, som remitterades till utskottet den 13 mars 1997,

— hemställningsmotion HM 4/1997 rd (Sulo Aittoniemi /cent) om att ministrarna skall medverka vid riksdagens muntliga frågetimmar, som remitterades till utskottet den 13 mars 1997,

— hemställningsmotion HM 6/1997 rd (Bjarne Kallis /fkf) om beredning av ett lagförslag som eliminerar möjligheten att rösta blankt, som remitterades till utskottet den 13 mars 1997,

— hemställningsmotion HM 8/1997 rd (Tuija Nurmi /sam) om beredning av bestämmelser om ett system med suppleanter för riksdagsmännen, som remitterades till utskottet den 13 mars 1997,

— hemställningsmotion HM 1/1998 rd (Esko Helle /vänst) om ändring av sättet att välja riksdagsledamöter, som remitterades till utskottet den 12 mars 1998,

— hemställningsmotion HM 2/1998 rd (Bjarne Kallis /fkf) om komplettering av lagen om riksdagsmannaval med ett system med utjämningsmandat, som remitterades till utskottet den 12 mars 1998,

— hemställningsmotion HM 3/1998 rd (Toimi Kankaanniemi /fkf) om bindande folkomröstning, som remitterades till utskottet den 12 mars 1998, och

— hemställningsmotion HM 5/1998 rd (Sakari Smeds /fkf) om reform av valsystemet, som remitterades till utskottet den 12 mars 1998.

Utlåtanden

Lagutskottet, utrikesutskottet och statsutskottet har på anmodan lämnat utlåtanden om propositionen till grundlagsutskottet. Lagutskottets utlåtande gäller domstolsväsendet, utrikesutskottets utlåtande 8 kap. i lagförslaget och statsutskottets utlåtande 90 §. Utlåtandena ingår som bilagor till detta betänkande (LaUU 9/1998 rd, UtUU 6/1998 rd och StaUU 29/1998 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitieminister Jussi Järventaus, lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo, lagstiftningsrådet Sami Manninen och lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen, justitieministeriet
- försvarsminister Anneli Taina och äldre regeringssekreterare Juha Sarkio, försvarsministeriet
- regeringsrådet Raija Isotalo, finansministeriet
- vice ordföranden för statsrevisorerna, riksdagsledamot Oiva Savela och inspektionsrådet Mauri Lehmusto, statsrevisorernas kansli
- kanslichef Jaakko Kalela och rådgivare Martti Manninen, republikens presidents kansli
- kommendören för försvarsmakten, general Gustav Hägglund
- inspektionsrådet Hannu Nieminen, statens revisionsverk
- lantrådet Roger Jansson och kanslichef Peter Lindbäck, Ålands landskapsstyrelse
- ordföranden, riksdagsledamot Henrik Lax och språkskyddssekreteraren, politices magister Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- riksdagsledamot Esko Aho
- professor Esko Antola
- professor Pertti Eilavaara
- professor Lars D. Eriksson
- presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg
- presidenten i högsta domstolen Olavi Heino-
- professor Voitto Helander

- professor Mikael Hidén
- statsrådet Harri Holkeri
- minister Jaakko Iloniemi
- minister Max Jakobson
- kansler Jan-Magnus Jansson
- professor Kari Joutsamo
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- utskottsrådet Niilo Jääskinen
- professor Kai Kalima
- förvaltningsrådet Heikki Karapuu
- professor Antti Kivivuori
- professor Timo Konstari
- professor Martti Koskenniemi
- riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimaja
- juris doktorn, docent Ora Meres-Wuori
- professor Arvo Myllymäki
- professor Olli Mäenpää
- juris doktorn, docent Liisa Nieminen
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- kansler Jaakko Nousiainen
- professor Matti Pellonpää
- professor Teuvo Pohjolainen
- minister Esko Rekola
- förvaltningsrådet Ahti Rihto
- hovrättspresidenten Erkki Rintala
- juris doktor Allan Rosas
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- kansler Kauko Sipponen
- bankdirektör Kalevi Sorsa
- professor Markku Suksi
- förvaltningsrådet Lauri Tarasti
- professor Teija Tiilikainen
- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen
- professor Kaarlo Tuori
- juris doktor Aarre Tähti
- statsrådet Johannes Virolainen
- professor Raimo Väyrynen
- professor Matti Wiberg.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från Finlands Kommunförbund och Sametinget. Utlåtandena har fogats till utskottshandlingarna. En delegation från utskottet besökte den 18 januari 1999 Mariehamn och diskuterade där med företrädare för landskapet Åland de punkter i propositionen som gäller landskapet.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår att det stiftas en ny Regeringsform för Finland som skall vara Finlands grundlag. Den nya regeringsformen skall innehålla alla bestämmelser på grundlagsnivå och upphäva de nuvarande fyra grundlagarna, det vill säga regeringsformen från 1919, riksdagsordningen från 1928, lagen om riksrätten från 1922 och lagen om rätt för riksdagen att granska lagligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder från samma år.

Den nya regeringsformen föreslås innehålla bestämmelser om statsskickets grunder, grundläggande fri- och rättigheter, riksdagen och riksdagsledamöterna, riksdagens verksamhet, republikens president och statsrådet, lagstiftningen, statsekonomi, internationella förhållanden, rättskipningen, laglighetskontroll, förvaltning, självstyrelse och försvaret.

Det främsta syftet med propositionen är att förenhetliga och modernisera Finlands grundlagar. Den nya regeringsformen skall inte ändra grunderna för konstitutionen utan snarare justera och uppdatera den utifrån de förutsättningar som råder i dag. Regeringsformen skall ytterligare befästa bland annat det republikanska statskicket och statens suveränitet, människovärdets okränkbarhet, principen att statsmakten tillkommer folket, den representativa demokratin och riksdagens ställning som högsta statliga organ, uppdelningen av statens funktioner i lagstiftande, verkställande och dömande makt, domstolarnas oberoende, parlamentarismen och rättsstatsprincipen. Propositionen går ut på att förstärka de parlamentariska dragen i Finlands konstitution.

Den föreslagna regeringsformen avses träda i kraft den 1 mars 2000.

Lagmotionerna

I lagförslaget i lagmotion LM 16/1995 rd föreslås ändringar i 9 § riksdagsordningen. Ändringen går ut på att riksdagsuppdraget avbryts för den tid som en riksdagsledamot är medlem av statsrådet. I hans ställe träder en ersättare till.

I lagmotion LM 6/1998 rd föreslås att 28 § i den nya regeringsformen skall kompletteras med en bestämmelse att en domstol kan skilja en riksdagsman från uppdraget som riksdagsledamot i samband med att den dömer honom till straff för vissa brott. Den som skiljs från uppdraget som riksdagsledamot i samband med att han blivit dömd för brott skall inte vara valbar i riksomfattande val innan han har avtjänat straffet för det brott som lett till avskiljandet.

I lagförslagen i lagmotion LM 11/1998 rd föreslås att riksdagen väljer en arvodesnämnd med utomstående ledamöter för att besluta om arvodet för riksdagsmannaupdraget och kostnadsersättningar i samband med uppdraget.

I lagförslaget i lagmotion LM 135/1998 rd föreslås att 1 § lagen om revision av statshushållningen ändras för att statens revisionsverk skall kunna underställas riksdagen.

Hemställningsmotionerna

I hemställningsmotion HM 1/1995 rd föreslås att riksdagen hemställer att regeringen skall vidta åtgärder för att utreda om Finland behöver en författningsdomstol.

I hemställningsmotionerna HM 2/1996 rd, HM 1/1998 rd, HM 2/1998 rd och HM 5/1998 rd föreslås att riksdagen hemställer att regeringen skall vidta åtgärder för att förbättra proportionaliteten vid riksdagsval, till exempel med hjälp av utjämningsplatser och röstspärrar.

I hemställningsmotion HM 3/1996 rd föreslås att riksdagen hemställer att regeringen skall vidta åtgärder för att lägga fram propositioner i syfte att minska tjänstemannaväldet och öka parlamentarismen.

I hemställningsmotion HM 3/1997 rd föreslås att riksdagen hemställer att regeringen skall vidta åtgärder för att införa bestämmelser som hindrar att riksdagen på nytt föreläggs redan förkastade lagförslag med samma innehåll innan nya riksdagsval har hållits.

I hemställningsmotion HM 4/1997 rd föreslås att riksdagen hemställer att regeringen skall se till att de ministrar som är anmälda till riksdagens muntliga frågetimme anländer i tid och sitter på sin plats tills frågetimmen är över.

I hemställningsmotion HM 6/1997 rd föreslås att riksdagen skall hemställa att regeringen börjar bereda ett lagförslag som hindrar att riksdagsledamöter röstar blankt i plenum.

I hemställningsmotion HM 8/1997 rd föreslås att riksdagen skall hemställa att regeringen vidtar åtgärder för att skapa ett ersättersystem för riksdagsledamöterna.

I hemställningsmotion HM 3/1998 rd föreslås att riksdagen hemställer att regeringen skall vidta åtgärder för att resultatet av folkomröstningar skall vara bindande, om mer än 50 procent av de röstberättigade röstar och att den ståndpunkt som samlar minst 60 procent av alla röster skall vara bindande.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Bakgrund till reformen och allmänna översväganden

En författningsreform har funnits med i planerna i vårt land mer eller mindre utan avbrott sedan början av 1970-talet, då statsrådet tillsatte en kommitté för att bereda en totalrevidering av konstitutionen. Beredningsarbetet resulterade inte direkt i någon reform. På 1980-talet genomfördes dock en del betydande delreformer av grundlagen. Reformarbetet kulminerade på sätt och viss i början på 1990-talet, för 1991—1995 antogs slutligt 28 lagar som ändrade grundlagen.

Målet att förenhetliga grundlagarna växte fram i grundlagsutskottet vid behandlingen av den nya självstyrelselagen för Åland vid 1990 års riksdag. Utskottet framhöll då (GrUB 15/1990 rd, s. 6, första spalten): "Finland har för närvarande fyra grundlagar medan stadgandena med grundlagskaraktär i allmänhet har skrivits in i en enda lag på annat håll i världen. Också hos oss borde vi gå in för detta." I detta sammanhang hänvisade utskottet också till ett av sina tidigare ställningstaganden. Utskottet ansåg det där viktigt att utreda "i vilken mån det vore möjligt att i större omfattning överföra stadganden från riksdagsordningen till arbetsordningen" (GrUB 7/1990 rd, s. 2, andra spalten). Vid 1990 års riksdag antog riksdagen vidare ett motiveringsuttalande om att balansera upp riksdagens, republikens presidents och statsrådets maktbefogenheter och därigenom stärka riksdagens ställning vid beredningen av författningsreformen (RSv 13.3.1990/RP 232/1988 rd). Mot slutet av den förra valpe-

rioden tog grundlagsutskottet på nytt upp frågan om att förenhetliga grundlagarna. Utskottet ansåg då (GrUB 16/1994 rd, s. 7) att "den ... föreslagna lagstiftningen om maktbefogenheterna tillsammans med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ... [innebär] ett slags vändpunkt för revideringen av statsförfattningen, som har avancerat snabbt under de senaste valperioderna. Vår statsförfattning har såväl i fråga om omfattande block som separata detaljer ändrats genom så många propositioner och lagmotioner att uppmärksamhet nu absolut måste ägnas åt statsförfattningens inre konsekvens. Enligt utskottets uppfattning bör statsrådet gå in för att omstilisera statsförfattningen. Målet bör vara att Finlands nuvarande grundlagar år 2000 har kodifierats i en enhetlig regeringsform för Finland. I samband med detta arbete bör den inbördes balansen mellan stadgandena om de högsta statsorganens maktbefogenheter ytterligare utvärderas utgående från helheten."

Beredningen av propositionen har beaktat många aspekter och även gått snabbt, med hänsyn till frågans dignitet. Förarbetet utfördes i praktiken av en arbetsgrupp inom justitieministeriet bestående av tjänstemän och experter (arbetsgruppen Grundlag 2000) under senare hälften av 1995 (publikation 8/1995, justitieministeriets lagberedningsavdelning). Det egentliga beredningsarbetet utfördes av en parlamentarisk kommitté (kommittén Grundlag 2000) utifrån arbetsgruppens förberedande utredningar. Kommittén blev klar med sitt arbete i juni 1996 (Kommittébetänkande 1997/13). De flesta kommittémedlemmar var riksdagsledamöter. De

ständiga experter som medverkade i kommittéarbetet representerar den högsta praktiska och teoretiska expertisen i konstitutionella frågor.

Det huvudsakliga innehållet i propositionen stämmer till största delen överens med förslagen från kommittén Grundlag 2000 och med de uppfattningar som riksdagen under detta decennium har lagt fram som motivering till en totalreform av författningen. Av denna anledning men också av de orsaker som redovisas närmare nedan och med hänvisning till erhållen utredning finner utskottet propositionen mycket nödvändig och ändamålsenlig. Grundlagsutskottet tillstyrker lagförslaget med nedan refererade och motiverade ändringar.

Grundlagens rubrik

Regeringen föreslår att den nya enhetliga grundlagen skall heta ”Regeringsform för Finland”. Namnet sammanfaller med namnet på den viktigaste lagen i det komplex av flera lagar som vår grundlag för närvarande består av. Som regeringen nämner i propositionen är regeringsform ett snävt begrepp i ett historiskt perspektiv, om man ser till hela det fält som den nya grundlagen kommer att omspänna. Regeringsformen var nämligen ursprungligen ett författningsdokument som närmast reglerade regeringsmakten. Även om termen senare har fått ett mer omfattande innehåll är valet av namn på lagen inte lyckat, anser utskottet.

I en internationell jämförelse är benämningen regeringsform ett undantag. Det namn som olika länder använder för sitt författningsdokument kan i de flesta fall översättas med grundlag eller konstitution till svenska. Om man väljer att kalla den nya grundlagen för Regeringsform för Finland är namnet mycket regeringscentrerat. Den gamla benämningen för en ny enhetlig grundlag kan främst motiveras med långa anor och en indikation på att vår nya grundlag har sitt ursprung i kontinuiteten i vår författningstradition. Men ännu viktigare anser utskottet det vara att namnet på den nya grundlagen täcker hela dess innehåll samtidigt som det är högstämt.

Utskottet menar att benämningen ”Finlands grundlag” uppfyller dessa krav. I vår finländska författningsrätt har termen grundlag generellt

refererat till författningens hierarkiska position. Däremot har termen konstitution eller författning flera olika betydelser, eftersom också författningar på olika nivåer som reglerar den enskildes grundläggande fri- och rättigheter eller politiska beslutsprocesser har räknats till de konstitutionella bestämmelserna. När vi nu får en enhetlig grundlag bestående av en enda lag kan vi mycket väl använda ett begrepp som traditionellt sett visar på en hög hierarkisk nivå. Utskottet har ändrat namnet på lagen till grundlag.

På grund av ändringen måste tekniska justeringar göras i de paragrafer som talar om regeringsform. Därför måste ändringar införas i 1, 14, 34, 36, 37, 39—41, 46, 47, 57, 65, 80, 93, 126, 130 och 131 §.

Finlands medlemskap i Europeiska unionen

Propositionen stämmer överens med den gällande grundlagsregleringen på den punkten att Finlands medlemskap i Europeiska unionen inte nämns särskilt annat än när det gäller relationerna mellan statsrådet och riksdagen. I motiveringen till 1 § 1 mom. angående Finlands suveränitet framhåller regeringen (RP 1/1998 rd, s. 73, andra spalten) att Finlands suveränitet numera skall ”granskas i skenet av Finlands internationella förpliktelser och särskilt med beaktande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen”.

I detta sammanhang har utskottet uppmärksammat sina tidigare synpunkter på om EU-medlemskapet skall nämnas i grundlagen eller inte. I utlåtandet om statsrådets redogörelse om konsekvenserna av ett EG-medlemskap för Finland (GrUU 5/1992 rd, s. 8, andra spalten) konstaterade utskottet att ”frågan om det vore på sin plats att beakta ett finländskt EG-medlemskap i grundlagen” kommer att utredas separat ”trots att detta inte är direkt juridiskt nödvändigt”. Utskottet tog upp samma fråga i utlåtandet angående propositionen om fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen. I utlåtandet ansåg utskottet (GrUU 14/1994 rd, s. 6, andra spalten) att ”principen att grundlagen är fullständig, som är en statsförfattningspolitisk princip,” talar för ”att konsekvenserna av ett EU-medlemskap bör framgå också av texten till regeringsformen”. Utskottet påpekade emellertid

också att frågan uttryckligen bör utredas först när Finland är medlem i unionen, eftersom ”saken först under ett medlemskap [kan] granskas med den grundlighet och opartiskhet som den förtjänar och kräver”. Några månader efter detta utlåtande utarbetade utskottet ett betänkande (GrUB 10/1994 rd) om en proposition med ändringar i närmast riksdagsordningen till följd av EU-medlemskapet, men berörde inte längre frågan.

Den europeiska integrationen har som regeringen redovisar i motiveringen till propositionen föranlett grundlagsändringar i de flesta medlemsstater i Europeiska unionen. Ändringarna har vanligen införts vid anslutningen eller i samband med att formerna för integrationsprocessen förändrats. Vissa medlemsstater har i sina grundlagar en generell bestämmelse om medverkan i det europeiska samarbetet. De flesta medlemsstater har en generell bestämmelse i sina grundlagar om att behörighet överförs på internationella institutioner. Denna typ av reglering utgör som regel också grunden för kompetensöverföring i anknytning till medlemskap i Europeiska unionen. Därtill har några medlemsstater en särskild bestämmelse om överföring av kompetens till Europeiska unionen i sina grundlagar. I flera medlemsstaters grundlagar regleras också frågor i anknytning till det nationella beslutsfattandet i EU-frågor.

Till följd av våra grundlagstraditioner kan det konstateras att en grundlagsreglering om överföring av behörighet vid en europeisk integrering hos oss inte är nödvändig på samma sätt som i andra medlemsstater, eftersom vår författning medger möjligheten av att stifta undantagslagar. Att medlemskapet i Europeiska unionen skulle nämnas i allmänna ordalag i till exempel 1 kap. tillför enligt utskottets uppfattning inte grundlagen något entydigt klart nytt norminnehåll utöver vad som redan uppnås med att medlemskapet beaktas i 8 kap. Det är dock tänkbart att det med tiden kan påverka tolkningen av grundlagens inställning till exempelvis en ytterligare fördjupad integration, om medlemskapet nämns i samband med kriterierna för statskicket. Men om man vill beakta de faktiska konsekvenserna av EU-medlemskapet i grundlagens text, måste

medlemskapet nämnas på flera punkter, till exempel i kapitlet om lagstiftning och rättskipning och i samband med regleringen i fråga om Finlands Bank. Utskottet menar att en sådan reglering inte behövs i en nationell grundlag. Därför håller utskottet med regeringen om att det räcker med att medlemskapet indirekt framgår av 8 kap.

Militära kommandomål

I sin egenskap av överbefälhavare för försvarsmakten beslutar presidenten om militära kommandomål och delvis om militära utnämningar. Enligt 34 § 4 mom. i den gällande regeringsformen bestäms det särskilt om beslutsförfarandet i dessa frågor.

Enligt propositionen bibehålls den rådande situationen. Regeringen framhåller att nuvarande praxis kan fortsätta, det vill säga att presidenten fattar beslut i statsrådet eller vid kabinetsföredragning av kommandören för försvarsmakten. Enligt motiveringen hindrar bestämmelsen dock inte att föredragningen av militära kommandomål eller militära utnämningar ordnas på ett annat sätt än nu, till exempel genom att förfarandet får fler parlamentariska inslag. Det är i grund och botten lagbestämmelserna som avgör om det krävs medverkan från statsrådet, och i så fall vilken omfattning. Dessutom framhåller regeringen att det genom lag kunde föreskrivas om ett närmare samarbete mellan presidenten och statsrådet i militära kommandomål. Som ett exempel på parlamentariska inslag nämner regeringen att frågorna kunde avgöras utanför statsrådet på föredragning av en minister.

Utskottet menar att förslaget i fråga om militära kommandomål inte helt stämmer överens med den allmänna linjen i propositionen att utöka de parlamentariska elementen i grundlagen. Att besluta om militära kommandomål hör till presidentens befogenheter i hans egenskap av överbefälhavare. Det högsta befälet över försvaret hänger nära samman med presidentens uppgift att leda utrikespolitiken, bland annat av den orsaken att det internationella samarbetet har ökat inom utrikes- och säkerhetspolitiken och därigenom också fått större inflytande på den försvarspolitiska beslutsprocessen. I utrikespolitiken ålägger propositionen presidenten skyldig-

het att nära samarbeta med statsrådet. Detta rimmar dåligt med att presidentens sätt att fatta beslut i frågor som gäller försvarsmakten i propositionen inte fullt ut har kopplats ihop med medverkan från en minister, utan att regeringen bara i motiveringen låter förstå att de parlamentariska inslagen i presidentens sätt att fatta beslut i militära kommandomål kan utökas genom lag. På grund av den interna konsekvensen i konstitutionen måste grundlagstexten binda presidentens sätt att fatta beslut i militära kommandomål vid medverkan från en minister, anser utskottet. Utskottet har ändrat 58 § 5 mom. i enlighet med detta.

I sin ändrade form innebär 5 mom. ett uppdrag för lagstiftaren att få till stånd bestämmelser som är ägnade att förtydliga beslutsprocessen i fråga om militära kommandomål i sin helhet. I denna lagstiftning angående försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet måste det sägas ut i vilka frågor beslutsförfarandet tillämpas och vilka beslutsbefogenheter som tillkommer republikens president respektive kommandören för försvarsmakten. Dessutom skall presidentens sätt att fatta beslut i militära kommandomål kombineras med medverkan från en minister.

Regeringsbildning

Bestämmelserna i 36 § regeringsformen om regeringsbildning fick sin nuvarande formulering genom reformer 1987 och 1991. Reformerna förstärkte de parlamentariska dragen vid regeringsbildningen i och med att den presidentstyrda regeringsbildningsprocessen knöts ihop med en förpliktelse att höra riksdagsgrupperna och riksdagens talman och villkoret att riksdagen skall vara församlad. Trots reformerna ger det nuvarande förfarandet för regeringsbildning inga effektiva garantier för att processen följer principen för en representativ demokrati, att regeringens sammansättning i mån av möjlighet direkt återspeglar resultatet från riksdagsvalen eller att regeringen bildas utifrån riksdagens ståndpunkt. Riksdagens lagstadgade roll är begränsad i detta förfarande eftersom bestämmelserna ger presidenten rätt att agera mycket självständigt och aktivt.

Propositionen utgår på goda grunder från att

valet av statsminister förs över på riksdagen. Utskottet menar att varken detta förslag (61 § 1 mom.) eller förslagen angående val av statsminister i riksdagen (61 § 2 mom. sista meningen och 3 mom.) och villkoret att riksdagen skall vara samlad (61 § 4 mom.) kräver någon ytterligare generell bedömning. Däremot förtjänar regeringsbildningsprocessen, det vill säga faserna före omröstningen i riksdagen, uppmärksamhet.

I motiveringen till propositionen karakteriseras de viktigaste dragen i regeringsbildningen på följande sätt:

— Förslaget innebär att Finland frångår den presidentstyrda regeringsbildningsprocessen.

— I den första fasen av förfarandet förhandlar de partier och riksdagsgrupper som är företrädare i riksdagen om statsrådets sammansättning och program. Partierna och riksdagsgrupperna kan komma överens om regeringsförhandlingarnas gång och om en förhandlingsledare. Parterna bör kunna komma överens om en lämplig förhandlingsledare utifrån det rådande politiska läget. Beroende på situationen kan förhandlingsledaren vara till exempel ordföranden för det största partiet i riksdagen, riksdagens talman eller statsministern i den avgående regeringen.

— Förhandlingar är ett villkor för att presidenten skall kunna informera riksdagen om statsministerkandidaten. Utifrån förhandlingarna informerar presidenten riksdagen om statsministerkandidaten efter att ha hört riksdagens talman och riksdagsgrupperna. Presidentens roll före den egentliga utnämningsprocessen är således densamma som i dag, dvs. att höra berörda parter under den så kallade presidenttronden och att därefter informera om statsministerkandidaten. När presidenten hör riksdagens talman och riksdagsgrupperna får han information om hur regeringsförhandlingarna framskrider och vad de har resulterat i liksom om vilken uppfattning grupperna har om det politiska läget. Beroende på situationen och presidentens prövning kan den så kallade presidenttronden infalla under olika faser av regeringsförhandlingarna.

— Enligt den allmänna motiveringen till propositionen kan presidenten få en framskjuten roll vid förhandlingarna, när de politiska partierna och riksdagsgrupperna inte kunnat förhandla sig

fram till en sådan lösning på regeringsbasen och regeringsprogrammet som medger att en parlamentarisk majoritetsregering bildas. I detaljmotiveringen öppnas emellertid nya dimensioner för presidentens roll i sammanhanget i och med att en aktiv medverkan från presidentens sida ytterligare motiveras med att det kan uppstå fall då förhandlingarna annars inte avancerar eller en annan lösning än en parlamentarisk majoritetsregering exceptionellt måste tillgripas. I sådana fall kunde presidenten skynda på regeringsförhandlingarna till exempel genom att tillsätta en sonderare för att utreda möjliga alternativ för regeringsbasen. Därtill hör det enligt förslaget till presidenten att utse en ledare för regeringsförhandlingarna, om inte partierna och riksdagsgrupperna kunnat enas. — Detaljmotiveringar av denna typ ingick inte i betänkandet från kommittén Grundlag 2000.

Av paragraftexten i propositionen (61 § 2 mom., första och andra meningen) framgår att regeringsbildningen omfattar följande faser:

— De partier som är företrädade i riksdagen och riksdagsgrupperna förhandlar om statsrådets sammansättning och program.

— Presidenten hör riksdagens talman och riksdagsgrupperna.

— Utifrån förhandlingarna mellan partierna och riksdagsgrupperna informerar presidenten riksdagen om statsministerkandidaten, men först efter presidenttronden.

Enligt utskottets uppfattning harmonierar paragraftexten väl med ståndpunkten i motiveringen till propositionen att förslaget innebär att Finland avstår från en presidentstyrd regeringsbildning. Motiveringen innehåller dock en del punkter som utan tvivel strider mot själva lagtexten och därmed också med det uppställda målet. På grundval av paragraftexten är presidenten bunden av resultatet från förhandlingarna om statsrådets sammansättning och program, om förhandlingarna har lett till ett resultat som accepteras av en majoritet inom riksdagen, och presidenten informerar riksdagen om den statsministerkandidat som förhandlingarna har resulterat i. Presidenten kan således få en framskjutande roll bara om förhandlingarna inte leder till något resultat i sak när det gäller regeringsbasen och

regeringsprogrammet och det därför inte heller finns någon statsministerkandidat.

Utskottet accepterar målet i propositionen att processen för regeringsbildningen inte längre skall styras av presidenten. Däremot omfattar utskottet inte den del av motiveringen som i strid med detta mål understryker presidentens aktiva roll till exempel för att skynda på regeringsförhandlingarna med hjälp av en sonderare, om förhandlingarna inte annars avancerar eller om parterna undantagsvis måste ty sig till någon annan lösning än en parlamentarisk majoritetsregering. För att tydliggöra denna avsikt med lagrummet har utskottet preciserat texten i 61 § 2 mom., genom att presidenten också i grundlagens text kopplas närmare till resultatet av förhandlingarna i riksdagen. Dessutom har utskottet ändrat momentet på vissa andra punkter.

Tillsyn över och revision av statsekonomin

En omstrukturering av den externa revisionen av statsekonomin har utretts i flera sammanhang. Speciellt aktuellt har det varit att flytta över statens revisionsverk i anslutning till riksdagen, men också andra organisatoriska lösningar har föreslagits. Resultatet av propositionen är att det inte finns några förutsättningar att genom grundlagsbestämmelser befästa revisionsverkets administrativa roll innan det finns en legislativ totallösning på revisionsverkets roll och uppgifter. I 90 § 2 mom. sägs att statens revisionsverk är oavhängigt och finns till för tillsynen över statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten och att närmare bestämmelser om revisionsverkets uppgifter utfärdas genom lag. Propositionen möjliggör flera olika administrativa modeller för revisionsverkets roll.

Propositionen avviker från förslaget från kommittén Grundlag 2000. Kommittén föreslog att statens revisionsverk skulle finnas i anknytning till riksdagen och ha hand om statsrevisionen. Kommittén ansåg att förslaget att omorganisera den externa revisionen av statsekonomin genom att flytta över statens revisionsverk i anslutning till riksdagen skulle stärka den oberoende externa revisionen. Att statens revisionsverk är underställt finansministeriet ansåg kommittén

vara ett problem just med avseende på oavhängigheten.

Med hänvisning till utlåtandet från statsutskottet anser grundlagsutskottet att det administrativa avgörandet om statens revisionsverks ställning måste fattas i den nya grundlagen och att tidigare utredningar talar för att ett oavhängigt revisionsverk knyts till riksdagen. Utskottet har därför ändrat 90 § 2 mom. Samtidigt har utskottet kompletterat regleringsreservationen med att det utfärdas närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning genom lag. Målet måste vara att garantera en trovärdig oavhängighet för revisionsverket både i administrativt och funktionellt hänseende.

Förslagen från arbetsgruppen ECBS och riksdagen

Riksdagens talmanskonferens har till grundlagsutskottet översänt en promemoria av den 25 november 1998 från arbetsgruppen för Europeiska centralbankssystemet och riksdagen (riksdagens kanslis publikationer 8/1998) för att beaktas vid beredningen av statsförfattningsreformen. Promemorian behandlar frågor i anknytning till den tredje etappen av ekonomiska och monetära unionen. Arbetsgruppen föreslår att grundlagen skall innefatta bestämmelser för det första om bankfullmäktiges årliga berättelse och för det andra om aktuella rapporter rörande genomförandet av den monetära politiken och annan verksamhet inom banken. Bestämmelserna stämmer överens med 11 § 1 mom. 4 och 5 punkten i lagen om Finlands Bank. Grundlagen föreslås därtill få bestämmelser om rätt för chefdirektören för Finlands Bank att vara närvarande vid riksdagens plenum och medverka i debatten vid behandlingen av bankfullmäktiges berättelse. Vidare föreslås bestämmelser om möjlighet för chefdirektören att med samtycke från riksdagens talman lämna en utredning till riksdagen om genomförandet av den monetära politiken och om annan verksamhet inom banken. Dessa förslag av arbetsgruppen var inte enhälliga.

Enligt förslagens 46 § 2 mom. har riksdagen rätt att få andra berättelser enligt vad som be-

stäms i denna grundlag, annan lag eller riksdagens arbetsordning. I 91 § om Finlands Bank bestäms det inte särskilt om bankfullmäktiges berättelser. Utskottet menar att det räcker med att det föreskrivs om berättelserna genom lag. Utskottet omfattar således inte förslaget från arbetsgruppen på denna punkt.

Förslaget att chefdirektören för Finlands Bank skall ha rätt att lämna en rapport till riksdagen om genomförandet av den monetära politiken och om annan verksamhet inom banken betyder att chefdirektören i riksdagsarbetet jämställs med statsministern (45 § 2 mom.). Utskottet menar att det inte finns några grunder i sak för detta och anser att förslaget inte kan omsättas i praktiken.

Det andra förslaget från arbetsgruppen innebär att chefdirektören för Finlands Bank skall få vara närvarande och delta i debatten i plenum när riksdagen behandlar bankfullmäktiges berättelse. Propositionen innehåller bestämmelser (48 §) som i stora drag motsvarar det rådande rättsläget och innebär att ministrar, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet har rätt att närvara och yttra sig vid riksdagens plenum. De högsta laglighetsövervakarnas rättigheter inskränks i propositionen jämfört med nuläget. De högtidliga uppdrag som tillkommer republikens president när riksmötet öppnas och valperioden avslutas ingår i 33 §. Däremot har varken chefdirektören för Finlands Bank eller någon annan som inte hör till riksdagen rätt att närvara eller yttra sig vid riksdagens plenum, om inte frågan regleras uttryckligen i grundlagen.

En grundlagsbestämmelse om rätt för chefdirektören för Finlands Bank att närvara och yttra sig i plenum vore mycket exceptionell och ägnad att understryka chefdirektörens roll framför allt i relation till de av riksdagen valda bankfullmäktige. Utskottet menar att det inte behövs några sådana bestämmelser, utan det räcker med att riksdagens utskott har rätt att höra chefdirektören för Finlands Bank som sakkunnig liksom också ledningen för Europeiska centralbanken, om detta är nödvändigt. Utskottet kan inte omfatta arbetsgruppens förslag på denna punkt heller.

Ministeransvarigheten i rättsligt hänseende

Enligt propositionen är det bara riksdagen som kan väcka åtal mot en minister, eftersom regeringen föreslår att republikens president inte längre skall ha denna rätt. I framtiden kommer det enligt förslaget att vara grundlagsutskottet och inte plenum som på riksdagens vägnar fattar beslut om väckande av åtal mot en minister. Enligt propositionen är det inte lämpligt att ministeransvarighetsfrågor behandlas i plenum eftersom åtalsprövning alltid gäller ett enskilt fall och inbegriper rättslig bedömning. Dessutom befarar regeringen att en offentlig behandling i plenum kan få karaktären av en rättegång. Däremot anser regeringen att grundlagsutskottet besitter nödvändig expertis och tillräcklig beredskap när det gäller att fatta det slutgiltiga beslutet om väckande av åtal, eftersom utskottet har specialiserat sig på framför allt rättsliga bedömningar av konstitutionella frågor. Enligt propositionen kan behandlingen av ministeransvarighetsfrågor i riksdagen förenklas och bli snabbare, om grundlagsutskottet får rätt att fatta beslut om väckande av åtal.

Utskottet omfattar det grundläggande avgörandet i propositionen att enbart riksdagen skall ha rätt att väcka åtal i ministeransvarighetsfrågor. Däremot anser utskottet det inte motiverat att lyfta över rätten att fatta beslut i frågan från plenum till ett utskott, där saken skulle behandlas bakom stängda dörrar. Det är viktigt med en offentlig plenarbehandling inte minst i de fall då processen i riksdagen resulterar i att åtal inte väcks, det vill säga att frågan förfaller. I vissa fall kan det till och med vara nödvändigt med en plenarbehandling för att frågan skall kunna utredas offentligt i tillräcklig utsträckning. Utskottet har därför ändrat 114 § 2 mom., och det är därmed fortfarande riksdagen som i plenum fattar beslut om väckande av åtal i en ministeransvarighetsfråga.

Laghänvisningarna i grundlagen

Lagförslaget innefattar ett flertal bestämmelser med hänvisningar till reglering genom en lag eller riksdagens arbetsordning. Avsikten har varit att formulera grundlagen mer allmänt än en vanlig lag utan tekniska eller detaljerade bestämmelser

som snabbt kan bli föråldrade. Så har till exempel bestämmelserna om riksdagen och dess interna arbete utformats i så allmänna ordalag att riksdagsarbetet generellt kan utvecklas och omstruktureras med hjälp av riksdagens arbetsordning och utan grundlagsändringar. Därför är det bara ett begränsat antal riksdagsinterna förfaranden som föreslås vara kopplade till bestämmelser i grundlagen. Syftet med den allmänna språkliga utformningen är också att inte onödigt mycket försvåra den framtida tolkningen av grundlagen. Dessutom har tanken varit att grundlagsbestämmelserna inte skall resultera i något större behov av undantagslagar.

Många av laghänvisningarna hänger således samman med målet att avfatta grundlagen så generellt som möjligt och därmed stifta en flexibel grundlag för att de konstitutionella detaljbestämmelserna senare skall kunna förbättras och ändras med hjälp av vanliga lagar. Å andra sidan har man försökt undvika laghänvisningar som inte har någon självständig rättslig betydelse, exempelvis när det gäller avvägningar av författingsnivå.

När det gäller effekterna av lagreservationer och andra laghänvisningar i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna ingår en grundlig bedömning i grundlagsutskottets betänkande om reformen av dessa fri- och rättigheter (GrUB 25/1994 rd, s. 4—6). De grundläggande fri- och rättigheterna i kap. II i regeringsformen föreslås bli mer eller mindre direkt överförda till kap. 2 i den nya grundlagen. Tolkningen av bestämmelserna och laghänvisningarna i dem kan därför bygga på förarbetena till reformen liksom också på grundlagsutskottets tolkningspraxis. Samma principer kan också tillämpas på 5 § om finskt medborgarskap.

Också många andra bestämmelser än de som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna innefattar hänvisningar till andra lagar. Allmänt taget kan sådana hänvisningar ha en självständig rättslig betydelse åtminstone i fyra hänseenden. En hänvisning till en annan lag kan vara ett *förbehåll* för att en fråga skall falla inom ramen för en lag. Därtill kan en hänvisning indicera en *begränsning* av lagstiftarens behörighet eller ett *bemyndigande* eller ett *uppdrag* åt lagstiftaren. Ser

man till befogenheten att utfärda förordningar och föreskrifter på lägre nivå har hänvisningar till andra lagar en inskränkande funktion visavi kompetensen för den instans som har rätt att utfärda normer.

En hänvisning till en annan lag är således för det första ett *förbehåll* för att en grundlagsfäst fråga hör hemma i en lag. Hänvisningen inskränker således å ena sidan riksdagens befogenhet att överföra lagstiftande makt till en lägre författningsnivå och begränsar å andra sidan kompetensen för normutfärdande instanser på lägre nivå att meddela bestämmelser om de frågor som avses i laghänvisningen. I detta hänseende bygger den konstitutionella effekten av laghänvisningar på 80 § 1 mom. i den nya grundlagen. Där sägs uttryckligen att det genom lag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt regeringsformen i övrigt hör till området för lag. Laghänvisningar anger följaktligen också vilka bestämmelser om internationella förpliktelser som i den mening som avses i 94 § 1 mom. hör till området för lagstiftningen. Laghänvisningar spelar också en roll vid rättsliga avgöranden och framför allt vid kontrollen av författningsnivån. I 107 § ingår ett förbud för domstolar och andra myndigheter att tillämpa bestämmelser på lägre nivå än lag, om de strider mot grundlagen eller någon annan lag. Domstolar och andra myndigheter får således inte tillämpa en bestämmelse på lägre nivå än lag, om någon laghänvisning i grundlagen anger att författningar i denna fråga bara kan utfärdas genom lag.

För det andra kan en laghänvisning innefatta ett *bemyndigande* för lagstiftaren. Detta innebär att det på grundval av bemyndigandet till exempel genom en vanlig lag kan utfärdas bestämmelser som i ett eller annat hänseende avviker från huvudregeln i grundlagen. Bemyndigandeperspektivet framträder speciellt tydligt när det i hänvisningen sägs "kan föreskrivas i en lag/genom lag". Detta är till exempel avsikten med laghänvisningen i 79 § 3 mom., där det sägs att det av särskilda skäl kan anges i en lag att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning (se även 84 § 1 mom., 85 § 2 mom., 95 § 3 mom., 110 § 2 mom. och 125 § 1 mom.).

En laghänvisning med ett bemyndigande kan också innehålla en *begränsning* av lagstiftarens behörighet. Ett exempel på detta är 80 § 2 mom. Enligt hänvisningen där kan också andra myndigheter genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i vissa bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl, och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning (se även 79 § 3 mom. samt 87 och 124 §).

För det tredje knyter grundlagsbestämmelserna på flera punkter nära an till regleringar med hjälp av en vanlig lag. Denna typ av laghänvisningar kallades i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna för *regleringsförbehåll* (GrUB 25/1994 rd, s. 6). I förslaget till grundläggande fri- och rättigheter avser laghänvisningarna dels att förbehålla en reglering genom lag, dels att framhäva att regleringen i detalj föreskrivs utifrån det komplex som grundlagen och en vanlig lag utgör. Ett regleringsförbehåll kan i sådana fall också i sak kräva att det bestäms i detalj genom lag om den fråga som avses, eftersom det annars kan finnas luckor i regleringen. I detta hänseende kan regleringsförbehållet hänga samman med ett *uppdrag*.

I propositionen är de vanligaste formuleringarna av ett regleringsförbehåll: "bestäms/regleras i lag/enligt vad som bestäms i lag", "bestäms närmare i lag/i enlighet vad som närmare bestäms i lag/och "bestäms särskilt i lag". Hänvisningen till att någonting bestäms i lag är en aning öppnare med avseende på lagstiftarens prövningsrätt än en hänvisning till att någonting anges/bestäms "närmare" eller "särskilt" i lag. Uttrycket "särskilt i/genom lag" pekar också på att lagen är mer exakt och precis än normalt. Så betyder till exempel hänvisningen i 58 § 3 mom. 3 punkten att de frågor som räknas upp där och som presidenten har rätt att avgöra utan förslag från statsrådet måste preciseras i lag. Ett annat fall är kravet att de högsta domstolarna kan vara domföra med färre än eller fler än fem medlemmar i de fall som uttryckligen anges i 100 § 2 mom. Uttrycket "särskilt i/genom lag" i 119 § 1 mom. antyder att förvaltningen bara i undantagsfall är direkt underställd riksdagen.

Detaljmotivering

1 kap. Statskicketets grunder

Enligt propositionen ingår i början av grundlagen, alldeles som i den gällande regeringsformen, bestämmelser om de grundläggande principerna för Finlands statskick.

1 §. *Statskick*. Utskottet har ändrat 2 mom. till följd av den nya rubriken på grundlagen.

2 §. *Demokrati samt rättsstatsprincipen*. I motiveringen till 3 mom. ingår en lång förteckning över instanser som utövar offentlig makt. I synnerhet med hänsyn till den folkrättsliga bakgrunden till landskapet Ålands konstitutionella ställning är det skäl att poängtera att den offentliga makt som landskapsorganen utövar med stöd av självstyrelselagstiftningen på sätt och vis tillhör en egen kategori någonstans mellan statsmaktens maktutövning och annan offentlig maktutövning.

2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i den gällande regeringsformens II kap. totalreviderades genom en lag som trädde i kraft den 1 augusti 1995 (969/1995). Dessa bestämmelser föreslås bli överflyttade så gott som oförändrade till 2 kap. i den nya regeringsformen. Utskottet finner detta befogat.

När det gäller detaljmotiveringen till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna kan, såsom också regeringen gjort, helt generellt hänvisas till den då aktuella propositionen (RP 309/1993 rd) och till grundlagsutskottets betänkande med anledning av propositionen (GrUB 25/1994 rd). Därtill bör grundlagsutskottets senare tolkningspraxis vägas in. I överensstämmelse med skrivningsprinciperna för den nya grundlagen har också dessa bestämmelser försetts med rubriker, som enligt propositionen dock inte avser att ge dem självständig juridisk betydelse exempelvis när tillämpningsområdet slås fast.

I anknytning till regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna vill utskottet framhålla att var och en i egenskap av samhällsmedlem inte bara har rättigheter utan också en

mängd skyldigheter. Av dessa nämner grundlagen skyldigheten att försvara landet (127 §) medan skyldigheterna i övrigt regleras i lag. I 80 § 1 mom. i förslaget till grundlag föreskrivs att bestämmelser om grunderna för individens skyldigheter skall utfärdas genom lag och får följaktligen inte ingå i förordning eller andra författningar på lägre nivå.

11 §. *Religions- och samvetsfrihet*. Utskottet har uppmärksammat att lagförslaget saknar en bestämmelse lik den i 83 § 3 mom. i den nuvarande regeringsformen gällande rätten att grunda nya religionssamfund. Systematiskt sett hör en eventuell reglering av frågan hemma i denna paragraf. Utskottet anser dock att de föreslagna bestämmelserna om föreningsfrihet (13 § 2 och 3 mom.) också innefattar grundande av religiösa samfund och därför finns det ingen anledning att ta in en särskild bestämmelse i denna kontext.

14 §. *Rösträtt och rätt till inflytande*. I och med att grundlagen har fått en ny rubrik har 1 mom. ändrats.

22 §. *Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna*. Utskottet betonar alldeles särskilt denna bestämmelse när det gäller hur de grundläggande fri- och rättigheterna gestaltar sig i realiteten. Föreslagna 106 och 107 § kan ha en viss relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna i enskilda fall. Därtill finns det anledning att upprepa kravet från revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna, nämligen ”att en justering av lagstiftningen bör inledas med det snaraste under justitieministeriets ledning i de fall där konflikter kan misstänkas uppstå med de nya stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter” (GrUB 25/1994 rd, s. 7).

23 §. *De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden*. Utskottet upprepar sitt tidigare ställningstagande att översynen av beredskapslagstiftningen bör snabbas upp och bestämmelserna om räddningsväsendet under undantagsförhållanden knyts till denna översyn (GrUU 31/1998 rd). Detta lagberedningsprojekt, som också involverar lagen om försvarstillstånd, bör inkludera en revidering av alla de undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i denna paragraf.

3 kap. Riksdagen och riksdagsledamöterna

De grundläggande bestämmelserna om riksdagens sammansättning och riksdagsledamöternas ställning ingår i detta kapitel. Bestämmelserna om riksdagens sammansättning och valperiod samt om riksdagsval förblir enligt förslaget i stort sett oförändrade. En nyhet i grundlagen är bestämmelsen om rätten att ställa upp kandidater i riksdagsval. Inga inskränkningar sker i riksdagsledamöternas ställning och verksamhetsmöjligheter. Regler för i vilken ordning ordet ges vid plenum skall enligt förslaget ingå i riksdagens arbetsordning.

25 §. *Riksdagsval.* I motiveringen till 4 mom. sägs att det i lag kan föreskrivas exempelvis om utomlands bosatta personers deltagande i riksdagsval och om uppgörande av vallängder. Vad beträffar den förstnämnda omständigheten påpekar utskottet att det i sista hand är föreslagna 14 § 1 mom. som dikterar att bestämmelser om anordnande av röstningsmöjligheter för utlandsfinnar uttryckligen skall ingå i lag. Motiveringen ger också anledning att påpeka att vallängderna ersattes med rösträtsregister vid en reform redan 1995.

Grundlagsutskottet föreslog tidigare under denna riksdag, i samband med vallagsreformen, att riksdagen skulle godkänna ett uttalande om förstärkt proportionalitet vid riksdagsvalen (GrUB 5/1998 rd). Med hänvisning till de då framlagda skälen föreslår utskottet att ett uttalande med samma innehåll godkänns också i detta sammanhang (uttalande 1).

26 §. *Förtida riksdagsval.* Med anledning av 2 mom. vill utskottet påpeka i fråga om 24 § 1 mom. att det av 24 § 1 mom. följer att ordinarie riksdagsval skall förrättas det fjärde året efter förtida val, om nya förtida riksdagsval inte därefter förrinnan utlysts.

27 §. *Valbarhet och behörighet för uppdrag som riksdagsledamot.* På grund av den nyligen reviderade förmynderskapslagstiftningen (RP 146/1998 rd och LaUB 20/1998 rd), som riksdagen godkände i tredje behandlingen den 11 december 1998, har utskottet i 1 mom. bytt ut ”står under förmynderskap” mot ”är omyndig”.

Paragrafens 2 mom. tillåter inte att militärer väljs till riksdagsledamöter, med undantag av dem som fullgör sin värnplikt. Med militär avses i propositionen en person som innehar en militärtjänst inom försvarsmakten eller som tjänstgör inom gränsbevakningsväsendet i ett militäruppdrag. Utskottet har velat förenkla bestämmelsen utan att ändra på det tänkta innehållet och därför formulerat om momentet så att begränsningen gäller personer som innehar militära tjänster.

I 3 mom. räknas upp de uppdrag som är oförenliga med uppdraget som riksdagsledamot. Om en riksdagsledamot väljs eller utnämns till något av dessa ämbeten upphör enligt förslaget uppdraget som riksdagsledamot den dag han eller hon börjar sköta ämbetet. Det är enligt utskottet dock inte lämpligt att en riksdagsledamot tillåts fortsätta i sitt uppdrag som riksdagsledamot på normalt sätt innan det blir aktuellt att tillträda det oförenliga ämbetet, eftersom det finns en viss risk för att insikten om det förestående höga ämbetet kan påverka inte bara den berördes eget agerande i riksdagen utan också de övriga ledamöternas attityder. Utskottet har av denna anledning ändrat momentet så att uppdraget som riksdagsledamot i ett sådant fall upphör den dag riksdagsledamoten valdes eller utnämndes till ämbetet.

28 §. *Avbrott i samt befriande och skiljande från uppdrag som riksdagsledamot.* Uppdraget som riksdagsledamot avbryts enligt 1 mom. för den tid en riksdagsledamot fullgör sin värnplikt. Utskottet instämmer i påpekandet i motiveringen att bestämmelsen också gäller civiltjänst, även om detta inte anges särskilt. Utskottet påpekar ytterligare att fullgörande av värnplikt enligt momentet avser tjänstgöring efter den tidsfrist som anges i 4 § 1 mom. lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor.

I motiveringen uppges att 4 mom. om skiljande av en för brott dömd riksdagsledamot från uppdraget som riksdagsledamot i sak motsvarar 8 § 4 mom. riksdagsordningen. Av lagtexten framgår det visserligen inte klart att regleringen enbart gäller dom efter riksdagsval. I detta sammanhang är det dock helt klart, menar utskottet, att bestämmelsen är tillämplig bara på fall där

kriterierna i momentet ("en riksdagsledamot genom en verkställbar dom har dömts") har uppfyllts först efter valen.

30 §. Riksdagsledamöternas immunitet. I propositionen har utelämnats de motsvarande bestämmelser i 15 § riksdagsordningen som innebär ett särskilt straffrättsligt skydd för riksdagsledamöter. Det är inte alldeles enkelt att anpassa ett straffrättsligt särskilt skydd till exempelvis det faktum att ett av de primära syftena med den grundlagsfästa yttrandefriheten är att tillåta offentlig kritik av maktbruk. Även om det särskilda skyddet utelämnats innebär det inte att riksdagsledamöternas privatliv inte skulle skyddas av 10 § i den nya grundlagen eller att straff inte skulle utdömas enligt strafflagen för kränkning av en riksdagsledamots heder eller privatliv. Det krävs en separat utredning av om element av en reglering lik den i 15 § fortfarande skall kvarhållas, påpekar utskottet. I jakande fall bör respektive bestämmelser tas in närmast i strafflagen.

31 §. Riksdagsledamöternas rätt att yttra sig och deras sätt att uppträda. Syftet med 1 mom. är att säkra riksdagsledamöternas traditionella yttrandefrihet, som innebär att de får yttra sig om alla de angelägenheter som behandlas, i alla behandlingsskedan och utan kvantitativa begränsningar. Yttranderätten kan begränsas med stöd av 45 § 4 mom.

Utskottet understryker den stora principiella betydelsen av riksdagsledamöternas rätt att fritt yttra sig men finner det också angeläget att ärendebehandlingen i riksdagen från fall till fall kan läggas upp på olika sätt beroende på situationen, vilket främjar planmässigheten i riksdagsarbetet. Utskottet ser inte att en bestämmelse med det föreslagna innehållet skulle utgöra något hinder för sådana praktiska uppläggningar i riksdagens arbetsordning som bara tillfälligt begränsar en total yttrandefrihet och som gäller alla ledamöter på lika villkor. Det handlar enligt utskottet inte om det senare fallet när begränsningarna avser riksdagsgrupper, och ledamöternas rätt att yttra sig beror på gruppernas egna beslut. Enligt utskottets åsikt tillåter momentets lydelse exempelvis att en del av debatten i ett ärende förs utifrån entydiga absoluta begränsningar visavi yttrandes längd och antal, om bara det i samma be-

handlingsskede anordnas en kompletterande möjlighet till debatt utan dylika begränsningar.

4 kap. Riksdagens verksamhet

Under detta kapitel har regeringen sammanfört de grundläggande bestämmelserna om sammanträdande till riksmöte, riksdagens organ och deras uppgifter, hur ärenden tas upp till behandling, riksdagens rätt att få information, behandlingen av ärenden i riksdagen samt om offentligheten i riksdagens verksamhet. I kapitlet ingår också bestämmelser om hur beslut om att ordna folkomröstning skall fattas. Genom att detaljerade procedurbestämmelser överförs till riksdagens arbetsordning får riksdagen bättre möjligheter att på ett smidigare sätt utveckla sina arbetsmetoder.

34 §. Riksdagens talman och talmanskonferensen. Paragrafens 3 mom. har ändrats som en konsekvens av den ändrade rubriken på grundlagen.

I momentet ingår en generell bestämmelse om talmanskonferensens möjlighet att ge anvisningar om hur riksdagsarbetet skall ordnas. Stående anvisningar har bland annat givits om utskottsarbetet. Utskottet finner förslaget motiverat men anser att den viktiga normgivningen inom riksdagen fortfarande bör ske med författningar som hela riksdagen är med att besluta om (52 §). Talmanskonferensens möjlighet att ge anvisningar utgör ett undantag från denna princip och bör följaktligen tolkas i snäv bemärkelse.

35 §. Riksdagens utskott. Regeringen har i propositionen stannat för en begränsning som innebär att bara de utskott som åläggs uppgifter i grundlagen nämns i den. Detta är en motiverad lösning, menar utskottet. Därför kan utskottet inte omfatta förslaget att lagutskottet skall nämnas i detta sammanhang.

36 §. Andra organ och representanter som riksdagen väljer. I och med att grundlagens rubrik ändrats ändras också 2 mom. i denna paragraf.

37 §. Val av riksdagens organ. Paragrafens 1 mom. har ändrats i konsekvens med ändringen av grundlagsrubriken.

38 §. Riksdagens justitieombudsman. Den nya bestämmelsen i 2 mom. gäller riksdagens rätt att befria justitieombudsmannen från uppdraget.

Förslaget nämner ingenting om hur frågan om befriande av justitieombudsmannen tas upp i riksdagen. Följaktligen är detta något som regleras i riksdagens arbetsordning. I samband därmed bör det enligt utskottets åsikt tas ställning till om allmänna principer kan tillämpas på denna fråga eller om det krävs särbestämmelser.

39 §. *Hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen.* Paragrafens 1 mom. har ändrats till följd av den nya rubriken på grundlagen.

40 §. *Beredningen av ärenden.* Paragrafen har ändrats för att den skall överensstämma med den nya grundlagsrubriken.

41 §. *Behandlingen i plenum.* I och med den ändrade rubriken på grundlagen ändras 2 mom.

Enligt samma moment fattas beslut i plenum i regel med flertalet av de avgivna rösterna. För att tydliggöra regeln påpekar utskottet att blanka röster och förkastade röster inte räknas in i de avgivna rösterna.

42 §. *Talmannens uppgifter i plenum.* Talmannen skall enligt 1 mom. bland annat övervaka att grundlagen iakttas vid behandlingen av ärenden i plenum. Utskottet menar att talmannen, oavsett vad som sägs i 3 mom., i detta sitt uppdrag har en rätt motsvarande den i 55 § 2 mom. riksdagsordningen, och faktiskt även en skyldighet, att lägga förslag som behövs för att säkra en grundlagsenlig procedur.

46 §. *Regeringens berättelser till riksdagen.* Paragrafens 2 mom. har ändrats för att det skall motsvara grundlagens nya rubrik.

I samma moment föreskrivs att riksdagen skall ges andra berättelser enligt vad som bestäms i grundlagen, annan lag eller riksdagens arbetsordning. Bestämmelsen skall enligt utskottet inte förstås så att när det exempelvis i 109 § 2 mom. grundlagen bestäms att justitieombudsmannen årligen skall lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen är denna reglering i grundlagen så till vida avsedd att vara uttömmande att det inte går att bestämma om separata berättelser från justitieombudsmannen i andra författningar än grundlagen.

47 §. *Riksdagens rätt att få information.* Ett riksdagsutskott har med stöd av 2 mom. rätt att av

statsrådet eller respektive ministerium få utredningar i frågor inom utskottets behörighetsområde. Förutom i fråga om den i motiveringen nämnda utvidgningen skiljer sig förslaget från 53 § 2 mom. riksdagsordningen så till vida att utredningsproceduren i den nya texten inte längre är sammankopplad med en begäran från utskottet om utredning. I praktiken har det redan förekommit att initiativet till en utredning kommit från statsrådet eller något av dess ministerier och som utskottet ser det får detta förfarande ett extra stöd genom ändringen.

I paragrafen ingår inte en sådan bestämmelse om riksdagsledamöters rätt att få information som kommittén Grundlag 2000 föreslog: "En riksdagsledamot har rätt att av myndigheterna få sådan för uppdraget som riksdagsledamot behövliga uppgifter i myndigheternas besittning som inte skall hållas hemliga." Kommittén ansåg att riksdagens kontrollmakt gentemot förvaltningen stärks om enskilda riksdagsledamöter ges rätt att personligen få information.

Att regeringen utelämnade bestämmelsen ur propositionen berodde dels på vissa problem med avgränsningen och tillämpningen av bestämmelsen, dels på att föreslagna 47 och 97 § ger heltäckande garantier för riksdagens, dess utskotts och andra organs rätt att få information av statsrådet. Utskottet instämmer i uppfattningen att riksdagens och dess organs rätt att få information är heltäckande. Men trots detta finner utskottet det i princip viktigt att grundlagen också tillerkänner enskilda riksdagsledamöter rätt att få information i den utsträckning kommittén Grundlag 2000 tänkte sig. Utskottet har följaktligen kompletterat paragrafen med ett nytt 3 mom., vars innehåll i allt väsentligt motsvarar kommitténs förslag. Utskottet anser i likhet med kommittén att det är viktigt att riksdagsledamöterna utgående från denna bestämmelse i första hand skaffar sig de uppgifter de behöver i uppdraget som riksdagsledamot via ministerierna.

Riksdagsledamöternas rätt att få information begränsar sig enligt det av utskottet föreslagna nya 3 mom. till uppgifter i myndigheternas besittning som behövs i uppdraget som riksdagsledamot. Det kan följaktligen komma att handla om uppgifter som på ett eller annat sätt anknyter till

riksdagens kompetens. Bestämmelsen förpliktar inte myndigheterna att exempelvis särskilt ta fram vissa uppgifter eller att göra en ny utredning. Riksdagsledamöternas rätt enligt 3 mom. gäller inte uppgifter som skall hållas hemliga eller som gäller en proposition om statsbudgeten under beredning. I det förstnämnda fallet handlar det om uppgifter som enligt 12 § 2 mom. är konfidentiella enligt lag. Med en proposition om statsbudgeten under beredning avses en budgetproposition eller tilläggsbudgetproposition som ännu inte avlämnats till riksdagen.

Av det ovan nämnda tillägget följer att 3 mom. i propositionen blir 4 mom. Momentet har ändrats till följd av ändringen av grundlagens rubrik.

50 §. *Offentligheten i riksdagens verksamhet.* Paragrafens 2 mom. gäller i vilken utsträckning utskottens sammanträden, protokoll och andra handlingar är offentliga. Enligt förslaget är utskottens handlingar offentliga, om inte utskottet i ett specifikt fall av tvingande skäl har beslutat något annat. Reglerna för utskottshandlingarnas offentlighet bör enligt grundlagsutskottet lämpligen harmoniseras med de generella bestämmelserna om offentlighet för myndigheternas handlingar i 12 § 2 mom. Detta innebär främst att de allmänna bestämmelserna om inskränkningar i utskottshandlingarnas offentlighet bör ingå i riksdagens arbetsordning. En inskränkning kan därmed endast sekundärt och i undantagsfall grunda sig på ett beslut av respektive utskott och gälla endast enstaka fall. Utskottet har ändrat förslaget i detta syfte, och delvis också för att formuleringarna skall bli enhetliga.

Utrikesutskottet framhåller med anledning av den i jämförelse med nuläget obetydliga ändringen av 3 mom. att ändringen inte får försämrade utskottets möjligheter att få konfidentiella uppgifter om utrikesfrågor eller påverka graden av sekretess i uppgifterna till utrikesutskottet. Grundlagsutskottet instämmer i denna uppfattning och anser att den föreslagna proceduren ger betryggande garantier för att tidigare praxis kan fortgå.

52 §. *Riksdagens arbetsordning samt reglementen och instruktioner.* Det första momentet gäller riksdagens arbetsordning. Enligt förslaget skall arbetsordningen godkännas i plenum i den ord-

ning som gäller behandlingen av lagförslag och publiceras i Finlands författningssamling. En likadan riksdagsbehandling för både arbetsordning och lagar framhäver på ett lämpligt sätt att arbetsordningen till sin normstatus i sak bör anses ligga på lagnivå. Det är bara inskränkningarna i arbetsordningens innehåll som avslöjar arbetsordningens särställning i förhållande till lagar: i arbetsordningen ingår bestämmelser om procedurerna under riksmötena samt om riksdagens organ och riksdagsarbetet. Av inskränkningarna följer att det inte går att enbart i arbetsordningen exempelvis föreskriva om skyldigheter för statsrådet i förhållande till riksdagen utan bestämmelserna bör grunda sig antingen på grundlagen eller en lag. I arbetsordningen kan ingå närmare regler för bland annat riksdagsledamöternas rätt att yttra sig.

5 kap. *Republikens president och statsrådet*

Kapitlet innehåller bestämmelser om valet av republikens president, presidentens ämbetsperiod, presidentens högtidliga försäkran, presidentens sätt att fatta beslut och förhinder för presidenten. Dessutom ingår en allmän bestämmelse om presidentens uppgifter. Eftersom presidentens och statsrådets beslutsfattande står i ett nära samband med varandra har också de grundläggande bestämmelserna om statsrådet tagits in i detta kapitel, vilket utskottet finner vara en lyckad systematisk lösning.

54 §. *Val av republikens president.* Utskottet har gjort två ändringar i formuleringen av 3 mom.

55 §. *Presidentens ämbetsperiod.* På grund av 1 mom. påpekar utskottet att om presidenten blir vald redan i det första valet, tillträder han sitt ämbete den 1 februari det år han blir vald. I annat fall börjar ämbetsperioden den 1 mars. Utskottet har ingenting att anmärka mot regleringen.

57 §. *Presidentens uppgifter.* Formuleringen har ändrats för att motsvara ändringen av lagens namn till grundlag.

Paragrafen är så allmänt hållen att den skenbart saknar betydelse. Principiellt sett är bestämmelsen dock av stor betydelse. Till följd av bestämmelsen skall presidentens uppgifter nämligen alltid ha stöd i grundlagen eller någon annan lag,

och presidenten kan inte längre tilldelas uppgifter genom förordning eller någon annan författning på lägre nivå.

58 §. *Presidentens sätt att fatta beslut.* Syftet med paragrafen är att utsträcka det parlamentariska ansvaret så att det i så hög grad som möjligt omfattar beslut fattade av presidenten. Grundtanken i förslaget är densamma som i den proposition om ändring av vissa bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen (RP 285/1994 rd) som behandlades under 1994 års riksdag i den form den hade när riksdagen godkände den och beslutade lämna den vilande efter att grundlagsutskottets lämnat sitt betänkande om propositionen (GrUB 16/1994 rd). Vissa tekniska ändringar har dock gjorts i propositionen.

Utskottet upprepar i detta sammanhang den karakterisering den då gav av reformen och anför att den inte innebär ”en övergång till ett renodlat parlamentariskt system, där presidentens beslutsfattande i sin helhet vore bundet av den vilja statsrådet, som i sitt agerande är beroende av riksdagens förtroende, uttrycker utan presidenten skulle fortfarande vara ett betydande statsorgan som självständigt utövar beslutanderätt. Syftet med reformen är att presidentens beslut i de viktigaste ärendena i allmänhet skall bygga på statsrådets förslag till avgörande och, om detta leder till oenighet, på förhandlingar mellan presidenten och statsrådet med en kompromisslösning som mål. — Enligt utskottets åsikt har regeringen i propositionen lyckats ta fram en acceptabel lösningsmodell som är konsekvent och ligger i linje med statsförfattningsutvecklingen.” (GrUB 16/1994 rd, s. 3, första spalten).

De föreslagna 1 och 2 mom. utgör en lyckad helhet, menar utskottet. Däri ingår exakta regler för beslutsfattandet. Dessa regler innebär ett stöd för förhandlingar i syfte att nå en kompromisslösning i fall av meningsskiljaktigheter mellan presidenten och statsrådet. I propositionen påpekas att förslaget betonar vikten av samarbete mellan presidenten och statsrådet samtidigt som det bevarar presidentens möjlighet att i sitt beslutsfattande utöva sin prövningsrätt i sak. Utskottet finner det viktigt att den föreslagna särskilda bestämmelsen om propositioner motsva-

rar utskottets tidigare hållning i frågan (GrUB 16/1994 rd, s. 3).

Paragrafens 3 mom. innebär en avvikelse från kraven på parlamentariskt ansvar enligt de föregående momenten så till vida att presidenten i de fall som räknas upp där fattar sina beslut utan att statsrådet lägger fram något förslag till avgörande. Avvikelsen kan i själva verket vara större, eftersom det i bestämmelser på lägre nivå anges om behandlingen av dessa frågor skall föregås av något slags förberedande behandling vid statsrådets allmänna sammanträde eller om de föredras direkt för presidenten utan någon sådan behandling.

Momentet avviker från Grundlag 2000-kommitténs förslag därigenom att presidenten enligt 4 punkten också beslutar om utnämning av domare utan att statsrådet först lägger fram något förslag till avgörande. Denna punkt togs in i momentet framför allt med anledning av ett utlåtande från högsta domstolen. Med hänsyn till domstolarnas oavhängighet och de konstitutionella grunderna för hur statliga uppgifter skall fördelas ansåg högsta domstolen det problematiskt om den avgörande beslutanderätten när det gäller att utnämna domare, skulle övergå från domstolarna till statsrådet.

Utskottet är av den mening att den avgörande beslutanderätten när det gäller att utnämna domare inte beror på om presidenten beslutar om utnämningarna på förslag av statsrådet, i synnerhet då de relevanta delarna av 2 mom. beaktas i frågan. Väsentlig i sammanhanget är däremot den del av utnämningsförfarandet som föregår statsrådsbehandlingen. Då sker den faktiska gallringen bland kandidaterna till den domartjänst som skall besättas. Förfarandet skall enligt 102 § regleras i lag. Utskottet anser att det är motiverat att utnämningen av domare omfattas av det förfarande som enligt huvudregeln skall följas när presidenten fattar sina beslut. Detta just av de anledningar som generellt sätt talar för ett parlamentariskt ansvar för presidentens beslut. Om ansvaret saknas kunde detta under vissa omständigheter på ett negativt sätt öka domstolsväsendets inflytande. Utskottet har strukit 4 punkten i propositionen och 5 punkten blir därför 4 punkt.

I 5 mom. räknas de ärenden upp som inte som sådana berörs av bestämmelserna i de föregående momenten utan om vilka presidenten beslutar i enlighet med vad som bestäms genom lag. Sådana ärenden är enligt propositionen militära kommandomål och militära utnämningsärenden samt ärenden som gäller republikens presidents kansli. Av de orsaker som anges i den allmänna motiveringen har utskottet ändrat förslaget med avseende på militära kommandomål så att presidenten beslutar om dem under medverkan av en minister. För denna regel liksom också för reglerna om övriga frågor i momentet, gäller ett regleringsförbehåll, enligt vilket beslutsprocessen sker i enlighet med vad som bestäms i lag.

Regleringsförbehållet har två betydande dimensioner. I lag skall anges vilka militära kommandomål som avgörs av presidenten. I vissa av dessa ärenden kan beslutanderätten delegeras till försvarsmaktens kommandör. Möjligheten att delegera beslutanderätt beror i avgörande grad på vilket materiellt innehåll det militära kommandomålet i fråga anses ha.

Regleringsförbehållet är i grundlagen bundet av bestämmelsen om att presidenten skall fatta sina beslut i militära kommandomål under medverkan av en minister. Detta är ett minimikrav som grundlagen ställer på presidentens beslutsfattande. Den minister som närmast kommer i fråga är statsministern eller försvarsministern. Han kan genom lag kopplas ihop med beslutsprocessen antingen i egenskap av föredragande eller på något annat sätt. När presidenten på föredragning av ministern fattar beslut i militära kommandomål kan föredragningen ske utanför statsrådets sammanträde eller med iakttagande av statsrådets ordinarie former.

60 §. *Statsrådet.* Den nuvarande allmänt hållna regleringen av statsrådets sammansättning kvarstår i propositionen. Det har till exempel inte ansetts motiverat att ta in någon bestämmelse om det exakta antalet ministrar i grundlagen utan bestämmelser om frågan utfärdas genom lag, vilket enligt utskottets mening är ändamålsenligt. Enligt 1 a § lagen om statsrådet kan det för närvarande finnas högst 18 ministrar.

Enligt propositionen gör den lösning som anammats däri det möjligt att snabbt anpassa

statsrådets sammansättning efter varierande behov. Utskottet omfattar i huvudsak denna uppfattning. Utskottet anser dock att propositionen inte ger något svar på frågan om till exempel Finlands medlemskap i EU skapar behov av ett nytt slags politiska medarbetare för ministrarna och hur detta behov skall tillgodoses.

Till följd av ministrarnas allt större arbetsbörda har det förts en offentlig debatt om möjligheten att ha biträdande ministrar eller politiska statssekreterare i ministerierna. Statsrådsarbetsgruppen utredde som ett led i statssamfundsprojektet på vilket sätt statsrådets arbete kunde reformeras och ansåg i sitt betänkande (finansministeriets arbetsgruppsbetänkanden 23/97) att ministerierna för klarhetens skull inte längre skall delas upp på flera ministrar och att huvudregeln följaktligen skall vara att det finns en enda minister i varje ministerium. Arbetsgruppen föreslog att en politisk statssekreterare skall tillsättas i ministerierna för att stärka den politiska ledningen.

Systemet med medarbetare för ministrarna kan, beroende på hur det genomförs, ha konsekvenser för grundlagen. Utskottet anser att regeringen i brådskande ordning bör utreda saken och förelägga den riksdagen. Utskottet *föreslår att ett uttalande om frågan godkänns* (uttalande 2).

Den grundläggande författningen när det gäller regleringen av statsrådet, lagen om statsrådet, gavs 1922 och har sedan dess undergått i stort sett endast helt ofrånkomliga tekniska justeringar. I och med att statsrådets uppgifter har blivit allt flera och allt mångsidigare har dess ställning förändrats. Ett av huvudsyftena med grundlagsförslaget är att stärka de parlamentariska dragen i konstitutionen och därigenom också den ställning statsrådet, som är ansvarigt inför riksdagen, innehar. Både redan genomförda ändringar i statsrådets ställning och uppgifter och de ändringar som genomförs när den nya grundlagen träder i kraft har också återverkningar på statsministerns ställning.

Den nya grundlagen leder till att lagstiftningen om statsrådet till vissa delar måste ändras. Utskottet anser att regeringen dels bör sätta i gång en beredning med siktet inställt på nödvändiga

lagstiftningsjusteringar, dels inleda beredningen av en totalrevidering av lagstiftningen om statsrådet.

61 §. *Regeringsbildning.* Enligt 1 mom. väljer riksdagen statsministern, som republikens president därefter utnämner till uppdraget. Denna nya bestämmelse förstärker indirekt rättsgrunden för den praxis enligt vilken statsrådet ställer sin plats till förfogande med anledning av riksdagsval.

Att valet av statsminister hör till riksdagen innebär slutet för den presidentledda regeringsbildningen. Riksdagen tar till alla delar hand om ledningen också av den processen. Riksdagsgrupperna kommer sålunda överens om på vilket sätt regeringsförhandlingarna skall föras och utser i förekommande fall en ledare för förhandlingarna. Alla grupper bör få vara med och bestämma när förhandlingarna skall inledas. Allt eftersom processen framskrider kommer förhandlingarna dock i praktiken att föras endast mellan vissa av riksdagsgrupperna. Förhandlingarna är inte då bundna till exempel av några formella krav i grundlagen.

Såsom i motiveringen (RP 1/1998 rd, s. 113, första spalten) anges kan förhandlingarna inledas så snart valresultatet är klart, dvs. redan innan riksdagen konstituerat sig. Utskottet anser att målet under hela regeringsbildningsprocessen bör vara att så snart som möjligt bilda en regering. Till talmannens uppgifter hör att följa regeringsförhandlingarna i riksdagen och vid behov inleda dem.

Utskottet har ändrat 2 mom. av skäl som anges i den allmänna motiveringen. Enligt ändringen meddelar presidenten riksdagen vem som utifrån resultatet av förhandlingarna i riksdagen är statsministerkandidat. Presidenten är sålunda i grundlagen bunden av resultatet av förhandlingarna om vem som skall bli statsminister i den nya regeringen. Om ett sådant slutresultat inte har nåtts vid förhandlingarna, har presidenten större spelrum när det gäller att utse en statsministerkandidat. Den som leder regeringsförhandlingarna har att bedöma om förhandlingarna har lett till en situation där riksdagens majoritet inte längre kan enas om ett förslag till statsministerkandidat. Också efter detta skall det vara möjligt

att inleda nya regeringsförhandlingar i riksdagen. Dessa nya förhandlingar innebär då att presidenten ännu inte kan meddela riksdagen vem som är statsministerkandidat.

Om förhandlingarna är framgångsrika bör den som leder dem meddela presidenten detta. Om däremot regeringsförhandlingarna drar ut på tiden och något resultat inte längre är att vänta, bör läget tas upp till en mera omfattande prövning i riksdagsgrupperna. Dessa kan då komma överens om nya förhandlingar. Bedöms förhandlingsläget i riksdagen emellertid vara ofruktbart, skall talmannen lämna presidenten en redogörelse för läget utifrån denna bedömning.

Utskottet anser att det inte är nödvändigt för presidenten att särskilt höra riksdagsgrupperna då ett slutresultat har nåtts i regeringsförhandlingarna i riksdagen. Av denna anledning har utskottet strukit bestämmelsen om att riksdagsgrupperna skall höras, vilket sålunda inte kommer att vara en obligatorisk etapp i regeringsbildningsprocessen. Strykningen skall också förstås så att presidenten så snart han hört talmannen utan dröjsmål skall meddela riksdagen vem som utifrån förhandlingsresultatet är statsministerkandidat. — Det bör emellertid poängteras att det är skäl för presidenten att höra riksdagsgrupperna när presidentens roll i regeringsbildningen i exceptionella fall accentueras till följd av att regeringsförhandlingarna i riksdagen misslyckats.

Utskottet har vidare noterat att de partier som är företrädare i riksdagen och riksdagsgrupperna nämns som förhandlingsparter i momentet medan Grundlag 2000-kommittén i sitt förslag inte nämner partierna i detta sammanhang. Då bestämmelsen om att grupperna skall höras ursprungligen togs in i 36 § regeringsformen år 1987, motiverades regleringen bland annat på följande sätt (RP 253/1984 rd, s. 13, första spalten): ”Då de stadganden i statsförfattningen som gäller riksdagen och det parlamentariska systemet inte grundar sig på partiernas representation och på förtroende från partiernas sida, kan det stadgande som gäller hörande inte uppgöras på basen av att företrädare för partierna skall höras.”

Motiveringen är enligt utskottets mening lika hållbar i fråga om den nya grundlagen trots dess 25 § 3 mom. Utskottet har därför strukit partierna i momentet. I detta avseende omfattar utskottet motiveringen till propositionen, där det sägs att "relationerna mellan respektive parti och riksdagsgrupp i regeringsförhandlingarna bestäms enligt deras egna regler och beslut" (RP 1/1998 rd, s. 113, första spalten).

Enligt den föreslagna formuleringen gäller regeringsförhandlingarna i riksdagen statsrådets sammansättning och program. Utskottet har ändrat formuleringen till att förhandlingarna i riksdagen gäller regeringsprogrammet och statsrådets sammansättning. Ändringen beror på att dessa frågor i allmänhet ges denna prioritering vid förhandlingarna och tas upp i denna ordning. Dessutom är regeringsprogram ett bättre känt allmänspråkligt begrepp än statsrådets program.

Den styrande roll som riksdagen enligt 1 mom. har innefattar enligt utskottets mening också den ytterst exceptionella möjligheten att inleda nya förhandlingar efter det statsministern redan har valts i riksdagen. I motiveringen (RP 1/1998 rd, s. 113, första spalten) påpekas helt riktigt att statsministern formellt utnämns av presidenten, som är bunden till den person som riksdagen i det förfarande som anges i 2 och 3 mom. har valt till uppdraget. Presidenten kan enligt motiveringen inte vägra utnämna den statsminister som riksdagen har valt.

Man kan dock tänka sig den möjligheten att regeringsbildningen under ledning av den som valts till statsminister inte lyckas av en eller annan anledning. Utskottet anser att en sådan exceptionell situation egentligen bara kan uppkomma när statsministervalet har förrättats i riksdagen genom öppen omröstning, dvs. när två statsministerkandidater har avvisats vid omröstningarna i riksdagen. Syftet med propositionen är att bevara förfarandet vid utnämning av statsrådet oförändrat så till vida att både statsministern och övriga ministrar utnämns på samma gång och genom ett gemensamt beslut. Detta beslut är dock omöjligt att fatta om den statsminister riksdagen valt inte har kunnat bilda en regering. I en sådan ytterst exceptionell situation

bör en ny regeringsbildningsprocess kunna inledas i riksdagen, menar utskottet.

63 §. *Ministrarnas bindningar.* Materiellt sätt motsvarar förslaget 36 c § regeringsformen. Varje minister skall på grundval av 2 mom. ge en för riksdagen avsedd redogörelse för bl.a. sin näringsverksamhet, sina andelar i företag och annan betydande förmögenhet. De redogörelser ministrarna hittills har lämnat har i vissa fall gällt förmögenhet som inte kan anses betydande. Utskottet anser att det i framtiden är skäl att i praktiken beakta den synpunkt som utskottet framförde när den nuvarande grundlagsbestämelsen tillkom (GrUB 13/1994 rd, s. 2, andra spalten): "...att exempelvis en normal bostad i regel inte omfattas av redovisningsplikten."

64 §. *Avsked för statsrådet och ministrar.* En minister som väljs till republikens president eller till riksdagens talman anses enligt 3 mom. ha avgått från sitt uppdrag den dag han eller hon tillträder som president eller talman. Av de orsaker som anges med anledning av ändringen i 27 § 3 mom. finner utskottet det inte lämpligt att en statsrådsmedlem fortsätter som minister efter att ha blivit vald till någon av de angivna befattningarna. Utskottet har ändrat propositionen i överensstämmelse med 27 § 3 mom. så att en minister som väljs till republikens president eller riksdagens talman anses ha avgått från sitt uppdrag den dag han eller hon valdes.

65 §. *Statsrådets uppgifter.* Paragrafens 1 mom. har ändrats till följd av den ändrade benämningen på grundlagen.

66 §. *Statsministerns uppgifter.* I motiveringen nämns statsministerns uppgifter i statsrådet, vilka grundar sig på författningar på lägre nivå än grundlagen. När dessa författningar revideras bör en allmän konsolidering av statsministerns ställning inom ramen för detta lagrum i grundlagen tas under övervägande. Statsministerns ställning kunde till exempel konsolideras genom att han tillåts bestämma när en behörighetstvist mellan ministerierna eller ett ärende som på något annat sätt gäller statsrådets arbete skall föredras vid det allmänna sammanträdet och vilken minister som då skall föredra det.

68 §. *Ministerierna*. Utskottet betonar vikten av den omständighet som nämnts i motiveringen till 2 mom., nämligen att viktiga ärenden som hör till ett ministerium skall avgöras av ministern och inte kan delegeras till en tjänsteman vid ministeriet. Av alldeles särskild betydelse är att ministeriets befogenhet att utfärda förordningar kan utövas endast av ministern. Motsvarande bestämmelse bör intas i lagen om statsrådet, menar utskottet.

Paragrafens 3 mom. motsvarar i sak regeringsformens år 1995 reviderade 38 § 2 mom., som föreskriver att om det största antalet ministerier och de allmänna grunderna för inrättande av dem stadgas genom lag och att om ministeriernas verksamhetsområde och fördelningen av ärendena mellan dem stadgas genom lag eller förordning. Syftet med reformen var att göra statsrådets organisation smidigare och förbättra villkoren för statsrådet genom att göra det lättare att införa ändringar i ministeriernas antal och behörighetsområden (RP 306/1994 rd och GrUB 22/1994 rd).

Vid den avslutande behandlingen av reformen godkände grundlagsutskottet ett uttalande (GrUB 2/1995 rd) om att sådana ändringar i verksamhetsområdena som gäller ministeriernas lagfästa uppgifter genomförs genom ändring av behöriga lagar och med hänsyn till att förvaltningen får en klar utformning och medborgarna informeras om ändringarna. Sedan reformen trädde i kraft har det blivit mycket allmän praxis att i lagar ange ”vederbörande ministerium” som behörigt ministerium i stället för att nämna ministeriet vid namn. En sådan reglering är inte informativ i sak och kan enligt utskottets mening ses som ett försök att kringgå syftet med 1995 års uttalande. Utskottet fördömer denna lagstiftningspraxis och *föreslår att ett uttalande skall godkännas* för att korrigera situationen (uttalande 3).

6 kap. Lagstiftningen.

I detta kapitel har kodifierats bestämmelserna om hur förslag om stiftande av lag skall väckas, lagförslag behandlas och lagar stadfästas samt om hur lagar publiceras och träder i kraft. I kapitlet ingår även bestämmelser om grundlags-

ordningen och om kontroll av grundlagsenligheten då lagarna stiftas samt om exceptionella lagstiftningsordningar. Vidare finns i kapitlet bestämmelser om utfärdande av förordning och delegering av lagstiftningsbehörighet.

73 §. *Grundlagsordning*. Förslaget motsvarar i allt väsentligt 67 och 73 § riksdagsordningen. Grundlagsordningen förblir oförändrad. Dessutom kvarstår möjligheten att stifta så kallade undantagslagar, vilket direkt framgår av paragrafen.

Möjligheten att stifta undantagslagar begränsas genom att i förslaget anges att den får utnyttjas för ”avgränsade undantag från grundlagen”. Enligt motiveringen avser uttrycket i första hand en materiell begränsning av det område som undantaget avser. Genom en undantagslag kan sålunda inte ingrepp göras i centrala avgöranden i grundlagen. Uttrycket innebär däremot inte någon hänvisning till antalet bestämmelser som i något lagförslag avviker från grundlagen.

Utskottet omfattar motiveringens ståndpunkt att utgångspunkten för regleringen är att man skall förhålla sig reserverat till användningen av undantagslagsförfarandet. Man bör försöka undvika att stifta nya, rent nationella lagar som innebär undantag från grundlagen (GrUU 1 a/1998 rd). Undantagslagsförfarandet skall tillgripas endast i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl. På senaste tid har undantagslagar främst använts i samband med att internationella förpliktelser har satts i kraft i Finland. På några få undantag när har de nationella lagarna harmoniserats med grundlagen. Om undantagslagar i framtiden kommer att användas i nationella sammanhang, bör enligt utskottet undantagen från grundlagen ges en begränsad giltighetstid. Lagarna bör alltså vara temporära.

När en undantagslag stiftas anger handlingarna klart och detaljerat på vilka punkter lagen avviker från grundlagen. Denna vedertagna praxis bör fortsätta. Utskottet anser att regeringen bör utreda om det i framtiden kan vara möjligt att kräva att till exempel ingressen i en undantagslag anger orsakerna till användningen av undantagslagsförfarandet. Regeringen bör också ta ställning till hur nödvändiga de undantagslagar är som stiftats innan den nya grundlagen träder i

kraft och vilket deras förhållande till bestämmelserna i den nya grundlagen är och vidta behövliga åtgärder för att regleringen också i dessa avseenden skall uppfylla den nya grundlagens krav.

74 §. *Kontroll av grundlagsenligheten.* Förslaget motsvarar den andra meningen i 46 § 1 mom. riksdagsordningen, som infördes i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. I motiveringen till propositionen (RP 1/1998 rd, s. 127, första spalten och 95, första spalten) följs vedertagen praxis, enligt vilken grundlagsutskottets utlåtanden i frågor som gäller grundlagen och de mänskliga rättigheterna anses vara bindande i riksdagsbehandlings olika faser.

77 §. *Stadfästelse av lagar.* Utskottet påpekar med anledning av paragrafen att det med tanke på konstitutionens inre konsekvens är motsägelselfullt att presidenten skulle utnyttja sin rätt att låta bli att stadfästa en lag som riksdagen godkänt i grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. I sådana fall har lagen godkänts av två olika riksdagar. Den senare riksdagen har fattat sitt beslut om godkännande med kvalificerad majoritet, i allmänhet dessutom rätt snart efter riksdagsvalet. Att då utnyttja sin rätt att låta lagen återgå skulle innebära ett otillbörligt åsidosättande av den riksdag som just fått sina fullmakter i valet. Detta oberoende av att 78 § föreskriver att en lag som inte stadfästs skall tas upp till ny behandling i riksdagen utan dröjsmål och att riksdagen fattar beslut om slutgiltigt godkännande av den med flertalet röster.

80 §. *Utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet.* Paragrafens 1 mom. har ändrats till följd av den ändrade benämningen på grundlagen.

Med anledning av 2 mom. betonar utskottet betydelsen av principen att lagstiftningsmakt i allmänhet inte skall delegeras till en lägre myndighetsnivå än ett ministerium, vilket också framhålls i motiveringen. Andra myndigheter kan således endast i undantagsfall bemyndigas att utfärda rättsnormer. Utskottet finner det självklart att den som utfärdar förordningar inte får delegera grundlagsfäst eller annars lagfäst lagstiftningsmakt vidare till någon annan (*förbud*

mot subdelegering), om det inte finns uttryckliga bestämmelser om detta i lagen i fråga. Utskottet anser att det med hänsyn till de i 1 och 2 mom. preciserade bestämmelserna om utfärdande av förordning och delegering av lagstiftningsmakt är viktigt att övervakningen av förhands- och efterhandsgranskningen av normgivningen på lägre än lagnivå uppmärksammas.

Med stöd av 3 mom. utfärdas allmänna bestämmelser om publicering och ikraftträdande av förordningar och andra rättsnormer genom lag. Enligt utskottet innebär 17 § i förslaget till grundlag ovedersägligen att förordningarna skall utfärdas och publiceras också på svenska. Regleringen av deras ikraftträdande skall följa principerna i 79 § 3 mom.

7 kap. Statsfinanserna

I kapitlet ingår de grundläggande bestämmelserna om statsfinanserna. De motsvarar i huvudsak bestämmelserna i VI kap. regeringsformen. De reviderades 1991 och behöver därför inte ändras i någon större utsträckning. En del av bestämmelserna skall enligt förslaget överföras som sådana till den nya grundlagen. Bestämmelsernas inbördes ordning har i vissa fall ändrats.

83 §. *Statsbudgeten.* Enligt motiveringen till 3 mom., som gäller budgetmotioner, är avsikten att bestämma att tidsgränserna för inlämning av motioner fastställs i riksdagens arbetsordning. Riksdagsledamöternas motionsrätt är en så principiellt viktig fråga att de grundläggande reglerna om den också i fortsättningen bör ingå i grundlagen. Att det är tillåtet att tidsmässigt begränsa inlämningen av motioner är en omständighet som enligt utskottets mening bör framgå av grundlagen. Utskottet har därför preciserat förslaget jämfört med vad som sägs i 39 § 2 mom. 2 punkten genom att föreskriva att budgetmotioner kan väckas med anledning av budgetpropositionen. Preciseringsen gör att det inte kan uppstå oklarhet om att bestämmelser om tidsgränser för inlämning av budgetmotioner med anknytning till budgetpropositionen kan tas in i arbetsordningen.

86 §. *Tilläggsbudget.* Förslaget innebär åtminstone en uttrycksmässig uppluckring av villkoren

för att en tilläggsbudget skall få överlämnas. Ändringen följer nuvarande praxis och utskottet tillstyrker den. Samtidigt vill utskottet betona att ändringen inte påverkar principen om en fullständig budget, utan alla de intäkter och anslag för utgifter som man har uppgift om skall tas in i den ordinarie budgeten.

87 §. *Fonder utanför statsbudgeten.* Paragrafen tillåter under vissa förutsättningar igen att fonder utanför statsbudgeten inrättas. Fonderna förbjöds i samband med 1991 års revision av statshushållningsbestämmelsen i regeringsformen. Utskottet anser att det av praktiska skäl är motiverat att fonder kan inrättas, men att de villkor som propositionen anger för inrättandet måste tolkas synnerligen restriktivt.

Det är i allmänhet skäl att förhålla sig mycket återhållsamt till nya bestämmelser om kvalificerad majoritet, menar utskottet. Enligt förslaget skall bestämmelser om inrättande av fonder utanför statsbudgeten eller om väsentliga utvidgningar av deras syften meddelas genom en lag, som skall godkännas i riksdagen med två tredjedelars majoritet. I detta fall kan en bestämmelse om kvalificerad majoritet godkännas av de orsaker som nämns i motiveringen, anser utskottet.

Utskottet finner det viktigt att riksdagen i budgetpropositionen får alla väsentliga uppgifter om fondekonomin utveckling och verksamhet och att i förekommande fall åtgärder vidtas i enlighet med propositionen för att garantera riksdagens beslutanderätt gällande fondernas verksamhet.

Utskottet har ändrat formuleringen av paragrafen på två punkter.

90 §. *Övervakning och revision av statsfinanserna.* Övervakningen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten samt revisionen gäller statsfinanserna både inom och utanför statsbudgeten. Övervakningen omfattar bland annat aktiebolag med statsägd aktiemajoritet. Revision förrättas numera endast i aktiebolag där statens aktieinnehav är så stort att staten har mer än hälften av rösträtten. Utskottet påpekar att den föreslagna grundlagstexten inte hindrar att övervakning och revision utförs också i andra statsägda aktiebolag, åtminstone inte vad statens ägar-

andel beträffar. Med hänvisning till statsutskottets utlåtande är det skäl att betona riksdagens behov av information när det gäller beslut där staten avstår från sin aktiemajoritet.

Utskottet har ändrat 2 mom. av de orsaker som anges i den allmänna motiveringen. För klarhetens skull är det viktigt att i så stor utsträckning som möjligt samla alla bestämmelser om statens revisionsverk i en och samma lag. I lagen bör ingå en närmare definition av innebörden i uttrycket "i anknytning till riksdagen".

Beredningen av lagstiftningsreformen måste nödvändigtvis inledas i brådskande ordning. Med tanke på innehållet i den nya lagstiftningen är det lämpligt att beredningen äger rum i anknytning till riksdagen, till exempel inom ramen för en kommission som tillsatts av talmanskonferensen. Beredningen bör i den mån det är nödvändigt ta ställning till och klargöra statsrevisorernas och revisionsverkets inbördes förhållande. Reformen kan lyfta fram statsrevisorernas övervakande och revisionsverkets reviderande roll. Utskottet anser inte att samarbetet mellan statsrevisorerna och revisionsverket strider mot kravet på oavhängighet. Utgångspunkten för reformen kan vara att riksdagen utser generaldirektören för revisionsverket. Närmare detaljer om förfarandet vid valet måste utredas.

I och med att statens revisionsverk överförs i anknytning till riksdagen framhävs behovet att organisera den interna revisionen inom ministeriernas förvaltningsområden på ett lämpligt sätt. I enlighet med statsutskottets utlåtande anser grundlagsutskottet att den interna revisionen bör regleras i lag.

91 §. *Finlands Bank.* Att Finland deltar i valuta-samarbetet innebär en situation som strider mot 73 § regeringsformen (GrUU 7/1998 rd). Den föreslagna 91 § motsvarar å sin sida i sak 73 § 1 och 2 mom. regeringsformen. Detta visar enligt utskottet klart att den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen har lett till att den sakliga innebörden av den föreslagna bestämmelsen inte längre är densamma som i nu gällande grundlagar.

Att uttrycket "under riksdagens garanti och vård" skall kvarstå i den nya grundlagen innebär

enligt motiveringen till propositionen att vissa krav ställs på den framtida utvecklingen av lagstiftningen om Finlands Bank (jfr. GrUU 5/1997 rd och GrUU 7/1998 rd). Utskottet instämmer i detta och anser med upprepande av tidigare ställningstaganden att regeringen bör vidta åtgärder för att revidera den relevanta lagstiftningen.

8 kap. Internationella förhållanden

Med hänsyn till den vikt och betydelse som utrikesärendena har i dagens läge föreslår propositionen med rätta att grundlagsbestämmelserna om Finlands internationella relationer sammanställs i detta kapitel. Syftet med förslaget är att skapa en översiktlig reglering på grundlagsnivå av de internationella frågorna och dessutom att förstärka kravet på parlamentarisk täckning i det utrikespolitiska beslutsfattandet. — Utskottet hänvisar över huvud taget till utrikesutskottets utlåtande om detta kapitel.

93 §. *Utrikespolitisk beslutanderätt.* Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om ledningen av den finländska utrikespolitiken, internationella förpliktelsers bindande effekt och den nationella beredningen av EU-beslut. Bestämmelserna gäller grunderna för riksdagens, republikens presidents och statsrådets behörighet i dessa frågor. *Paragrafens rubrik* är enligt utskottets mening inte helt lyckad, eftersom ”utrikespolitisk” har en snävare betydelse än ”internationella förhållanden”. Rubriken ”Behörighet i internationella frågor” motsvarar bättre innehållet i paragrafen än den rubrik som föreslagits i propositionen. Utskottet har ändrat rubriken i enlighet härmed.

De grundläggande bestämmelserna om behörigheten i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor finns i 1 mom. Enligt förslaget leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Utskottet har ändrat formuleringen av momentet i enlighet med den ändrade benämningen på grundlagen.

Grundlagsutskottet instämmer i utrikesutskottets utlåtande och anser att förslaget gör det möjligt för presidenten att inneha en central ställning i ledningen av utrikespolitiken, men huvudsyftet med bestämmelsen är att koppla ihop det

parlamentariska ansvaret med presidentens åtgärder. I presidentens forbundna utrikespolitiska beslut iakttas de allmänna bestämmelserna i 58 § om presidentens sätt att fatta beslut. Presidenten fattar således sina beslut utifrån statsrådets förslag till avgörande. Såsom i motiveringen anges, kräver ledningen av utrikespolitiken en nära samverkan mellan presidenten och statsrådet. Detta krav förutsätter att presidenten och statsrådet på lämpligt sätt och i tid underrättar varandra om frågor av betydelse för utrikespolitiken. Kravet på samverkan kan också ha betydelse för tolkningen av 58 § till exempel så till vida att beslut om regeringspropositioner eller andra frågor inom utrikespolitiken inte fattas på ett sådant sätt som leder till en öppen meningsskiljaktighet mellan presidenten och statsrådet.

Presidenten skall fatta alla viktiga utrikespolitiska beslut och vidta alla viktiga utrikespolitiska åtgärder i samverkan med statsrådet och efter beredning av statsrådet. De praktiska formerna för samverkan varierar beroende på hur långt beredningen av ärendet i fråga har framskridit och hur viktigt det är. När det gäller vittbärande frågor kräver samverkan diskussioner mellan presidenten och hela statsrådet. I specialfall, där snabba beslut måste fattas, kan det emellertid räcka att presidenten håller kontakt med statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott eller med en enskild minister, framför allt då statsministern, utrikesministern eller den minister som svarar för beredningen av frågan.

Enligt propositionen finns det inte skäl att i grundlagen närmare reglera formerna för samverkan i skötseln av utrikespolitiken. Utskottet omfattar denna uppfattning, men anser att bestämmelserna i den nya grundlagen i detta avseende avviker från de tidigare till den grad att det är skäl för regeringen att företa en övergripande genomgång av de gällande bestämmelserna om förfarandet vid skötseln av utrikespolitiken och vilka ändringar som den nya grundlagen föranleder.

I 2 mom. ingår bestämmelser om riksdagens och statsrådets behörighet i EU-frågor. Utskottet har ändrat formuleringen i enlighet med den ändrade benämningen på grundlagen.

Detta moment ersätter regeringsformens 33 a §, som intogs i regeringsformen 1993. Syftet med bestämmelserna är att bevara riksdagens och statsrådets behörighet och ansvar beträffande den nationella beredningen av unionsfrågor i huvudsak oförändrade. Statsrådets behörighet omfattar alla ärenden och grupper av ärenden som Europeiska unionen beslutar om.

Utskottet anser att detta syfte med propositionen är riktigt och att propositionen innebär att de synpunkter gällande statsrådets behörighet som utskottet lade fram 1994 när det behandlade ändringar som måste göras till följd av medlemskapet i EU överensstämmer med den nya grundlagen. Utskottet konstaterade då bland annat följande (GrUB 10/1994 rd, s. 4, andra spalten):

— Statsrådet bestämmer om den nationella beredningen av frågor som EU:s institutioner, i allmänhet EU:s råd, skall besluta om. Statsrådets behörighet i detta avseende gäller på enahanda sätt de beredningsskeden som föregår EU:s slutliga beslut också i institutioner som inte fattar juridiskt bindande slutliga beslut, t.ex. Europeiska rådet.

— Inget sakkomplex har uteslutits från statsrådets beredningsbehörighet. Statsrådets beredning täcker sålunda också bland annat frågor som gäller unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

— Statsrådet slår fast Finlands ståndpunkt och bestämmer dessutom våra företrädares agerande och deltagande i EU:s slutliga beslutsfattande och de beredningsskeden som föregår beslutet. Statsrådet skall alltså fatta beslut om Finlands representation vid Europeiska rådets sammanträden.

— För att riksdagens möjligheter till inflytande skall kunna säkerställas och på grund av statsrådets omfattande behörighet är det konsekvent att statsministern representerar Finland vid Europeiska rådets sammanträden. Det är på sin plats att statsrådet nära samarbetar med republikens president när Finlands ståndpunkt till betydande utrikes- och säkerhetspolitiska unionsfrågor utformas.

Enligt förslaget är det statsrådet som fattar beslut om Finlands åtgärder i anknytning till EU-beslut, om inte beslutet kräver godkännande av

riksdagen. Frågan hur en författning förutsatt av ett direktiv skall fås till stånd, om den fråga den gäller materiellt sett inte hör till lagstiftningens område, finner sig då osökt. Enligt 80 § 1 mom. grundlagen krävs det ett bemyndigande i grundlagen eller någon annan lag för att förordningar skall få utfärdas. Utskottet anser att om ett sådant bemyndigande inte redan givits i lagen i fråga, kan statsrådet i fall av detta slag utfärda en förordning med anledning av ett direktiv direkt med stöd av 93 § 2 mom.

Enligt motiveringen till propositionen uppställer momentet inga begränsningar för hur beredningen av och beslutsfattandet i EU-ärenden skall samordnas inom statsrådet. Regeringen bör utreda fördelarna och nackdelarna med ett system där dessa frågor i så stor utsträckning som möjligt koncentreras till statsrådets kansli, menar utskottet.

Enligt utskottets uppfattning bör uttrycket ”beslut som fattas i Europeiska unionen” i 2 mom. tolkas så att det också täcker frågor som formellt sett inte omfattas av unionens behörighet men som både till sitt innehåll och sina konsekvenser kan jämföras med unionsfrågor. Schengenavtalen kan ses som ett aktuellt exempel på sådana frågor. Relevanta delar av 96 och 97 § skall tillämpas på dem.

94 §. Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem. Paragrafens 1 mom. gäller godkännande av fördrag och andra internationella förpliktelser i riksdagen. Utskottet poängterar att riksdagen skall ge sitt godkännande innan en internationell förpliktelsen antas. En viktig grund för kravet på riksdagens godkännande är att fördraget eller förpliktelsen innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Uttrycket ”området för lagstiftningen” har i motiveringen med allt fog tolkats i enlighet med grundlagsutskottets praxis under den senaste tiden.

Som exempel på internationella förpliktelser som paragrafen kan tillämpas på nämns i motiveringen till propositionen FN:s säkerhetsråds för medlemsstaterna förpliktande resolutioner. Exemplet är inte lyckat. Beslut som fattas i en internationell organisation där Finland är medlem

kan nämligen i allmänhet inte längre föreläggas riksdagen för godkännande, eftersom organisationens befogenhet att fatta beslut med konsekvenser för medlemsstaterna har godkänts i samband med anslutningen. En annan sak är sedan att till exempel beslut av FN:s säkerhetsråd kan kräva nationella åtgärder för att de skall kunna sättas i kraft. Så skedde i det fall som togs upp i grundlagsutskottets ställningstagande GrUU 34/1993 rd, till vilket en hänvisning görs i motiveeringen.

Nya i momentet är bestämmelserna om uppsägning av fördrag och internationella förpliktelser. Detta kräver riksdagens godkännande, om förpliktelsen hör till dem som skall godkännas av riksdagen. Enligt numera vedertagen praxis beslutar republikens president om uppsägning av avtal som satts i kraft genom förordning. Dessutom anses presidenten utan riksdagens medverkan kunna säga upp avtal som satts i kraft genom en så kallad blankettlag eller genom lagbestämmelser av materiell typ.

Utskottet stöder förslaget. Bestämmelsen bör tolkas så att riksdagens godkännande krävs för uppsägning också av internationella förpliktelser som riksdagen godkänt innan den nya grundlagen trädde i kraft. Kravet på godkännande gäller dessutom uppsägningar av förpliktelser som ursprungligen inte godkänts av riksdagen men som utifrån den nya grundlagen bör föreläggas riksdagen för godkännande.

Det är enligt utskottets uppfattning inte fråga om en sådan formell uppsägning som avses i momentet när Finland beslutar avbryta tillämpningen eller verkställigheten av ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse. Det är dock viktigt att en redogörelse om dessa saker lämnas till utrikesutskottet i enlighet med den i 97 § reglerade proceduren, åtminstone då avbrottet inte endast är tillfälligt och kortvarigt.

Paragrafens 2 mom. är formulerat så att det kunde tolkas som om också uppsägning av internationella förpliktelser skulle kräva riksdagens godkännande med två tredjedelars majoritet, om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium. Detta är inte vad som avses, vilket också på sätt och vis framgår av motiveeringen. Utskottet har dock infört ett förtydligande i mo-

mentet som utesluter ovan nämnda tolkningsmöjlighet.

Enligt 3 mom. får en internationell förpliktelse inte äventyra konstitutionens demokratiska grunder. Med hänvisning till utrikesutskottets utlåtande anser utskottet att bestämmelsen jämsides med den målinriktade bestämmelsen i 1 § 3 mom. grundlagen i enskilda fall kan få betydelse som en avgränsning av den utrikespolitiska beslutanderätten.

95 §. *Ikraftträdande av internationella förpliktelser.* I 2 mom. bestäms att lagförslag om ikraftträdande av ett fördrag och någon annan internationell förpliktelse skall behandlas i så kallad inskränkt lagstiftningsordning, om förslaget gäller grundlagen. Så är fallet också i dag. Utskottet anser det vara klart att de lagar om ikraftträdande som stiftas i inskränkt grundlagsordning är undantagslagar i författningsrättsligt hänseende. Kravet på avgränsat undantag enligt 73 § gäller därför dem.

Lagförslag om ändring av rikets territorium skall enligt förslaget behandlas i samma ordning som lagar om ikraftträdande av en grundlag. Utskottet omfattar vad som i detta avseende sägs i motiveeringen till propositionen (RP 1/1998 rd, s. 152, andra spalten), nämligen att avsikten med förslaget inte är att ändra den långvariga praxis enligt vilken riksgränsen mellan Finland och Sverige samt Finland och Norge går upp vart 25:e år för att ändringar främst i älvarnas och sjöarnas djupfäror skall kunna konstateras. Vid dessa gränsgångar är det enligt utskottets mening inte fråga om några egentliga territorieändringar utan snarast om registrering av ändringar i naturförhållandena vid gränslinjen.

96 §. *Riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen.* Enligt motiveeringen avser paragrafen att säkerställa riksdagens möjligheter att i samråd med statsrådet besluta om Finlands ståndpunkt i aktuella EU-ärenden. Förslaget går inte ut på att ändra på det säregna förfarandet där riksdagen utan att fatta beslut — deltar i den nationella beredningen av EU-ärenden.

Grundlagsutskottet beskrev i tiden processen på följande sätt (GrUB 10/1994 rd, s. 3, första

spalten): ”Inom tillämpningsområdet för 33 a § 2 mom. [regeringsformen] är det statsrådet som skall utforma Finlands ståndpunkt till respektive skede av behandlingen av ett ärende i internationella institutioner. ... begränsas statsrådets handlingsfrihet, i sista hand genom de parlamentariska principerna, av riksdagsordningens stadganden om samarbete med riksdagen.” I den då aktuella propositionen (RP 318/1994 rd, s. 21) preciserade regeringen vikten och arten av riksdagsbehandlingen av unionsärenden: ”I behandlingen är det ur formell synpunkt inte fråga om att av riksdagen inhämtas fullmakt för någon verksamhetslinje och för agerande i enlighet med denna linje i EU:s råd. Finlands företrädares agerande i EU:s beslutsfattande institutioner bygger närmast på att statsrådet i sin verksamhet är beroende av riksdagens förtroende. Riksdagsbehandlingen har därför i första hand politisk betydelse för relationerna mellan riksdagen och statsrådet. Betydelsen av att riksdagens vilja eventuellt negligeras kan komma att mätas med hjälp av de specifika medlen i vårt parlamentariska system.”

Utskottet har dryftat om en uttrycklig beskrivande bestämmelse om arten av riksdagsbehandlingen av unionsärenden eventuellt borde tas in i grundlagen. Bestämmelsen kunde ingå i 2 mom. genom en passus om att riksdagens hållning skall vara vägledande för Finlands ställningstaganden vid behandlingen av förslag i EU. Formuleringen grundar sig på ett uttalande som riksdagen godkände i samband med behandlingen av vissa ändringar i riksdagsordningen med anledning av Finlands medlemskap i EU. Av bestämmelsen skulle då framgå att en i samband med riksdagsbehandlingen uttryckt hållning ges högsta prioritet när Finlands ståndpunkt formuleras. Bestämmelsen skulle inte heller bygga på ett fullmakts- eller mandattänkande, ett koncept som man uttryckligen inte velat få med i någon fas av riksdagsbehandlingen av unionsärenden.

Det är ett obestridligt faktum, framhåller utskottet, att riksdagens ståndpunkter enligt vedertagen praxis i dag har den relevans som avses ovan för Finlands hållning. Den normativa uppfattningen om detta framgår också av propositionsmotiveringen (RP 1/1998 rd, s. 154). Å and-

ra sidan kunde bestämmelsen göra regleringen av saken onödigt formell, något man velat undvika. I en oreglerad situation kan riksdagen vid behov fritt ange vilken politisk tyngd en ståndpunkt avses ha. Att riksdagens ståndpunkt skall ha högsta prioritet för formuleringen av den nationella hållningen i unionsärenden bygger enligt utskottet i varje händelse på riksdagens status som högsta statliga organ och behöver följaktligen inte backas upp med särskilda bestämmelser i grundlagen. Därför har utskottet inte kompletterat 2 mom.

I föreslagna 3 mom. har inte tagits in någon bestämmelse liknande den i 54 d § 2 mom. riksdagsordningen om att stora utskottet eller utrikesutskottet skall underrättas om statsrådets ståndpunkt i ärendet. Enligt motiveringen är avsikten dock inte att ändra det vedertagna förfarandet.

I praktiken har det förekommit en del problem med underrättelsen om statsrådets hållning och tidpunkten för underrättelsen. Statsrådet har tänjt på riksdagsordningens krav ”utan dröjsmål” till det yttersta när det gällt att sända en skrivelse beroende på att statsrådet inte haft någon hållning att lägga fram. Man har t.o.m. varit tvungen att bordlägga ärenden i stora utskottet när uppgifter om statsrådets ståndpunkt inte funnits att tillgå. Det finns alltså all anledning att i grundlagen ta in en bestämmelse om skyldigheten att meddela statsrådets hållning, menar utskottet. Ett tillägg på denna punkt har följaktligen gjorts i momentet.

När det gäller de praktiska procedurerna understryker utskottet (jfr. GrUB 10/1994 rd) den fundamentala vikten av att de statsrådsskrivelser som avses i 2 mom. tillställs riksdagen utan dröjsmål. Statsrådet kan i denna skrivelse lägga fram sin ståndpunkt, dvs. ståndpunkten i det skedet eller som ett preliminärt ställningstagande eller meddela att det än så länge inte ens kan komma med en preliminär ståndpunkt. Statsrådet skall också informera om eventuella preciseringar och ändringar i ståndpunkterna.

97 §. *Riksdagens rätt att få information i internationella frågor.* I paragrafen ingår specialbestämmelser om riksdagens rätt att få information i internationella frågor. Bestämmelserna motsva-

rar i materiellt hänseende den nuvarande regleringen. Senare delen av 1 mom. leder a contrario till att talmanskonferensen över huvud taget inte får besluta att en redogörelse från statsrådet till utrikesutskottet i en utrikes- eller säkerhetspolitisk fråga får tas upp till debatt i plenum. I praktiken hade det dock eventuellt varit på sin plats med en debatt i plenum med anledning av exempelvis en redogörelse till utrikesutskottet 1997 om Finlands internationella traktatpolitik (utrikesministeriets publikation 12/1997) och den 11 november 1998 om Finlands människorättspolitik. Grundlagen bör enligt utskottets åsikt lämpligen tillåta detta, även om det är uppenbart att förfarandet tillgrips bara i undantagsfall. Utskottet har därför i momentet strukit passusen som enbart refererar till en redogörelse till stora utskottet.

När man överväger om en redogörelse lämpligen kunde tas upp till debatt i plenum bör man beakta den sekretess ärendet kräver. Om ett utskott efter att ha hört statsrådet med stöd av 50 § 3 mom. beslutat att utskottets medlemmar skall iaktta sekretess vid behandlingen av en redogörelse, går det inte att ta upp redogörelsen till offentlig debatt i plenum. Eventuella debatter i plenum skulle förmodligen ske efter utskottsbehandlingen och följaktligen vore det naturligt att det är utskottets ordförande som för talmanskonferensen föreslår att frågan tas upp till debatt i plenum.

9 kap. Rättskipningen

De föreslagna bestämmelserna i detta kapitel motsvarar i allt väsentligt den nuvarande regeringsformens V kap. om domstolarna, vissa bestämmelser i lagen om riksätten samt den gällande regeringsformens X kap. om de offentliga tjänsterna och 29 § 1 mom. om benådning.

98 §. *Domstolarna.* I paragrafen har tagits in bestämmelser om domstolsväsendets generella uppbyggnad beroende på att grundlagen på ett heltäckande sätt skall reglera de grundläggande avgörandena i fråga om utövningen av offentlig makt. De allmänna domstolarna nämns i 1 mom. och de allmänna förvaltningsdomstolarna i 2 mom. Utskottet menar att saken är av den arten

att närmare bestämmelser om dessa domstolar skall ingå i lag och att regleringen exempelvis genom ramlagstiftning inte kan införas på förordningsnivå. Också 3 momentets lydelse ger tolkningsmässigt stöd åt kravet på reglering genom lag.

101 §. *Riksätten.* Utskottet har preciserat skrivningen i 1 mom.

102 §. *Utnämning av domare.* De ordinarie domarna utnämns enligt förslaget av republikens president enligt ett i lagen bestämt förfarande. Utskottet har ändrat 58 § 3 mom. så att presidenten också utnämner domarna på grundval av ett förslag till avgörande från statsrådet. Av ändringen följer att det med stöd av 102 § genom lag kan bestämmas bara om andra element i domarutnämningensprocessen än det slutliga beslutet enligt 58 §, som fattas vid presidentföredragning utifrån förslag till avgörande från statsrådet.

Justitieministeriet tillsatte den 22 september 1998 en arbetsgrupp för att ta fram ett förslag till proposition om lagstiftning gällande förfarandet vid domarutnämningar. Arbetsgruppen skall enligt uppdraget skriva sitt förslag utgående från att tjänsteförslag frångås vid utnämningen av domare och i stället tas i bruk ett slags motiverat tjänsteförslag. Arbetsgruppen bör ta fasta på den hållning Domarkommissionens (KB 1998:1) majoritet intog, nämligen att det för domarutnämningarna skall inrättas en tjänsteförslagsnämnd som tillsätts av statsrådet. Också vad beträffar nämndens sammansättning gäller majoritetens åsikt att flertalet av nämndmedlemmarna skall representera domstolsväsendet.

Utskottet ser ingen anledning att i detta skede gå närmare in på utnämning förfarandet, men påpekar dock att beredningen av utnämningarna bör präglas av öppenhet och att hela processen bör medverka till att pluralismen i samhället reflekteras i den yrkesmässigt högkompetenta domarkårens sammansättning och förhindra att alltför många utnämningar baserade på intern komplettering görs inom domstolsväsendet.

10 kap. Laglighetskontroll

Detta kapitel omfattar bestämmelser om grundlagens företräde och om förbud mot att tillämpa

en bestämmelse i en författning på lägre nivå än lag, om bestämmelsen står i strid med grundlagen eller någon annan lag. I kapitlet ingår också bestämmelser om de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter, befogenheter och rätt att få upplysningar. Dessutom föreskrivs i kapitlet om kontrollen av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder, om presidentens straffrättsliga ansvar samt om ministeransvarighet och väckande av åtal mot ministrar. Vidare ingår i kapitlet allmänna bestämmelser om ansvar för ämbetsåtgärder.

106 §. *Grundlagens företråde.* Bestämmelsen om grundlagens företråde bekräftar att grundlagen ingår som ett element i rättstillämpningen vid domstolarna och säkrar att grundlagen i praktiken har högre rang i lagstiftningshierarkin. Det är domstolarna som i sista hand genom att lyfta fram grundlagen skall se till att beslutet i varje enskilt rättsfall inte uppenbart strider mot grundlagen. Det handlar alltså inte om att domstolarna genom bestämmelsen skulle ges i uppdrag att ta ställning till om lagarna är grundlagsenliga eller generellt övervaka att så är fallet. Enligt förslaget skall domstolen ge företråde åt en grundlagsbestämmelse, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende vid domstolen uppenbart strider mot grundlagsbestämmelsen.

Konflikter mellan lag och grundlag kommer förmodligen att vara ytterst sällsynta. I de flesta fallen är en kollision mellan lag och grundlag nämligen skenbar och kan elimineras genom tolkning. Bland de motiverbara alternativa lagtolkningarna bör domstolarna välja dem som bäst harmonierar med grundlagen och som eliminerar alternativ som kan anses stå i strid med grundlagen; principen om en grundlagsenlig lagtolkning (jfr. GrUB 25/1994 rd, s. 4, första spalten).

I föreslagna 106 § ingår det förbehållet att en lag inte stiftats i grundlagsordning. Det är för närvarande möjligt att i grundlagsordning stifta en lag som står i strid med grundlagen. Denna möjlighet medges också av 73 § när det gäller ett avgränsat undantag från grundlagen. En undantagslag av denna typ får inte samma normhierarkiska status som är typisk för grundlagen utan jämställs i detta hänseende med en lag. Stiftande

av en undantagslag är ett i grundlagen sanktionerat sätt att utöva lagstiftningsmakt. Grundlagsordningen används härvid till att undanröja grundlagsvidrigheten i en (undantags)lag som till sitt materiella innehåll strider mot grundlagen. En undantagslag står följaktligen i sig inte i konflikt med grundlagen på det sätt som avses i den föreslagna paragrafen, utan ingår i en grundlagsenlig ordning.

Utskottet har strukit hänvisningen till att lagen inte har stiftats i grundlagsordning, eftersom passusen i paragrafkontexten är inkonsekvent. Vad beträffar grundlagens företråde stämmer, trots strykningen, kommentarerna i motiveringen gällande lagar, som enligt den så kallade konstitutionella luckteorin stiftats i vanlig lagstiftningsordning, påpekar utskottet.

Även om en lag stiftas som undantagslag innebär det inte ofrånkomligen att bestämmelsen om grundlagens företråde lämnas obeaktad. Om undantagslagen har stiftats för länge sedan och grundlagen senare ändrats på väsentliga punkter i förhållande till undantagslagen eller grundlagsutskottet gått in för en annan tolkningspraxis i fråga om grundlagens innehåll, bör frågan omprövas utifrån 106 §.

Utskottet har ändrat den föreslagna skrivningen också på en annan punkt. I paragrafen karakteriseras konfliktsituationen med att tillämpningen av en lagbestämmelse uppenbart skulle strida mot en bestämmelse i grundlagen. Konfliktsituationen kunde enligt utskottet lämpligen i den föreslagna bestämmelsen beskrivas i allmänare ordalag som en komparation mellan tillämpningen av en lagbestämmelse och grundlagen, inte bara en viss bestämmelse i grundlagen. Därmed ingår grundlagen i sin helhet i jämförelsen.

När det gäller kontrollen av att lagarna är grundlagsenliga kommer tonvikten enligt den nya grundlagen fortfarande att ligga på förhandskontrollen. Här har grundlagsutskottet en framträdande roll, något som också anges i en särskild bestämmelse (74 §). Bestämmelsen om grundlagens företråde tillåter domstolarna att ta ställning till relationen mellan en bestämmelse i en av riksdagen antagen lag och grundlagen bara när de avgör enskilda rättsfall. Grundlagen mås-

te ges företräde i det fall att tillämpningen av en lagbestämmelse uppenbart skulle strida mot grundlagen. Kravet på uppenbarhet innebär att konflikten mellan lagbestämmelsen och grundlagen är tydlig och obestridlig och därmed lätt att upptäcka och inte exempelvis som rättslig fråga lämnar rum för tolkning.

När ställning tas till om en konflikt är uppenbar har det en viss betydelse om grundlagsutskottet i lagstiftningsskedet har prövat frågan i ett konstitutionellt perspektiv eller inte. Om utskottet i det sammanhanget har konstaterat att lagen är grundlagsenlig, kan den motsatta åsikten inte anses klar och obestridlig, förutsatt att utskottet gjort sin bedömning utifrån en tolkningssituation lik det specifika fall som behandlas av domstolen. Utskottet tolkar dock grundlagsenligheten på ett allmänt plan, *in abstracto*, medan åter domstolen tvingas ta ställning till frågan i ett konkret rättsfall. Därför kan det hända att domstolen i fråga om en viss lag konfronteras med ett konfliktmönster som utskottet inte har bedömt. I ett sådant fall kan kravet på uppenbarhet undantagsvis uppfyllas också beträffande en av grundlagsutskottet behandlad lag.

Utskottet har uppmärksammat de åländska landskapslagarnas ställning vid tillämpningen av bestämmelsen om grundlagens företräde. Självstyrelselagen för Åland reglerar kompetensfördelningen mellan riket och landskapet bland annat när det gäller den lagstiftande makten. Landskapets lagstiftningsmakt utövas genom landskapslagar. Dessa bör i detta hänseende betraktas som lagar enligt 106 §.

107 §. Begränsning av rätten att tillämpa författningar på lägre nivå än lag. Med hänvisning till grundlagsutskottets hållning i ett tidigare sammanhang framhåller regeringen i propositionen att förordningarna hierarkiskt sett är uppbyggda på följande sätt: förordningar av republikens president, förordningar av statsrådet och förordningar av ministerier (GrUB 16/1994 rd, s. 2, andra spalten). Frågan om förordningarnas inbördes förhållande kommer troligen inte att ha någon praktisk betydelse eftersom förordningar enligt 80 § bara kan utfärdas på grundval av ett särskilt bemyndigande. Förhållandet mellan oli-

ka typer av förordningar måste av allt att döma i sista hand bedömas utifrån en utredning av vad som är den rättsliga grunden för respektive förordning och om innehållet i förordningarna håller sig inom ramen för de lagrum som ger bemyndigandet.

110 §. Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt samt uppgiftsfördelningen mellan dem. Av 101 § framgår att det är riksretten som behandlar åtal som väcks mot en medlem av statsrådet, justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman eller en ledamot i högsta domstolen alternativt högsta förvaltningsdomstolen för lagstridigt förfarande i ämbetsutövning, samt enligt 113 § mot republikens president. Förslaget innefattar också särskilda bestämmelser om hur åtal skall utföras i dessa fall med undantag för fall som gäller ledamöterna i de högsta domstolarna. Som paragraferna är utformade hänger frågan i detta avseende bara på det allmänt utformade bemyndigandet i 110 § 1 mom. Utskottet menar att det emellertid med avseende på en väl avvägd reglering vore korrekt att också dessa fall regleras närmare i grundlagen.

Rätten att väcka åtal mot ledamöter i de högsta domstolarna hör numera till justitiekanslern eller justitieombudsmannen på grundval av 9 § 2 mom. lagen om allmänna åklagare. Bestämmelsen gäller rent generellt åtal mot domare för tjänstebrott. För att syftet ovan skall kunna nås är det lämpligt att grundlagen får en bestämmelse med ett likadant innehåll. Utskottet har därför fogat ett tillägg i saken till 110 § 1 mom.

112 §. Laglighetskontrollen av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder. Utskottet har gjort vissa språkliga ändringar i 2 mom. som gäller lagstridiga beslut av presidenten. Med hänsyn till att statsrådet enligt 65 § 2 mom. skall verkställa de beslut som presidenten fattar är det enligt utskottets uppfattning lämpligt att momentet direkt i början anger vilken reaktion som enligt grundlagen krävs av statsrådet när ett beslut av presidenten är lagstridigt, det vill säga att statsrådet skall meddela att beslutet inte kan verkställas.

113 §. Presidentens straffrättsliga ansvar. Enligt förslaget skall riksdagen meddelas för att presi-

dentens straffrättsliga ansvar skall kunna omsät-
tas i praktiken. Det vore på sin plats att i riksdagens arbetsordning skriva in att meddelandet skall remitteras till grundlagsutskottet. Dessutom bör det övervägas om det i arbetsordningen också kunde föreskrivas att riksdagen skall vara fulltalig när frågan behandlas.

114 §. Åtal mot minister. Med hänvisning till de skäl som anförs i den allmänna motiveringen har utskottet ändrat 2 mom. Enligt detta fattas beslut om åtal av riksdagen sedan grundlagsutskottet har tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder. Trots denna grundläggande ändring är avsikten att en ministeransvarighetsfråga i motsats till nuvarande praxis skall väckas direkt i grundlagsutskottet i enlighet med vad som bestäms i 115 §. Det hör till grundlagsutskottet att behandla sådana frågor utifrån vedertagna procedurer och i sitt betänkande lägga fram sin ståndpunkt för riksdagen rörande frågan om en minister i sin ämbetsutövning har förfarit lagstridigt eller inte med beaktande av 116 §. Utskottets instrument för att effektivt utreda ministeransvarighetsärenden kan i förekommande fall bedömas generellt i samråd med justiekanslern, justitieombudsmannen och riksåklagaren.

På grund av utskottets ändring måste den nuvarande bestämmelsen att en minister har rätt att avge en förklaring inför riksdagen innan riksdagen fattar beslut om åtal stå kvar i grundlagen. Utskottet har tagit in bestämmelsen i 2 mom. Den är så formulerad att nuvarande praxis kan fortsätta, det vill säga den berörda ministern ges tillfälle att avge en förklaring bara om riksdagen inte omedelbart beslutar att ärendet förfaller eller att inget åtal kommer att väckas. Ministern bör få rimlig tid på sig för förklaringen (för närvarande 10 dagar). Den bör kunna lämnas in skriftligen till riksdagen eller avges muntligen i plenum.

Samtidigt har utskottet strukit den sista satsen om att grundlagsutskottet skall ge ministern möjlighet att bli hörd, eftersom den i sak inte längre behövs. Att bestämmelsen är onödig beror på att grundlagsutskottet åläggs denna skyldighet i vilket fall som helst (21 §). Därtill finns det en viss risk för att denna typ av enskilda utfrågningsbestämmelser i en grundlag kan ge upphov till

grundlösa motstridigheter vid tolkningen av åtminstone 28 § 3 och 4 mom. samt 38 § 2 mom.

115 §. Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet. Enligt paragrafen kan ett ministeransvarighetsärende väckas i grundlagsutskottet genom en anmälan till utskottet från justiekanslern eller justitieombudsmannen, genom en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter eller genom en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott. Justiekanslern och justitieombudsmannen bör enligt utskottet också kunna göra en anmälan, om en lagstridig ämbetsåtgärd uppdragas först senare. I sådana fall kan en anmärkning i enlighet med 112 § som regel inte spela någon roll längre. Något annat riksdagsutskott kan i överensstämmelse med nuvarande praxis initiera utredning bara om de annars behandlar en anknytande fråga.

Paragrafen ger alltså grundlagsutskottet rätt att på eget initiativ utreda om en ministers ämbetsåtgärd är laglig eller inte. Frågan kan enligt motiveringen till propositionen bli aktuell till exempel i samband med behandlingen av regeringens berättelse. Utskottet menar att möjligheten för grundlagsutskottet att på eget initiativ ta upp en ministeransvarighetsfråga närmast är avsedd som ett undantagsfall. Ett beslut måste i sådana fall i överensstämmelse med 114 § 2 mom. fattas när utskottet är fulltaligt, till exempel efter att det genom ett vanligt förfarande har fått utredning på grundval av 47 § 2 mom.

Ett utskott har inga praktiska möjligheter att självt utreda lagligheten av ministrars ämbetsåtgärder annat än på sin höjd i samband med behandlingen av någon annan fråga. Därför är det viktigt att till exempel den stora allmänheten inte får en felaktig bild av utskottet som ett extra och yttersta forum för bilagging av rättstvister gällande ministrars åtgärder. Det finns redan nu vissa tecken på sådana tendenser. Om det behövs, kan utskottets initiativrätt och procedurer för andra externa initiativ än de som nämns i 1 mom. tydliggöras i lag, riksdagens arbetsordning eller genom föreskrifter från grundlagsutskottet.

116 §. Förutsättningarna för väckande av åtal mot ministrar. Paragrafen har formulerats om på

grundval av ändringarna i 114 § 2 mom. Utifrån paragrafen skall regeringen ta ställning till om det behövs kompletterande bestämmelser om ministrarnas tjänsteplikt på grund av den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 §.

117 §. Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar. Förslaget stämmer till största delen överens med den rådande situationen. De högsta laglighetsövervakarnas juridiska ansvar är i princip ordnat på samma sätt som ministrarnas ansvar. Det enda som skiljer förslaget från nuläget är att den nya grundlagen inte föreskriver om de strängare åtalstvillkor för justitiekanslern och justitieombudsmannen som avses i 116 §. Utskottet håller med regeringen om motiveringen på denna punkt. Regeringen anser att det inte finns så starka skäl för en "åtalströskel" för laglighetsövervakarna som för ministrarna.

Vad gäller utskottets initiativrätt i fråga om justitiekanslerns och justitieombudsmannens ansvar hänvisar utskottet till motiveringen till 115 § ovan.

118 §. Ansvar för ämbetsåtgärder. I 3 mom. föreskrivs om rätt för enskilda att bland annat yrka att tjänstemän och andra som innehar ett offentligt uppdrag skall dömas till straff, om de gör sig skyldiga till lagstridiga åtgärder. Momentet är en allmän bestämmelse om den enskildes rätt att yrka åtal. Den kan inte tillämpas på de särskilt i grundlagen och i fråga om åtalsrätten noggrant reglerade fall där ett åtal handläggs i riksätten. Av tydlighetsskäl måste denna konstellation dock framgå direkt av grundlagstexten. Utskottet har därför fogat ett tillägg till momentet.

11 kap. Förvaltning och självstyrelse

Kapitlet innefattar bestämmelser om den allmänna uppbyggnaden av den statliga förvaltningen, kriterierna för utformningen av statsförvaltningen och principerna för den administrativa indelningen. Vidare innefattar kapitlet bestämmelser om kommunal och annan regional självstyrelse samt om landskapet Ålands och universitetens självstyrelse. Kapitlet anger också kriterierna för behörigheten vid utnämning till statliga förvaltningstjänster men också om behörighetsvillko-

ren och utnämningsgrunderna för tjänster. Dessutom finns det en ny bestämmelse om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

119 §. Statsförvaltningen. Med anledning av paragrafen fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att 80 § 2 mom. innebär att det måste föreskrivas genom lag om kriterierna för ställningen och skyldigheterna för dem som utövar offentlig makt. Frågan är viktig eftersom lagrummet skall borga för en oavhängig tjänsteutövning.

Enligt 2 mom. skall de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras i lag, om deras uppgifter omfattar betydande utövning av offentlig makt. I övrigt kan genom förordning utfärdas bestämmelser om enheter inom statsförvaltningen, till exempel om ämbetsverk och myndigheter som tillhandahåller tjänster. Den riktiga rättsnormnivån för enheter inom statsförvaltningen bestäms således utifrån betydelseinnehållet i "offentlig makt" men också med stöd av om utövningen av offentlig makt är betydande.

Enligt motiveringen till propositionen är det fråga om utövning av offentlig makt när till exempel en enhet har rätt att utfärda rättsnormer eller besluta om den enskildes rättigheter, skyldigheter eller förmåner eller bruka maktmedel eller på något annat sätt ingripa i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Om något organ inom statsförvaltningen har sådana åligganden måste resultatet vara att det bestäms genom lag om de allmänna kriterierna för organen, anser utskottet. Denna tumregel bör inte kompliceras med kriteriet "betydande" som gör att möjligheterna till olika tolkningar av regleringen ökar i eventuellt väsentlig mån. Utskottet har strukit kriteriet i momentet.

120 (122) §. Ålands självstyrelse. Landskapet Åland intar en särställning i Finlands statsskick, vilket speciellt framgår av landskapets omfattande självstyrelse. Utskottet menar att bestämmelsen om Ålands självstyrelse måste komma före bestämmelserna om annan regional självstyrelse i grundlagen. Utskottet har därför ändrat para-

grafordningen. Landskapets självstyrelse befästs av interna-

tionella utfästelser, framför allt av den så kallade Ålandsöverenskommelsen från 1921. Med hänsyn till den folkrättsliga bakgrunden till Ålands ställning finner utskottet det lämpligare att paragrafen rubriceras "Ålands ställning". Utskottet har gjort denna ändring i lagtexten.

Varken utskottets ändringar eller propositionen avser att rubba landskapets nuvarande ställning.

121 (120) §. Kommunal och annan regional självstyrelse. I 3 mom. bestäms om kommunernas beskattningsrätt. Den har av hävd ansetts höra till de viktigaste elementen i den kommunala självstyrelsen som är skyddad i grundlagen. Enligt propositionen har kommunerna beskattningsrätt enligt vad som närmare bestäms genom lag. Dessutom skall ungefär samma omständigheter regleras genom lag som när det gäller statsbeskattningen.

Utskottet menar att momentet tekniskt sett är klumpigt utformat, eftersom den ena meningen innehåller ett regleringsförbehåll och den andra anger vissa materiella frågor som skall bestämmas genom lag. Av den senare meningen framgår tydligt att kommunerna inte kan ha någon beskattningsrätt oberoende av lag. Därför är regleringsförbehållet i den första meningen onödigt. Om förbehållet stryks harmonierar bestämmelsen i själva verket bättre med den traditionella uppfattningen att beskattningsrätten anses vara ett av de mest utmärkande dragen för självstyrelsen.

Utskottet har därför strukit regleringsförbehållet i den första meningen. Samtidigt påpekar utskottet att strykningen inte inkräktar på lagstiftarens nuvarande befogenhet att mer ingående föreskriva om kommunernas beskattningsrätt genom bestämmelser och därmed normera vissa sakkomplex också i andra hänseenden än bara de som avses i den andra meningen.

122 (121) §. Den administrativa indelningen. Med stöd av 1 mom. skall förvaltningen ordnas med hänsyn till att landet skall delas in i sinsemellan förenliga områden, där den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Enligt motiveringen innebär detta ett krav på

att undvika många olika typer av områdesindelningar inom den statliga regional- och lokalförvaltningen. Med hänvisning till det principbeslut av statsrådet som nämns i motiveringen anser grundlagsutskottet att de språkliga förhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områden.

Enligt 2 mom. utfärdas det bestämmelser om grunderna för kommunindelning i lag. Av denna anledning finner utskottet det viktigt att det i lagstiftningen beaktas att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning eller försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk.

124 §. Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Förslaget syftar på goda grunder till att inskränka möjligheterna att lägga ut offentliga förvaltningsuppgifter på aktörer utanför den egentliga myndighetsapparaten. Utskottet understryker betydelsen av att rättssäkerheten och god förvaltningssed säkerställs genom bestämmelser, också när förvaltningsuppgifter direkt genom lag eller med stöd av lag förs över på andra än myndigheter. Om ett förvaltningsuppdrag inom ramen för denna paragraf kan innebära utövning av offentlig makt är det särskilt viktigt att säkerställa att den som utövar offentlig makt är tjänsteman i den mening som avses i strafflagen.

126 §. Utnämning till statliga tjänster. Utskottet har ändrat ordalydelsen i 1 mom. i överensstämmelse med namnet på grundlagen.

I propositionen begränsas grundlagsbestämmelserna om presidentens utnämningsrätt till de högsta tjänsterna inom statsförvaltningen och där tjänster till det är motiverat att uppdra utnämningsrätten åt presidenten på grund av hans konstitutionella ställning. I övrigt kan det bestämmas genom lag om presidentens rätt att utnämna eller förordna tjänstemän. Enligt propositionen är det statsrådet som har generell befogenhet att utnämna tjänstemän, om det inte i lag föreskrivs att uppdraget hör till presidenten, ett ministerium eller någon annan myndighet.

De grundläggande principerna i propositionen är att till presidentens rätt att utnämna tjäns-

temän genom lag bara skall hänföras sådana tjänster där det är motiverat att presidenten på grund av sin konstitutionella ställning, sina uppgifter eller av orsaker som anknyter till den aktuella tjänstens oberoende karaktär eller av andra motsvarande särskilda orsaker sköter utnämningen. Det ligger i linje med dessa principer att statsrådet utnämner kanslicheferna vid ministerierna, med undantag för statsrådets tjänstemän, liksom också cheferna vid statliga verk och de andra högsta tjänstemännen inom centralförvaltningen, om det inte av särskilda skäl är motiverat att presidenten eller någon annan myndighet har hand om utnämningen. Regeringen bör ta hänsyn till dessa principer på behörigt sätt, när bestämmelserna om utnämningrätten ses över med anledning av grundlagsreformen.

12 kap. Försvaret

Kapitlet innehåller de viktigaste grundläggande bestämmelserna om försvaret. De motsvarar i sak gällande lag.

128 §. Försvarsmaktens överbefälhavare. Enligt paragrafen kan presidenten på framställning av statsrådet överlåta uppdraget som överbefälhavare på någon annan finsk medborgare. Uppdraget kan överlåtas dels under krig, dels till exempel vid väpnade konflikter eller efter behov också i andra fall. Uppdraget kan överföras på någon annan för viss tid eller tills vidare.

Presidenten skall fatta beslut om att överlåta uppdraget som överbefälhavare på framställning av statsrådet. Detta avser i själva verket detsamma som förslaget till avgörande enligt 58 § 1 mom., där frågan avgörs med stöd av 58 § 2 mom. Enligt utskottets uppfattning kan statsrådet föreslå att vilken fråga som helst som är betydelsefull till följd av överlåtelsen kan avgöras av presidenten. Det beror på presidenten om uppdraget som överbefälhavare förs över på någon annan i sin helhet eller om presidenten förbehåller sig rätten till vissa av överbefälhavarens befogenheter. Ett annat överlåtelsebeslut kan omfatta överbefälhavarens befogenheter och uppgifter. Beslutet bör lämpligen också gälla sätten för överbefälhavarens maktutövning, det vill säga beslutsförfaran-

det. En väsentlig fråga är då på vilket sätt statsrådet efter maktöverföringen får information om vem som utövar överbefälhavarens maktbefogenheter.

129 §. Mobilisering. Beträffande förslaget om framställning av statsrådet gäller detsamma som konstateras om framställningen under 128 §. Det är riksdagens talman som skall sammankalla riksdagen på grundval av den princip som generellt framgår av 33 § 2 mom.

13 kap. Slutbestämmelser

I detta kapitel ingår en sedvanlig ikraftträdelsebestämmelse samt en bestämmelse om att de bestämmelser som behövs för att verkställa grundlagen utfärdas genom en separat lag. Dessutom finns det bestämmelser om vilka grundlagar som upphävs genom den nya grundlagen.

130 §. Ikraftträdande. Utskottet har ändrat namnet på lagen till grundlag. Dessutom har utskottet kompletterat *1 mom.* med att den nya grundlagen träder i kraft den 1 mars 2000.

Enligt *2 mom.* utfärdas de bestämmelser som behövs för att verkställa grundlagen genom en separat lag. Avsikten är att övergångsbestämmelserna skall finnas i en särskild lag om ikraftträdandet av den nya grundlagen. Regeringen har lämnat en proposition om detta till riksdagen (RP 75/1998 rd). Av lagförslaget framgår att *2 mom.* inte är avsett som ett bemyndigande för att genom lag bestämma om frågor som i övrigt hör till grundlagen.

131 §. Grundlagar som upphävs. Paragrafen har ändrats till följd av den ändrande benämningen på den nya grundlagen.

Motioner

Utskottet har godkänt förslaget till Finlands grundlag utifrån propositionen. Därför föreslår utskottet att lagförslagen i lagmotionerna förkastas.

Vidare anser utskottet att det inte finns någon anledning att genomföra hemställningarna, och föreslår därför att hemställningsmotionerna avböjs.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget i regeringens proposition godkänns med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag)

att lagmotionerna 16/1995 rd, 6/1998 rd, 11/1998 rd och 135/1998 rd förkastas,

att hemställningsmotionerna 1/1995 rd, 2/1996 rd, 3/1996 rd, 3/1997 rd, 4/1997 rd, 6/1997 rd, 8/1997 rd, 1/1998 rd, 2/1998 rd, 3/1998 rd och 5/1998 rd avböjs samt

att tre uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden)

Utskottets ändringsförslag

Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet i den ordning 67 § riksdagsordningen anger, föreskrivs:

1 kap.

Statsskickets grunder

1 §

Statsskick

(1 mom. som i RP)

Finlands konstitution är fastslagen i denna grundlag (*utesl.*). Konstitutionen skall trygga människovärdets okränkbarhet och individens frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället.

(3 mom. som i RP)

2—5 §

(Som i RP)

2 kap.

Grundläggande fri- och rättigheter

6—13 §

(Som i RP)

14 §

Rösträtt och rätt till inflytande

Varje finsk medborgare som har fyllt aderton år har rätt att rösta i statliga val och folkomröstningar. Om valbarhet i statliga val gäller vad som särskilt bestäms i denna grundlag.

(2 och 3 mom. som i RP)

15—23 §

(Som i RP)

3 kap.

Riksdagen och riksdagsledamöterna

24—26 §

(Som i RP)

27 §

Valbarhet och behörighet för uppdrag som riksdagsledamot

Valbar i riksdagsval är varje röstberättigad som inte är *omyndig*.

Till riksdagsledamöter kan dock inte väljas personer som innehar militära tjänster.

Justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, ledamöterna av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt riksåklagaren kan inte vara riksdagsledamöter. Om en riksdagsledamot väljs till republikens president eller väljs eller utnämns till något av dessa ämbeten, upphör uppdraget som riksdagsledamot den dag *han eller hon valdes eller utnämndes*. Uppdraget upphör också, om en riksdagsledamot förlorar sin valbarhet.

28—32 §
(Som i RP)

4 kap.

Riksdagens verksamhet

33 §
(Som i RP)

34 §

Riksdagens talman och talmanskonferensen

(1 och 2 mom. som i RP)

Talmannen och vice talmännen samt utskottens ordförande bildar talmanskonferensen. Talmanskonferensen ger anvisningar om hur riksdagsarbetet skall ordnas och beslutar, enligt vad som särskilt bestäms i denna *grundlag* eller i riksdagens arbetsordning, om förfarandet vid behandlingen av ärenden på riksmöte. Talmanskonferensen kan ta initiativ till stiftande av en lag om riksdagens tjänstemän och till utfärdande av en arbetsordning för riksdagen, liksom även initiativ till ändring av dem, samt lägga fram förslag till andra bestämmelser om riksdagens verksamhet.

35 §
(Som i RP)

36 §

Andra organ och representanter som riksdagen väljer

(1 mom. som i RP)

Riksdagen väljer andra organ som behövs, enligt vad som bestäms i denna *grundlag*, i någon annan lag eller i riksdagens arbetsordning.

(3 mom. som i RP)

37 §

Val av riksdagens organ

Utskotten och övriga organ i riksdagen tillsetts vid valperiodens första riksmöte för hela valperioden, om inte något annat bestäms i denna *grundlag*, i riksdagens arbetsordning eller i en instruktion som riksdagen antagit för organet i fråga. Riksdagen kan dock på förslag av talmanskonferensen under valperioden besluta tillsetta ett organ på nytt.

(2 mom. som i RP)

38 §
(Som i RP)

39 §

Hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen

Ett ärende tas upp i riksdagen genom att regeringen överlämnar en proposition eller genom att en riksdagsledamot väcker en motion eller på något annat sätt som anges i denna *grundlag* eller i riksdagens arbetsordning.

(2 mom. som i RP)

40 §

Beredningen av ärenden

Regeringens propositioner, riksdagsledamöternas motioner, berättelser som överlämnats till riksdagen samt övriga ärenden som bestäms i denna *grundlag* eller i riksdagens arbetsordning skall beredas i utskott före den slutliga behandlingen i plenum.

41 §

Behandlingen i plenum

(1 mom. som i RP)

Beslut i plenum fattas med flertalet av de avgivna rösterna, om inte något annat bestäms särskilt i denna *grundlag*. Vid lika röstetal avgör

lotten, om inte kvalificerad majoritet krävs för att ett förslag skall bli godkänt. Närmare bestämmelser om röstningsförfarandet finns i riksdagens arbetsordning.

42—45 §
(Som i RP)

46 §

Regeringens berättelser till riksdagen

(1 mom. som i RP)

Riksdagen skall ges andra berättelser enligt vad som bestäms i denna *grundlag*, annan lag eller riksdagens arbetsordning.

47 §

Riksdagens rätt att få information

(1 och 2 mom. som i RP)

En riksdagsledamot har rätt att av myndigheterna få sådana för uppdraget som riksdagsledamot behövliga uppgifter i myndigheternas besittning som inte skall hållas hemliga eller som inte gäller en proposition om statsbudgeten under beredning. (Nytt)

Angående riksdagens rätt att få information i internationella angelägenheter gäller dessutom vad som sägs på andra ställen i denna *grundlag*. (3 mom. i RP)

48 och 49 §
(Som i RP)

50 §

Offentligheten i riksdagens verksamhet

(1 mom. som i RP)

Utskottens sammanträden är inte offentliga. Ett utskott kan dock bestämma att dess sammanträde är offentligt till den del utskottet inhämtar upplysningar för behandlingen av ärendet. Utskottens protokoll och därtill hörande andra handlingar är offentliga, om *det inte av tvingande skäl bestäms något annat i riksdagens arbetsordning, eller utskottet beslutar något annat i ett enskilt ärende.*

(3 mom. som i RP)

51—53 §
(Som i RP)

5 kap.

Republikens president och statsrådet

54 §

Val av republikens president

(1 och 2 mom. som i RP)

Rätt att ställa upp *en kandidat* i presidentval har *ett registrerat parti*, från vars kandidatlista valts in minst en riksdagsledamot vid det senaste riksdagsvalet, samt tjugotusen röstberättigade. Bestämmelser om tidpunkten för val och närmare bestämmelser om förfarandet vid val av president utfärdas genom lag.

55 och 56 §
(Som i RP)

57 §

Presidentens uppgifter

Republikens president sköter de uppgifter som nämns i denna *grundlag* eller särskilt i någon annan lag.

58 §

Presidentens sätt att fatta beslut

(1 och 2 mom. som i RP)

Med avvikelse från vad som sägs i 1 mom. fattar presidenten i följande fall beslut utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande:

(1 och 2 punkten som i RP)

3) benådning samt sådana andra i lag särskilt nämnda ärenden som gäller enskilda personer eller som på grund av sitt innehåll inte förutsätter behandling i statsrådets allmänna sammanträde, *samt*

(4 punkten *utesl.*)

(4 punkten som 5 punkten i RP)

(4 mom. som i RP)

Presidenten beslutar i militära kommandomål under medverkan av ministern i enlighet med vad som närmare bestäms genom lag. I militära ut-

nämningssärenden och i ärenden som gäller republikens presidents kansli fattar *presidenten beslut* (*utesl.*) på det sätt som bestäms genom lag.

59 och 60 §
(Som i RP)

61 §

Regeringsbildning

(1 mom. som i RP)

Innan statsministern väljs förhandlar (*utesl.*) riksdagsgrupperna om *regeringsprogrammet* och statsrådets sammansättning (*utesl.*). Utifrån resultatet av dessa diskussioner meddelar *presidenten* efter att ha hört riksdagens talman (*utesl.*) vem som är statsministerkandidat. Om kandidaten vid öppen omröstning i riksdagen har fått mer än hälften av de avgivna rösterna väljs han eller hon till statsminister.

(3 och 4 mom. som i RP)

62 och 63 §
(Som i RP)

64 §

Avsked för statsrådet och ministrar

(1 och 2 mom. som i RP)

Om en minister väljs till republikens president eller till riksdagens talman, skall ministern anses ha avgått från sitt uppdrag den dag han eller hon *valdes* (*utesl.*).

65 §

Statsrådets uppgifter

Till statsrådet hör de uppgifter som särskilt nämns i denna *grundlag* samt de övriga regerings- och förvaltningsärenden som enligt lag eller andra författningar skall avgöras av statsrådet eller något ministerium eller som inte har hänförts till republikens presidents eller någon annan myndighets behörighet.

(2 mom. som i RP)

66—69 §
(Som i RP)

6 kap.

Lagstiftningen

70—79 §
(Som i RP)

80 §

Utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet

Republikens president, statsrådet och ministerierna kan utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i denna *grundlag* eller i någon annan lag. Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt *grundlagen* i övrigt hör till området för lag. Om det inte särskilt anges vem som skall utfärda en förordning, utfärdas den av statsrådet.

(2 och 3 mom. som i RP)

7 kap.

Statsekonomi

81 och 82 §
(Som i RP)

83 §

Statsbudgeten

(1 och 2 mom. som i RP)

Varje riksdagsledamot kan *med anledning av budgetpropositionen* väcka förslag om att ett nytt anslag eller något annat beslut skall tas in i statsbudgeten.

(4 och 5 mom. som i RP)

84—86 §
(Som i RP)

87 §

Fonder utanför statsbudgeten

Genom lag kan bestämmas att en statlig fond skall lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift *nödvändigtvis* kräver det. För att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsent-

lig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål skall godkännas krävs (*utesl.*) i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna.

88 och 89 §
(Som i RP)

90 §

Tillsynen över statshushållningen och revision

(1 mom. som i RP)

För tillsynen över statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten finns *i anknytning till riksdagen* statens revisionsverk, som är oavhängigt. Närmare bestämmelser om revisionsverkets *ställning och* uppgifter utfärdas genom lag.

(3 mom. som i RP)

91 och 92 §
(Som i RP)

8 kap.

Internationella förhållanden

93 §

Behörighet i internationella ärenden

Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet. Riksdagen godkänner dock internationella förpliktelser och uppsägningar av dem samt beslutar om ikraftträdande av internationella förpliktelser till den del så anges i denna *grundlag*. Om krig och fred beslutar presidenten med riksdagens samtycke.

Statsrådet svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen enligt vad som sägs i denna *grundlag*.

(3 mom. som i RP)

94 §

Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem

(1 mom. som i RP)

Beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Om ett förslag *om godkännande av en förpliktelse* gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

(3 mom. som i RP)

95 §
(Som i RP)

96 §

Riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen

(1 och 2 mom. som i RP)

Statsrådet skall ge de utskott som saken gäller information om ärendets behandling i Europeiska unionen. *Stora utskottet eller utrikesutskottet skall också underrättas om statsrådets hållning i ärendet.*

97 §

Riksdagens rätt att få information i internationella ärenden

Riksdagens utrikesutskott skall på begäran och även annars vid behov få en redogörelse av statsrådet om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitik. Riksdagens stora utskott skall på motsvarande sätt få en redogörelse för beredningen av andra ärenden inom Europeiska unionen. Talmanskonferensen kan besluta att en redogörelse (*utesl.*) skall tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen dock inte fattar beslut i saken.

(2 och 3 mom. som i RP)

9 kap.

Rättsskipningen

98—100 §
(Som i RP)

101 §

Riksrätten

Riksrätten behandlar åtal som väcks mot en medlem av statsrådet eller justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman eller en ledamot i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen för lagstridigt förfarande i ämbetsutövning. Riksrätten behandlar också sådana åtal som avses i 113 §.

(2 och 3 mom. som i RP)

102—105 §
(Som i RP)

10 kap.

Laglighetskontroll

106 §

Grundlagens företrädare

Om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot (*utesl.*) grundlagen (*utesl.*), skall domstolen ge företrädare åt grundlagsbestämmelsen.

107—109 §
(Som i RP)

110 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt samt uppgiftsfördelningen mellan dem

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt beteende i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

(2 mom. som i RP)

111 §
(Som i RP)

112 §

Laglighetskontrollen av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

(1 mom. som i RP)

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha erhållit yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtogs (*utesl.*).

113 §
(Som i RP)

114 §

Åtal mot minister

(1 mom. som i RP)

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet om åtal skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. (*Utesl.*) När utskottet behandlar ärendet, skall utskottet vara fulltaligt. (*Utesl.*)

(3 mom. som i RP)

115 §
(Som i RP)

116 §

Förutsättningarna för väckande av åtal mot ministrar

Beslut om väckande av åtal mot en medlem av statsrådet kan fattas, om denne uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning.

117 §
(Som i RP)

118 §

Ansvar för ämbetsåtgärder

(1 och 2 mom. som i RP)

Var och en som har lidit rättskränkning eller skada av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har, enligt vad som närmare bestäms i lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget. *Här avsedd åtalsrätt föreligger emellertid inte, om åtalet enligt grundlag skall behandlas i riksrätten.*

11 kap.

Förvaltning och självstyrelse

119 §

Statsförvaltningen

(1 mom. som i RP)

De allmänna grunderna för statsförvaltningens organ skall regleras i lag, om deras uppgifter omfattar (*utesl.*) utövning av offentlig makt. Grunderna för statens regional- och lokalförvaltning skall likaså bestämmas i lag. I övrigt kan bestämmelser om statsförvaltningens enheter utfärdas genom förordning.

120 (122) §

Ålands ställning

(Som i RP)

121 (120)

Kommunal och annan regional självstyrelse

(1 och 2 mom. som i RP)

Kommunerna har beskattningsrätt (*utesl.*). Bestämmelser om grunderna för skattskyldighet och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag.

(4 mom. som i RP)

122 (121) §

(Som i RP)

123—125 §

(Som i RP)

126 §

Utnämning till statliga tjänster

Republikens president utnämner ministeriernas kanslichefer samt chefen för och föredragandena vid republikens presidents kansli och förordnar representationernas chefer till deras uppdrag. Presidenten utnämner och förordnar även de andra tjänstemän om vilka så bestäms på annat ställe i denna grundlag.

(2 mom. som i RP)

12 kap.

Försvaret

127—129 §

(Som i RP)

13 kap.

Slutbestämmelser

130 §

Ikraftträdande

Denna grundlag träder i kraft den 1 mars 2000. Bestämmelser som behövs för att verkställa grundlagen utfärdas genom separat lag.

131 §

Grundlagar som upphävs

Genom denna grundlag upphävs jämte ändringar:

(1—4 punkten som i RP)

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen utreder proportionalitetsproblemen vid riksdagsval och efter behov bereder sådana ändringar i vallagstiftningen som dels stärker proportionaliteten, dels förhindrar en splittring av det politiska fältet.*
2. *Riksdagen förutsätter att regeringen i brådskande ordning utreder möjligheterna att förstärka ledarskapsfunktionerna i ministerierna (t.ex. ett system med biträdande*
3. *de ministrar eller statssekreterare) och efter behov lämnar en proposition om revidering av systemet till riksdagen.*
3. *Riksdagen förutsätter att regeringen går in för en sådan lagberedningspraxis att respektive ministeriums behörighet i lagförslagen anges med hjälp av ministeriets namn och inte genom det oklara begreppet "vederbörande ministerium". De punkter i gällande lagar som bygger på detta begrepp skall justeras i lämpligt sammanhang.*

Helsingfors den 21 januari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv (delvis)
Anneli Jäätteenmäki /cent
Marjut Kaarilahti /saml
Juha Korkeaoja /cent
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent (delvis)
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf (delvis)

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/1998 rd**Regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland***Till grundlagsutskottet***INLEDNING****Remiss**

Grundlagsutskottet har genom en skrivelse av den 10 mars 1998 begärt utlåtande av lagutskottet om propositionen med förslag till ny Regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd). Lagutskottet anmodas uttala sig om de paragrafer som gäller domstolsväsendet inbegripet 106 §.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen, lagstiftningsrådet Sami Manninen, lagstiftningsrådet Asko Välimaa, sakkunnige Heikki Liljeroos och utvecklingsdirektör Erkki Hämäläinen, justitieministeriet
- justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen, Justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimaja
- presidenten Olavi Heinonen, högsta domstolen
- presidenten Pekka Hallberg, högsta förvaltningsdomstolen

- presidenten Erkki Rintala, Vasa hovrätt
- presidenten Olli Huopaniemi, Helsingfors hovrätt
- lagman Kauko Huttunen, Helsingfors tingsrätt
- presidenten Pekka Orasmaa, arbetsdomstolen
- riksåklagare Matti Kuusimäki, riksåklagarämbetet
- advokaten Pekka Sirviö, Finlands Advokatförbund
- styrelseordförande, tingsdomaren Heikki Nousiainen, Finlands Juristförbund
- ordföranden för kommittén grundlag 2000 Paavo Nikula
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- professor Juha Lappalainen
- professor Olli Mäenpää
- biträdande professor Matti Pellonpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ny Regeringsform för Finland, som skall vara Finlands grundlag. Den nya regeringsformen kommer att innehålla alla bestämmelser på grundlagsnivå och upphäva de nuvarande fyra grundlagarna, det vill säga regeringsformen från 1919, riksdagsordningen från 1928, lagen om riksrätten från 1922 och lagen

från samma år om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder.

Den nya regeringsformen föreslås få bestämmelser om statsskicketts grunder, grundläggande fri- och rättigheter, riksdagen och riksdagsleda-

möterna, riksdagens verksamhet, republikens president och statsrådet, lagstiftningen, statsekonomi, internationella förhållanden, rättskipningen, laglighetskontroll, förvaltning och självstyrelse samt om försvaret.

Huvudsyftet med propositionen är att förenhetliga och modernisera Finlands grundlagar. Den nya regeringsformen skall inte ändra grunderna för konstitutionen utan snarare justera och uppdatera den utifrån de förutsättningar som råder i dag. Regeringsformen skall ytterligare befästa bland annat det republikanska statskicket och statens suveränitet, människovärdets okränkbarhet, principen att statsmakten tillkommer folket, principen om den representativa demokratin och riksdagens ställning som högsta statliga organ, uppdelningen av statens funktioner i lagstiftande, verkställande och dömande makt, domstolarnas oberoende, parlamentarismen och rättsstatsprincipen. Propositionen skall stärka de parlamentariska dragen i Finlands konstitution.

Grundlagsregleringen av riksdagens verksamhet förenklas genom att en betydande del av de detaljerade bestämmelserna om riksdagsarbetet i den gällande riksdagsordningen föreslås bli överförda till riksdagens arbetsordning. Den nya grundlagen skall främst innehålla bestämmelser gällande riksdagens ställning som högsta statsorgan eller bestämmelser som är viktiga för regleringen av riksdagsledamöternas ställning eller riksdagens uppgifter, organisation och besluts-

fattande och som uppenbart inte bara har en intern betydelse för riksdagen.

Bestämmelserna om regeringsbildning ses över. Också bestämmelserna om hur presidenten fattar beslut föreslås bli ändrade. Republikens president skall leda Finlands utrikespolitik i samverkan med statsrådet. Statsrådet skall svara för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen.

Regleringen av domstolsväsendet kommer enligt förslaget att i stort sett bevaras i sin nuvarande form. Den nya regeringsformen får dock en ny bestämmelse om grundlagens företrädare. Enligt bestämmelsen skall domstolen ge företrädare åt en grundlagsbestämmelse, om tillämpningen av en lag i ett ärende som behandlas av domstolen uppenbart skulle strida mot en bestämmelse i grundlagen, och lagen inte har stiftats i grundlagsordning.

Enligt förslaget skall riksdagens grundlagsutskott, i stället för republikens president eller riksdagens plenum, fatta beslut som gäller väckande av åtal i riksrätten mot en statsrådsmedlem, justitiekanslern eller justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen.

Den föreslagna regeringsformen avses träda i kraft den 1 mars 2000.

Samband med andra utlåtanden

Lagutskottet har haft tillgång till utrikesutskottets utlåtande om samma proposition (UtUU 6/1998 rd).

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Allmänna synpunkter på grundlagsreformen

Begränsning av utlåtandet. Lagutskottet har i enlighet med grundlagsutskottets begäran om utlåtande begränsat behandlingen av frågan till domstolsväsendet och 106 §. Till stöd för detta har det dock varit nödvändigt att utreda vissa allmänna utgångspunkter i propositionen.

Målen för propositionen. Enligt motiveringen till propositionen syftar grundlagsreformen bland annat till

— att förenhetliga och uppdatera Finlands grundlagar. Syftet är att skapa en relativt beständig grundlag.

— att utforma grundlagen så klart och tydligt som möjligt och att också ta hänsyn till tyngdpunktsförskjutningar inom olika sakgrupper.

— att tillföra grundlagen en viss kärnfullhet. Grundlagen skall således ha högtidligare formuleringar än andra lagar. Texten skall vara mer beständig än lagstiftningen i övrigt. Den skall därför vara tillräckligt generellt utformad och inte ha tidsbundna tekniska bestämmelser eller detaljer. Grundlagen har fått en modernare skriftlig utformning, även om gamla vedertagna uttryck på många punkter finns kvar. Detta för att dels kontinuiteten i den konstitutionella traditionen, dels kontinuiteten i tolkningspraxis har ett särskilt värde i sig.

Lagutskottet menar att målen till största delen är positiva och värda att understödjas men lägger fram vissa synpunkter framför allt på hur målen skall nås.

De relativt korta meningarna är en lyckad lösning. Att skriva grundlagen i en högtidligare stil än andra lagar hör dock inte till modern tid. Däremot anser lagutskottet att man måste ställa som krav att den språkliga utformningen inte får leda till att bara experter på konstitutionen kan förstå paragraferna. Ett exempel på en alltför knapphändig skrivning är 1 § 3 mom. Utskottet upprepar här sin tidigare ståndpunkt (LaUU 5/1994 rd och LaUU 1/1992 rd) att regeringsformen skall kunna skrivas klart och tydligt för att bestämmelserna utom av experter på konstitutionen, också skall kunna förstås av domstolar och andra myndigheter som skall tillämpa dem. Detta blir en allt viktigare fråga när lagarna till följd av debatten kring de grundläggande fri- och rättigheterna allt mer börjar skrivas på ett mer lättfattligt sätt och när författningstexterna tack vare den elektroniska informationen lättare blir tillgängliga för allt vidare kretsar.

Bestämmelserna om rättskipningen är koncentrerade till 9 kap. Deras inbördes ordning är korrekt. Den nya regeringsformen är således klart uppbyggd. Däremot är motiveringen till propositionen inte tillfredsställande på alla punkter.

Propositions allmänna motivering, maktfördelningen och domsrätten. I den nya regeringsformen motsvarar 3 § i sak 2 § i den gällande regeringsformen. Paragrafen delar upp statens uppgifter i lagstiftande, verkställande och dömande makt.

I den allmänna motiveringen fäster regeringen inget avseende vid den dömande makten. Denna del av statens funktioner behandlas inte alls som ett avsnitt för sig. Bara i en enda mening, bland många andra saker, nämns att oberoende domstolar fortfarande är en viktig konstitutionell princip. Och ändå har den dömande makten en avsevärt större samhällslig betydelse på 1990-talet än tidigare.

Finland gick med i Europarådet 1989 och detta har lyft fram betydelsen av de mänskliga rättigheterna i domstolarnas beslutsfattande. Domstolarnas och domarnas oavhängighet har fått nya prioriteringar och nya dimensioner.

När Finland anslöt sig till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet 1994 och till Europeiska unionen 1995 kom europarättens principer, där domstolarna tillmäts stor betydelse, in i det finländska domstolsväsendet. Också EG-domstolens rätt att meddela förhandsavgöranden utsträcktes till att omfatta domstolarna i Finland.

Veterligen diskuterade kommittén för de grundläggande fri- och rättigheterna frågan om en indelning av domstolarna i allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och specialdomstolar fortfarande är lämplig. När kommittén kom fram till att uppdelningen fortfarande skall gälla, ansågs diskussionen inte vara tillräckligt viktig för att nämnas i motiveringen, än mindre presenterar regeringen orsakerna till ett sådant övervägande. Utskottet menar att den inslagna vägen kan leda till att betydelsen av den dömande makten underskattades.

Ett utslag av en liknande nedlåtande inställning i tanke och skrivning till den allmänna lagstiftningen lyser igenom i den nya utformningen av paragrafen om riksdagens utskott (35 §). I paragrafen nämns stora utskottet, grundlagsutskottet, utrikesutskottet och finansutskottet men lagutskottet, som ansvarar för stiftande av allmän lag, finns inte med. Denna ändring kan uppfattas som förakt för den fundamentala lagstiftning som bär upp grunderna för vårt rättssystem och för värderingar som berör medborgarnas dagliga liv.

Utrikesutskottet anför i sitt utlåtande kritik mot att den allmänna motiveringen till proposi-

tionen inte innefattar någon allmän diskussion kring grunderna för vårt statskick eller om hur dessa borde komma till uttryck i de statliga institutionernas ställning. Vidare påpekar utrikesutskottet att regeringen i motiveringen inte för någon djupare generell diskussion om förhållandet mellan statsorganen eller gör någon kritisk granskning av det rådande styrelseskicket. Ovan anförda anmärkningar om utformningen av propositionens motivering har gjort att lagutskottet är övertygat om att utrikesutskottets kritik är motiverad. Lagutskottet finner det viktigt att grundlagsutskottet i motivdelen till sitt betänkande går in för att balansera upp motiveringen.

Begränsningar i suveräniteten till följd av internationella fördrag

Utskottet diskuterade frågan om den nya regeringsformen klart ger uttryck för de begränsningar i suveräniteten som internationella fördrag för med sig.

På grundval av medlemskapet i Europeiska unionen delas lagstiftningsmakten i många hänseenden upp mellan riksdagen och unionen. I sitt utlåtande ser utrikesutskottet det som en nackdel att begränsningarna i den lagstiftande makten till följd av internationella fördrag kommer fram först i den nya regeringsformens 8 kap. Internationella förhållanden. Lagutskottet omfattar denna bedömning och framhåller

att grundlagsutskottet bör överväga att formulera om till exempel 1 § 3 mom. för att den generella begränsningen av den lagstiftande makten till följd av internationella fördrag skall framgå direkt i början av lagen.

Utskottet förde också en diskussion om frågan om den nya regeringsformen bör innehålla bestämmelser om övernationella domstolars domsrätt, åtminstone när det gäller EG-domstolen och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Enligt uppgifter till utskottet är det trots de övernationella domstolarnas kompetens fortfarande de högsta nationella domstolarna i vårt land som innehar den dömande makten i de enskilda avgörandena. Den nya regeringsformen

behöver följaktligen inte innehålla några bestämmelser om de övernationella domstolarnas domsrätt.

Domstolars oavhängighet och domstolsväsendets uppbyggnad

Ett av de viktigaste målen med propositionen är att den nya grundlagen skall vara så genomtänkt att den inte behöver ändras inom den närmaste framtiden. Enligt motiveringen avses med den närmaste framtiden utöver det första decenniet in på nästa millennium de två eller tre därpåföljande decennierna.

Bestämmelserna om rättsväsendet har ändrats radikalt på 1990-talet. Ända sedan början av seklet har reformerna av rättegångsförfarandet funnits med i planerna, det vill säga reformen av rättegången i tvistemål, reformen av rättegångsförfarandet i brottmål, reformen av hovrättsförfarandet och förvaltningsprocesslagen. De har sent omsider kunnat genomföras, delvis på grund av att det ansetts vara nödvändigt att i brådskande ordning undanröja Finlands reservation till europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna beträffande muntliga förhandlingar. Till följd av den europeiska integrationen och europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna har Finland genomfört en reform av de grundläggande fri- och rättigheterna som har betydande effekter på rättskipningens innehåll och utförande. Strafflagen har till största delen reviderats och en reform av utsökningslagen pågår. De miljörättsliga aspekterna har fått större relevans.

Till följd av allt detta har debatten om en lämplig uppbyggnad av rättsväsendet kommit igång först nu samtidigt som ett flertal kommittéer i sina betänkanden har dryftat domarnas roll, utnämningförfarandet, behörighetskraven och domarnas uppgifter.

Också domstolarnas oavhängighet är återigen ett aktuellt debattämne. Oavhängigheten är allra viktigast i själva rättskipningen, det vill säga när domstolarna avkunnar domar. Det betyder att en domare bara får vara beroende av lag och andra accepterade grunder för avgörandena. Dessutom skall en domare tillämpa de accepterade reglerna på ett opartiskt och rättvist sätt. En-

ligt denna definition är domstolarna i Finland oberoende, och det finns ingenting som tyder på att hotbilder dyker upp framöver.

Det ovan relaterade räcker dock inte till för att uppfylla kriterierna för oavhängighet i den mening som Europarådet och internationella domarorganisationer avser i sina färskaste rekommendationer. Bland de viktigaste rekommendationerna märks en rekommendation av Europarådets ministerkommitté från den 13 oktober 1994 om domares oavhängighet, effektivitet och roll.

Med avseende på medborgarnas rättssäkerhet är det ännu viktigare att domarna är kvalificerade och också har höga etiska ideal, det vill säga är rättrådiga. För att detta skall kunna uppnås måste domstolarna vara strukturellt sett oavhängiga i den mening som avses i rekommendationerna ovan. Detta oberoende består av flera delfaktorer. Europarådet arrangerade 1997 en konferens om domarnas roll, och i resolutionen från konferensen sägs bland annat följande om domarnas oberoende:

”På grund av den tredelade makten måste utnämnings- och befordringsförfarandet för domare kontrolleras av rättsväsendet, om domarna skall kunna vara oberoende. Därtill måste det garanteras att domarnas handlingsfrihet inte begränsas av statligt ledarskap eller styrning av domstolarnas anslag.”

Det finns ingen anledning att förhålla kodifieringen av grundlagen till följd av debatten om rättsväsendet. Bestämmelserna i kapitlet om rättskipning uppfyller kraven på oberoende rättskipning. Utskottet tillstyrker därför bestämmelserna till största delen utan ändringar. Samtidigt bekräftas den nuvarande indelningen av domstolarna i allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och specialdomstolar. Utskottet anser dock att den pågående debatten om rättsväsendet inte får förkvävas på grund av den nya grundlagen, utan den måste i förekommande fall kunna ändras utan dröjsmål, om det visar sig att domstolväsendet måste omstruktureras.

Den pågående debatten om domstolarnas strukturella oavhängighet och Europarådets förpliktande rekommendationer måste tas på allvar. Särskilt angeläget är det att det finns tryggnads

resurser för att genomföra rättstatsprinciperna. Vidare anser utskottet det viktigt att det utreds om justitieförvaltningen bör omstruktureras till exempel genom att domstolarna administrativt sett skiljs från statsrådet och justitieministeriet.

Rättvis rättegång (nya RF 21 §)

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna kompletterades regeringsformen med en grundläggande rättighet som innebär att var och en har rätt till en rättvis rättegång och garantier för god förvaltning (RF 16 §). Paragrafen föreslås bli överförd till 21 i den nya regeringsformen.

Riksdagens justitieombudsman har i år på eget initiativ gjort en utredning av rätten att använda sitt modersmål vid rättegångar i brottmål. Vid utredningen framgick det att den finska och den svenska befolkningen inte har lika goda möjligheter att få en rättvis rättegång på grund av bristen på svenskspråkiga domare. Utskottet finner detta oroväckande och anser att det utan dröjsmål måste vidtas åtgärder för att rätta till denna omständighet. Riksdagens justitieombudsman föreslår ett flertal åtgärder.

Utskottet konstaterar den positiva omständigheten att medborgare med finska och svenska som modersmål är likvärdiga inför lagen, eftersom lagar och förordningar enligt motiveringen till propositionen är likvärdiga på finska och svenska.

Kravet på bestämmelser i lag

Utskottet har uppmärksamgjorts på att den nya regeringsformen inte har någon bestämmelse som motsvarar 55 § i den gällande regeringsformen och där det sägs att det föreskrivs i lag om de allmänna över- och underrätterna. Bestämmelsen har tolkats så att den betyder att det i allmänhet föreskrivs om domstolar genom lag.

Att det bestäms genom en lag om inrättande av en domstol och om dess verksamhet är en garantierna för att domstolarna är oavhängiga.

Kravet på att det skall föreskrivas i lag om domstolar framgår av flera bestämmelser i den nya regeringsformen. Också praktiken är kraftfullt förankrad i bestämmelser i lag. Å andra sidan föreskrivs det enligt den nya regeringsfor-

men genom lag om bland annat specialdomstolar, åklagarväsendet, allmänna villkor för inrättande av ministerier och till och med om de allmänna grunderna för verksamheten och den allmänna ekonomin vid statliga affärsverk. Lagutskottet finner det otillfredsställande att det inte finns någon liknande konstitutionell norm om att det skall föreskrivas om domstolar genom en lag. En bestämmelse i lag har också den funktionen att man kan utesluta möjligheten att det genom en vanlig lag förs över betydande befogenheter att reglera organisationen av domstolsväsendet på den instans som har rätt att utfärda förordningar.

Utskottet framhåller

att en likadan bestämmelse som finns i 55 § i den gällande regeringsformen bör fogas till den nya regeringsformen men kompletterad med en passus om förvaltningsdomstolarna.

Regleringen av exekutionsväsendet

Lagutskottet har noterat att den nya regeringsformen avviker från 53 § i den gällande regeringsformen på den punkten att det inte nämns att högsta domstolen bland annat utövar högsta domsrätten över exekutiva myndigheter.

Gällande 53 § var betydelsefull, när utsökningsväsendets rättsliga karaktär var en kontroversiell fråga i början av 1990-talet i samband med beredningen av reformen av lokalförvaltningen. När utsökningsväsendet senare omorganiserades 1993 baserade sig reformen på att utsökning enligt 53 § regeringsformen inte är förvaltning utan rättskipning.

I den nya regeringsformen föreslås innehållet i 53 § och 56 § angående högsta förvaltningsdomstolens tillsynsuppgift i den gällande regeringsformen bli ihopslaget till en enda bestämmelse: ”De högsta domstolarna övervakar rättskipningen inom sina verksamhetsområden.” Motiveringen till propositionen ger vid handen att samordningen och komprimeringen av bestämmelserna i en modernare form inte syftar till att i sak ändra det rådande rättsläget. Regeringen framhåller nämligen i motiveringen att högsta

domstolens kontroll inte bara sträcker sig till de lägre domstolarna utan också till utsökningsmyndigheterna.

Bestämmelser om utsökningens rättskipningskaraktär ingår inte bara i regeringsformen utan till exempel också i 1 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande. Där sägs att utsökning inte är förvaltningsförfarande. Också i läroböcker i processrätt anses det vara ovedersägligt att utsökning i rättsligt hänseende skall betraktas som civilprocessuell rättskipning. Sambandet mellan utsökning och civilprocess slogs fast i reformen av rättegångsförfarandet i tvistemål. Också europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har gett uttryck för synen att utsökning intimt hör ihop med rättegångsförfarandet vid civilprocesser.

Det faktum att den nya regeringsformen inte innefattar någon bestämmelse, som motsvarar 53 § i den gällande regeringsformen, påverkar följaktligen inte beskrivningen av utsökningens rättsliga karaktär. Med hänsyn till utformningen av den nya regeringsformen anser utskottet det inte nödvändigt att ta in någon sådan bestämmelse där.

Detaljmotivering

Regeringsform för Finland

35 § Riksdagens utskott. Paragrafen föreskriver vilka utskott riksdagen skall tillsätta.

Med hänvisning till den allmänna motiveringen ovan anför utskottet

att lagutskottet bör fogas till de särskilt nämnda utskotten i förteckningen i 1 mom.

98 § Domstolarna. I 1 och 2 mom. räknas de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna upp. Enligt 3 mom. bestäms det genom lag om specialdomstolar som utövar domsrätt inom särskilt angivna områden.

Utskottet anser att 3 mom. rimmar illa med 1 och 2 mom. I konsekvensens namn bör också specialdomstolarna nämnas vid namn. För närvarande pågår dock flera lagstiftningsprojekt i syfte att dra in specialdomstolar. Därför kan en förteckning vara föråldrad redan när lagen trä-

der i kraft. Av denna anledning godkänner utskottet den föreslagna formuleringen utan ändringar.

99 § De högsta domstolarnas uppgifter. Enligt *1 mom.* utövas den högsta domsrätten i tviste- och brottmål av högsta domstolen och i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen.

Utskottet påpekar att det finns två bestämmelser om de högsta domstolarnas domsrätt, dels i 3 §, dels i 99 §, som är en aning fullständigare. Grundlagsutskottet torde överväga, om det räcker med en omformulering av 3 § och om denna ändring förtydligar den nya regeringsformen.

Enligt *2 mom.* övervakar de högsta domstolarna rättskipningen inom sina verksamhetsområden.

De sakkunniga påpekade två saker på denna punkt:

1) Motiveringen till paragrafen är skriven på ett sätt som gör att uppgifterna inom den rättsliga förvaltningen måste omorganiseras, om paragrafen efterlevs. I praktiken innebär detta att uppgifterna skulle lyftas över på de högsta domstolarna.

2) Bestämmelsen innehåller verbet "övervaka". Detta är internationellt sett tvivelaktigt, eftersom det kan uppfattas på ett sätt som äventyrar domstolarnas oavhängighet.

Enligt uppgifter till utskottet planeras ingen omorganisering. Motiveringen till bestämmelsen är felaktig, och syftet är att bibehålla det nuvarande läget.

Uttrycket "vaka över" används i den gällande bestämmelsen och ordet har inte ansetts äventyra domstolarnas oavhängighet. Avsikten är att uttrycket skall ha kvar sin tidigare betydelse, och något bättre ord har inte föreslagits. Utskottet anser därför att det inte finns någon anledning att byta ut uttrycket.

102 § Utnämning av domare. Enligt paragrafen utnämner republikens president de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande. Bestämmelser om utnämning av övriga domare utfärdas genom lag.

Flera av de sakkunniga påpekade att paragrafen bör vara mer informativ även om andra liknande bestämmelser i regeringsformen inte behö-

ver vara detaljerade. Utskottet är i princip av samma åsikt. Problemet är bara att utnämning förfarandet behöver ses över. Detta framgår bland annat av en lagmotion med förslag till lag om utnämning av domare (LM 23/1997 rd), som har undertecknats av mer än hundra riksdagsledamöter. Också motiveringen till propositionen och den föreslagna utformningen av paragrafen förebådar en ändring.

Utnämning förfarandet har nu senast utretts i domarkommissionen. Betänkandet (*Kommittébetänkande 1998:1*) var inte enhälligt. Också responsen från remissrundan ger motstridig information. Paragrafen kan inte formuleras exakt så länge det inte finns någon enhällig åsikt om hur Europarådets rekommendation om domstolars strukturella oavhängighet skall tolkas och hur utnämning förfarandet kommer att revideras. Man måste därför nöja sig med formuleringen i den nya regeringsformen.

En proposition med förslag till lag om utnämning bestämmelser brådskar dock. Den bör nämligen vara klar när den nya regeringsformen träder i kraft. Utnämningssystemet måste enligt utskottets åsikt ge garantier för att kvalificerade och skickliga domare med rättskänsla, ingående kunskaper om olika samhällsfunktioner och -sektorer ett levande intresse för samhällsutvecklingen blir utnämnda.

103 § Domarnas rätt att kvarstå i tjänsten. Enligt paragrafen får en domare inte förklaras förlustig sin tjänst på annat sätt än genom dom av en domstol. Paragrafen föreskriver också om förflyttning av en domare till en annan tjänst och om domares skyldighet att avgå när de uppnår en viss ålder eller om de förlorar sin arbetsförmåga.

Flera sakkunniga påpekade att domarnas rätt att kvarstå i tjänsten är starkt förankrad. Den väl förankrade rätten är dock inte till för domarna själva utan hänger samman med principen om en oavhängig rättskipning. Som motvikt till domarnas starka ställning förväntas de vara mycket lojala, det vill säga laglydiga. I verkliga livet förekommer det dock då och då att domare inte betar sig på tillbörligt sätt. Även om en domare inte gör sig skyldig till något brott kan hans beteende inverka negativt på den dömande mak-

tens prestige och respekten för lag. Med hänvisning till rekommendationen från Europarådet och domarkommissionens ställningstaganden framhåller utskottet därför

att det allvarligt bör övervägas om det behövs åtminstone en etisk disciplinnämnd, när lagstiftningen om utnämningförfarandet för domare bereds.

106 § Grundlagens företrädare. Enligt paragrafen skall domstolen ge grundlagsbestämmelsen företräde, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot en bestämmelse i grundlagen, och lagen inte har stiftats i grundlagsordning.

Det är en allmän uppfattning att paragrafen är ett nödvändigt komplement till gällande lagstiftning. Lagrummet lyfter fram våra nationella grundläggande fri- och rättigheter och ger domstolarna samma omfattande möjligheter att tillämpa grundlagen som de redan har när det gäller EU-lagstiftning.

Utskottet anser det självklart att förslaget betyder att alla domstolar har rätt att tillämpa bestämmelsen om företräde på samma sätt som de har rätt att tillämpa reglerna om företräde för EU-rätt och rätt att i förekommande fall begära förhandsbesked av EG-domstolen. Däremot förhåller utskottet sig i detta läge skeptiskt till att också förvaltningsmyndigheter skall få rätt att tillämpa regeln om grundlagens företräde, trots att också de tillämpar lagstiftning och ibland utövar domsrätt.

De sakkunniga delades emellertid upp på två läger när begränsningen beträffande en så kallad undantagslag diskuterades. Vissa sakkunniga anser en begränsning vara nödvändig för att grundlagsutskottets förhandskontroll skall tillmätas den betydelse den har och domstolarna inte skall kunna ogiltigförklara riksdagens val av lagstiftningsordning. Andra sakkunniga anser däremot att det inte handlar om att övervaka att en lag stiftad av riksdagen stämmer överens med grundlagen, även om motiveringen pekar i den riktningen. Fallet att paragrafen ”uppenbart skulle strida mot en bestämmelse” gäller inte

förhållandet mellan grundlagen och en vanlig lag utan mellan grundlagen och ”tillämpningen av en lagbestämmelse”. Den som tillämpar lagen granskar alltid enskilda fall, således inte texten till en vanlig lag i sig, utan det faktiska slutresultat som tillämpningen av en lag förefaller att leda till i ett konkret fall.

Utskottet menar att det inte i fråga om en undantagslag kan uppstå en misstanke om att lagen ”uppenbart skulle strida” mot grundlagen, om riksdagen redan har upptäckt konflikten och eliminerat den genom att tillämpa grundlagsordning. Då skall huvudregeln i 106 § tillämpas. Man måste dock komma ihåg att orsaken till grundlagsordningen kan vara någonting helt annat än den paragraf som domstolen har tillämpat i det konkreta fallet. I sådana fall finns det ingen anledning att särbehandla en undantagslag i fråga om bestämmelsen om grundlagens företräde bara för att den tillämpliga lagen formellt sett har stiftats i en annan ordning. Utifrån de moderna tankegångarna kring grundläggande fri- och rättigheter har den materiella rättssäkerheten alltid företräde framför formaliteter. Det skydd paragrafen ger de grundläggande fri- och rättigheterna försämras enligt utskottets uppfattning av begränsningen i fråga om undantagslagar. Utskottet föreslår därför att 106 § får följande formulering:

”Om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot (*utesl.*) grundlagen, (*utesl.*) skall domstolen ge företräde åt grundlagsbestämmelsen.”

Denna formulering kräver god lagstiftningspraxis i den meningen att alla de bestämmelser som regeringen i motiveringen till propositionen och grundlagsutskottet i sitt utlåtande om lagstiftningsordningen motiverar ett undantagslagsförfarande med måste specificeras.

Det finns enligt utskottet anledning att vara betydligt mer återhållsam till undantagslagar än tidigare.

Tillämpningen av paragrafen skall vara en sista utväg och gälla enskilda fall. Enligt samtliga sakkunnigas samstämmiga bedömningar kom-

mer paragrafen att tillämpas ytterst sällan. Den primära utvägen är självfallet att gå in för en tolkning som gynnar de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottets uttalande om detta har redan i juridiska kretsar fått en status som kommer en lag mycket nära. Vidare är det angeläget att man eftersträvar en samordnad tillämpning av paragrafen. Därför bör domarna få utbildning i frågan.

När en domstol måste tillämpa paragrafen, är det enligt utskottets uppfattning viktigt att den

samtidigt överväger om det aktuella fallet kan återkomma och lagen därför eventuellt bör ändras. Om detta är fallet skall domstolen anmoda statsrådet att vidta lagstiftningsåtgärder.

Utlåtande

Lagutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att grundlagsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 16 oktober 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv (delvis)

vordf. Matti vähänäkki /sd

medl. Sulo Aittoniemi /cent

Juhani Alaranta /cent (delvis)

Janina Andersson /gröna (delvis)

Toimi Kankaanniemi /fkf

Juha Karpio /saml

Anne Knaapi /saml

Pekka Kuosmanen /saml

Annika Lapintie /vänst

Kari Myllyniemi /cent (delvis)

Reino Ojala /sd

Markku Pohjola /sd

Heikki Rinne /sd (delvis)

Pekka Saarnio /vänst

Säde Tahvanainen /sd (delvis)

Jukka Tarkka /ungf (delvis).

AVVIKANDE ÅSIKT 1

Motivering

I motiveringen till propositionen behandlar regeringen ingående grundlagens företrädare vid laglighetskontroll. Utskottet noterar visserligen problemen med förhandskontroll men drar inga slutsatser av sitt eget resonemang. Regeringen lägger inte fram något förslag om en konstitutionsdomstol som kunde undersöka om lagstiftningen stämmer överens med grundlagen. Den avvisande inställningen motiveras i propositionen och i sakkunnigutlåtandena i mycket allmänna ordalag. Man anser systemet mest höra hemma i de stora ländernas och framför allt federationernas rättsordning. Det är ett typiskt drag i framför allt rättssystem baserade på federativa råd.

Vår rättsordning har nu en helt annan uppbyggnad än den hade när den föregripande konstitutionella laglighetskontrollen skapades. Grundlagsutskottet har tillförsäkrat sig själv en auktoritativ roll och har klarat av sina åtaganden mycket bra.

Vår rättsordning har emellertid byggts på med två nya och dominerande faktorer, som ändrar hela bilden. EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna från 1995 påverkar alla författningar som stiftades före dem. Gamla lagar måste underställas den nya ordningen. Vi har ingen instans som kan kontrollera hur den nya ordningen fungerar och om den är konsekvent. De gamla argumenten mot en författningsdomstol räcker inte till för situationen är ny.

Regeringen löser den konstitutionella kontrollen av lagar genom att föra över dem på domstolar. Enligt propositionen är domstolarna skyldiga att utreda om tolkningen av en vanlig lag i ett rättsfall strider mot grundlagen. Om detta är fallet måste grundlagen ges företräde. Domstolen undersöker således om dess egen tolkning stämmer överens med grundlagen. De tar inte ställning till om lagarna stämmer överens sinsemellan. I propositionen finner sig regeringen stillatigande i att vi med ganska stor säkerhet har en lång rad bestämmelser som strider mot EU:s grundlag och de nya grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagsutskottet kan bara uttala sig om förfaranden inom ramen för lagstiftningsarbetet. Därmed kan det naturligtvis säkerställas att framtida lagar stämmer överens, men den gamla lagstiftningen är fortfarande en öppen fråga. I och med att domstolarna prövar varje enskilt rättsfall får vi ingen efterhandskontroll av om lagtolkningen stämmer överens med grundlagen eller inte. En efterhandskontroll vore ett sätt att kontrollera om vår gamla lagstiftning harmonierar med EU-rätten och de nya grundläggande fri- och rättigheterna.

I förslaget 99 § ingår en gammal bestämmelse som anger att de högsta domstolarna kan göra framställningar hos statsrådet om nya lagstiftningsåtgärder, om de i sin tillsyn av rättskipningen upptäcker sådana behov. Vid utfrågningen av sakkunniga kom det fram att bestämmelsen är så gott som bara en död bokstav. Bestämmelsen har nästan bara tillämpats på lagstiftningen om rättsväsendets verksamhet. Vedertagen praxis tyder på att den gamla paragrafen knappast kan bli ett välfungerande instrument för den konstitutionella tillsynen över lagstiftningen.

Problemen kan inte lösas på något annat sätt än att regeringsformen får en bestämmelse om en författningsdomstol. Den kunde sammanträda bara efter behov och bestå av de mest erfarna domarna vid de högsta domstolarna och hovrätterna och av de mest auktoritativa rättslärdar. Ett annat alternativ vore att ge riksätten i uppdrag att handlägga de konstitutionella frågor som anvisas dem.

Man kan tänka sig att en författningsdomstol skulle undersöka den konstitutionella överensstämmelsen i fråga om vanliga lagar till exempel på begäran av högsta domstolen eller riksdagen. Om författningsdomstolen kommer fram till att en vanlig lag strider mot grundlagen skulle den vara skyldig att anmäla detta till regeringen. Sedan vore regeringen i sin tur skyldig att inom en utsatt tid rätta till situationen. Regeringen kunde lämna en proposition till riksdagen med förslag till antingen en ändring av den vanliga lagen eller preciseringar av grundlagen.

Åsikt

På grundval av det ovanstående anser jag

att utskottet i sitt utlåtande borde ha föreslagit att den nya Regeringsformen kom-

pletteras med paragrafer om en författningsdomstol.

Helsingfors den 16 oktober 1998

Jukka Tarkka /ungf

AVVIKANDE ÅSIKT 2

Motivering

I 3 § i den nya Regeringsformen föreskrivs att den lagstiftande makten utövas av riksdagen, regeringsmakten av republikens president samt statsrådet och den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. I levande livet måste Finlands riksdag emellertid rätta sig efter EU:s förpliktande regler och bestämmelser i form av direktiv och förordningar. Också domstolsväsendet är förpliktat att följa EU-domstolens förhandsavgöranden i sina domstolsfunktioner. Dessutom är de instanser som utövar regeringsmakten i vissa frågor beroende av Europeiska unionens kompetens. När grundlagen borde innehålla hela sanningen och ingenting annat är det hög tid att erkänna fakta och skriva in i regeringsformen de saker som begränsar suveräniteten. Det har de flesta EU-länder gjort, vilket framgår av motiveringen till propositionen.

I avsnittet "Rättvis rättegång (den nya RF 21 §)" uppmärksammar utskottet svenskans ställning vid rättegångar i brottmål. Jag anser att de svenskspråkigas ställning är tryggad vid dom-

stolarna på minst lika goda villkor som de finskspråkigas. Därför är detta avsnitt onödigt.

Åsikt

På grundval av det ovanstående anser jag

att avsnittet "Rättvis rättegång (Nya RF 21 §)" bör strykas och

att 3 § i den nya Regeringsformen bör kompletteras med ett nytt 4 mom. enligt följande:

3 §

Parlamentarismen och fördelning av statliga uppgifter

(1—3 mom. som i RP)

Den lagstiftande makten, regeringsmakten och den dömande makten begränsas och styrs av de internationella fördrag som Finland har ingått med Europeiska unionen och andra internationella avtalsslutande parter på det sätt som framgår av fördragsdokumenten. (Nytt 4 mom.)

Helsingfors den 16 oktober 1998

Sulo Aittoniemi /cent

Jag omfattar avvikande åsikt 2 när det gäller 3 § i den nya Regeringsformen.

Kari Myllyniemi /cent

AVVIKANDE ÅSIKT 3

Motivering

Propositionen med förslag till ny Regeringsform för Finland tar inte i tillräckligt hög grad hänsyn till att beslutanderätten och den dömande makten redan nu och i framtiden i allt större utsträckning kommer att lyftas över från nationell till övernationell nivå, framför allt till Europeiska unionen och EG-domstolen. Inte heller lagutskottet går på djupet med utvecklingen på denna punkt. Jag vill framhålla att flera av medlemsstaterna i Europeiska unionen har skrivit in en bestämmelse om detta i sin grundlag.

Enligt den gällande grundlagen är det bara republikens president som har rätt att utfärda förordningar. Enligt 80 § i den nya regeringsformen utvidgas rätten att utfärda förordningar till statsrådet och ministerierna. Det är helt motiverat att statsrådet får rätt att utfärda förordningar. Däremot är det speciellt av två orsaker inte rätt att ministerierna får denna befogenhet. För det första bör en förordning basera sig på ett bredare beslutsfattande än ett beslut av bara en minister. Det är mycket lätt att ändra en förordning som utfärdas av ett ministerium. Följaktligen är det osäkert hur beständiga ministerieutfärdade förordningar är, och detta gagnar inte rättssäkerheten, en långsiktig förvaltning eller tilltron till administrationen. För det andra är det terminologiskt förvirrande att tre olika instanser får rätt att utfärda författningar med samma namn, förordningar. Republikens president och

statsrådet kan gott och väl ha rätt att utfärda förordningar men när det gäller ministerier bör vi hålla oss till ministeriebeslut, ett ord som med en gång anger att det är fråga om ett beslut av ett ministerium.

Åsikt

På grundval av det ovanstående föreslår jag

att grundlagsutskottet beaktar de ovanstående omständigheterna när den nya Regeringsformen behandlas och

att 80 § 1 mom. i den nya Regeringsformen ändras enligt följande:

80 §

Utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet

Republikens president *och* statsrådet (*utesl.*) kan utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i denna regeringsform eller i denna lag. Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt denna regeringsform i övrigt hör till området för lag. Om det inte särskilt anges vem som skall utfärda en förordning, utfärdas den av statsrådet.

(2 och 3 mom. som i RP)

Helsingfors den 16 oktober 1998

Toimi Kankaanniemi /krist

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland

Till Grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen begärde genom sitt skrivelse av den 10 mars 1998 utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition 1/1998 rd med förslag till ny Regeringsform för Finland i fråga om lagförslagets 8 kap.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen, justitieministeriet
- chefen för linjen Ora Meres-Wuori, utrikesministeriet
- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen
- ordföranden för riksdagens grundlagsutskott Ville Itälä och utskottsrådet Jarmo Vuorinen

- kanslichef Jaakko Kalela samt rådgivarna Martti Manninen och Alpo Rusi, republikens presidents kansli
- ordförande för kommittén Grundlag 2000 Paavo Nikula
- minister Max Jakobson
- minister Jaakko Iloniemi
- kansler Jan-Magnus Jansson
- kansler Jaakko Nousiainen
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- professor Martti Koskenniemi
- professor Ilkka Saraviita
- forskare Teija Tiilikainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en ny Regeringsform för Finland som skall vara Finlands grundlag. Den nya regeringsformen skall innehålla alla bestämmelser på grundlagsnivå. Huvudsyftet med propositionen är att förenhetliga och modernisera Finlands grundlagar. Den nya regeringsformen skall inte ändra grunderna för konstitutionen utan snarare justera och uppdatera den utgående från de förutsättningar som råder i dag.

Republikens president skall leda Finlands utrikespolitik i samverkan med statsrådet. Statsrådet skall svara för den nationella beredningen av

beslut som fattas i Europeiska unionen och besluta om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Klarare bestämmelser föreslås om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Riksdagens samtycke behövs enligt förslaget också för uppsägning av internationella förpliktelser som förutsatt riksdagens godkännande.

Avsikten är att den föreslagna regeringsformen skall träda i kraft den 1 mars 2000. Rubriken för lagförslagets 8 kap. är ”Internationella förhållanden”. I motiveringen till propositionen

konstateras att med tanke på den stora betydelse som utrikesärendena i våra dagar har skall grundlagsbestämmelserna om Finlands internationella förhållanden bli sammanställda i kapitlet. Förslaget anses förtydliga regleringen av de internationella ärendena och förstärka kravet på parlamentarisk täckning i det utrikespolitiska beslutsfattandet. Samtidigt föreslås de gällande grundlagarnas relativt ålderdomliga uttryck i många avseenden bli moderniserade.

I 8 kap. ingår fem paragrafer, av vilka 93 § gäller utrikespolitisk beslutanderätt, 94 § godkännande och uppsägning av internationella förpliktelser, 95 § ikraftträdande av internationella förpliktelser, 96 § riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen och 97 § riksdagens rätt att få information i internationella ärenden.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Om utvecklingen av den utrikespolitiska makten i Finland

Av Finlands nuvarande grundlagar är det främst regeringsformen från 1919, till vissa delar kompletterad med riksdagsordningen från 1928, som innehåller bestämmelser om den utrikespolitiska makten. Enligt regeringsformen bestämmer presidenten om Finlands förhållande till utländska makter. Fördrag med utländska makter skall dock godkännas av riksdagen, om de innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller enligt konstitutionen annars kräver riksdagens godkännande. Angående krig och fred beslutar presidenten med riksdagens bifall.

Den utrikespolitiska maktutövningen spelade inte en central roll vid stiftandet av regeringsformen. Regeringsformens bestämmelser om utrikespolitiska maktförhållanden lämnar därför trots den absoluta tonen i skrivsättet relativt mycket utrymme för tolkning. Utgångspunkten för bestämmelserna var en för epoken typisk uppfattning om statlig suveränitet som grund för internationella förhållanden. Vid sidan av officiella relationer mellan stater, bilateral diplomati, fanns det relativt få andra former för internationellt umgänge.

Såsom i motiveringen till propositionen konstateras kan av regeringsformens tillkomsthisto-

ria inte utläsas någon avsikt att ge presidenten en exceptionellt stark position inom utrikespolitiken eller att lyfta fram Finlands internationella relationer som presidentens viktigaste uppgiftsområde. I praktiken har presidentens ställning i dessa avseenden varierat från tid till annan. Under de två första årtiondena av vår självständighet var inte presidentens roll central i utrikespolitiken, däremot accentuerades tidvis de parlamentariska dragen i skötseln av utrikespolitiken. Utrikesutskottet anser att detta visar att den omisskännligheten att bestämmelsen om den utrikespolitiska makten under de senaste årtiondena har lösgjorts från övriga bestämmelser om presidentens makt på ett sätt som understryker presidentens roll som ledare av utrikespolitiken inte motsvarar den ursprungliga avsikten med 33 § regeringsformen.

I motiveringen understryks att utgångspunkten är att republikens president också i utrikespolitiska frågor handlar i samverkan med statsrådet. Under andra världskriget och därefter blev det utrikespolitiska beslutsystemet presidentcentrerat och man började betrakta ledande av utrikespolitiken som presidentens viktigaste uppgift. Speciellt krisförhållanden medförde detta. Betydelsen av presidentens utrikespolitiska ledarskap har sedermera motiverats med behovet att trygga ett effektivt och flexibelt beslutsfattande i kristider samt att trygga informationens till-

förlitlighet i anslutning till detta. I ett utvecklat medborgarsamhälle är det viktigt att den utrikespolitiska makten inte är för koncentrerad, inte heller i krisförhållanden. Det utrikespolitiska beslutsfattandet står på ju stadigare grund desto bredare godkännande de utrikespolitiska åtgärderna får i samhället.

Den internationella utvecklingen i allmänhet och ändringarna i Finlands egen internationella ställning har gjort området för utrikesärenden mångsidigare och medfört ändringstryck också i ledningen av utrikesfrågor. Efter andra världskriget har de internationella institutionernas betydelse ökat markant inom det internationella samarbetet och inom dessa institutioner har träffats ett betydande antal internationella överenskommelser på multilateral basis om detta samarbete. Vid skötseln av internationella relationer deltar för närvarande utöver alla ministerier också andra myndigheter.

Finlands anslutning till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) 1993 och till Europeiska unionen (EU) 1995 gjorde det nödvändigt att komplettera grundlagen med bestämmelser som tillförsäkrar riksdagen och statsrådet en möjlighet att delta i och påverka den nationella beredningen av och beslutsfattandet i ärenden som behandlas inom Europeiska unionen.

Denna utveckling har resulterat i ett behov att revidera regeringsformens bestämmelser om grunderna för beslut i utrikesfrågor. I motiveringen till propositionen hänvisas också till vissa bidragande orsaker av praktisk natur såsom ålderdomliga formuleringar i regeringsformen och behovet att göra regleringen av utrikesfrågor i grundlagen klarare och överskådligare. Den viktigaste ändringsframkallande faktorn är behovet att stärka det parlamentariska ansvaret också i de utrikespolitiska beslutsprocesserna och funktionerna. Ändringarna på grund av medlemskapet i Europeiska unionen visar att statsrådets ställning i skötseln av utrikespolitiken vid sidan av presidenten klart har markerats i förhållande till den tidigare situationen. Detta stärker också riksdagens ställning i utrikesfrågorna. Det parlamentariska ansvaret för utrikespolitiken ankommer på regeringen eller vederbörande medlem av

regeringen utan att regeringen eller medlemmen har deltagit i det utrikespolitiska beslutsfattandet.

Den allmänna motiveringen till propositionen innehåller inte någon allmän diskussion om grunderna för statsskicket och hur dessa borde avspeglas i de statliga institutionernas ställning. I motiveringen behandlas inte heller på ett allmänt plan statsorganens inbördes förhållande eller granskas den gällande styrelseformen i kritiskt ljus. Propositionen bibehåller huvudsakligen de högsta statsorganens inbördes förhållande, vilket kan karakteriseras som en blandform av ett presidentsystem och ett parlamentariskt system. Den högsta regerings- och förvaltningsmakten är fördelad mellan presidenten och statsrådet så att presidenten har förbehållits de mest betydelsefulla regeringsärendena utom statsekonomin. Nackdelen med detta system är att dualismen i statsskicket skapar spänningar som inte finns i stater med rent parlamentariskt styre. Presidentens och statsrådets samfälliga ledning i utrikesfrågor, som också tidigare har funnits i princip och som understrukits till följd av medlemskapet i Europeiska unionen, kan leda till korstryck också i skötseln av utrikespolitiken. Dessa problem kan dock enligt utskottet inte helt lösas genom bestämmelser i grundlagen, eftersom de ofta har samband med föränderliga utrikespolitiska och inrikespolitiska situationer, politiska maktförhållanden och personfrågor.

Utrikesutskottet konstaterar att sedan den föreslagna nya regeringsformen blivit antagen blir den skrivna författningen också i fråga om utrikesfrågor mindre presidentcenterad. Såsom under den finländska utrikespolitiska historien hittills får statspraxis i framtiden nya drag också utan att man ändrar konstitutionen till följd av de ändringsbehov som den nationella och internationella utvecklingen medför.

Den internationella utvecklingen medför anpassningsbehov som det i en reglering av utrikesfrågor på grundlagsnivå långt in i framtiden är svårt att beakta. De internationella förbindelserna ökar volymmässigt och täcker ett allt större antal sektorer inom det offentliga livet, vilket medför en risk för att det blir en för stor spridning i skötseln av utrikesfrågorna. Internationella

överenskommelser har i allt större utsträckning som mål att harmonisera lagstiftningen i de avtalsslutande stater varvid avtalen blir en konkurrerande form av lagstiftningsverksamhet och den relativa andelen av nationella rättsregler minskar. Speciellt medlemskapet i Europeiska unionen medför att gränsen mellan utrikesfrågor och inrikesfrågor blir allt mera suddig.

Förslaget till ny regeringsform innehåller vissa principiellt viktiga drag jämfört med de tidigare grundlagarna. Statens maktutövning binds vid både principen om internationellt samarbete och vissa uttryckta mål. Internationellt samarbete för att trygga freden och de mänskliga rättigheterna och för att utveckla samhället upphöjs i författningen som komplement till suveränitet som grund för statens maktutövning.

Lagförslagets 8 kap ”Internationella förhållanden”

93 §: *Utrikespolitisk beslutanderätt*

Paragrafens 1 mom. uttrycker huvudregeln för skötseln av utrikespolitiken. Enligt den leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Skrivningen ersätter det presidentcentrerade uttrycket ”Om Finlands förhållande till utländska makter bestämmer presidenten” i den nuvarande regeringsformens 33 §. Paragrafen reglerar framför allt presidentens och statsrådets behörighet och det inbördes förhållandet mellan dem. Det egentliga innehållet i riksdagens behörighet, som nämns i paragrafen, bestäms först i de följande paragraferna.

Enligt utskottets mening är 93 § med tanke på stärkande av Finlands parlamentariska system den viktigaste av de reformer som ingår i 8 kap. i regeringens proposition. Paragrafen möjliggör en central utrikespolitisk uppgift för presidenten, men dess huvudsakliga syfte är att ge en parlamentarisk ansvarstäckning för presidentens åtgärder.

Samverkan med statsrådet innebär att presidenten fattar sina beslut i statsrådet på föredragning av en minister och hädanefter utgående från ett uttryckligt beslutsförslag av statsrådet. I praktiken sker presidentens beslutsfattande i regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott,

vars roll sålunda understryks. Regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott (tidigare regeringens utrikesutskott), som presidenten leder när han är närvarande, har redan före Finlands EU-medlemskap fungerat som ett forum för presidentens och statsrådets utrikespolitiska samarbete.

I paragrafen nämns inte hur en eventuell meningsskiljaktighet mellan presidenten och statsrådet avgörs. Denna brist borde avhjälpas genom hänvisning till den nya 58 §.

Enligt paragrafens 2 mom. svarar statsrådet för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Statsrådet svarar alltså för EU-politiken, vilket är ett undantag från den allmänna bestämmelsen om utrikespolitiken.

Redan vid Finlands anslutning till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) stiftades regeringsformens 33 a §, som gällde behandlingen av EES-ärendena i statsrådet. Då Finland anslöt sig till Europeiska unionen, kom samma bestämmelser att gälla EU-ärendena. De beslut som fattas i EU är mycket mera omfattande än i EES och de gäller också unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Med tanke på en enhetlig och konsekvent utrikespolitik får samverkan mellan presidenten och statsrådet enligt utskottets mening särskild betydelse just i samband med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt motiveringen till lagförslaget bildar 93 § en helhet, inom vilken statsrådets i 2 mom. angivna behörighet i överensstämmelse med den gällande regleringen sträcker sig till alla typer av ärenden som gäller Europeiska unionen, alltså också beredningen av ärenden som hör till unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och beslutsfattandet i dem, till den del detta inte ankommer på riksdagen. Detta motsvarar den ståndpunkt som grundlagsutskottet framförde i sitt betänkande 10/1994 rd.

Enligt utskottets mening är den fördelning av makten mellan presidenten och statsrådet som ingår i 93 § 1 och 2 mom. en naturlig fortsättning på den grundlagsreglering av det utrikespolitiska

beslutsfattandet som följde av Finlands EU-medlemskap och enligt vilken EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik hör till statsrådets behörighet. Ett nytt drag är att statsrådet enligt 93 § 1 mom. för första gången generellt blir en parallell aktör jämsides med presidenten vid ledningen av utrikespolitiken. Presidentens utrikespolitiska maktutövning påverkas utom av samarbetsförpliktelsen gentemot statsrådet i praktiken av det faktum att den allmänna utrikespolitik som leds av honom bör beakta statsrådets verksamhet inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. På motsvarande sätt påverkas statsrådets behörighetsutövning enligt 93 § 2 mom. i praktiken av det faktum att statsrådet måste beakta presidentens verksamhet inom den allmänna utrikespolitiken.

Utskottet anser dock att uttrycket ”i samverkan” är mångtydigt och inte som sådant uttrycker karaktären av maktfördelningen mellan presidenten och statsrådet. Presidentens ställning i det utrikespolitiska beslutsfattandet begränsas i vilket fall som helst av den parlamentariska ansvarstäckning som gäller beslutanderätten i utrikesärendena. Då regeringens proposition stärker den uppdelning av utrikespolitiken på EU-politik och annan utrikespolitik som redan i praktiken existerar, innebär detta en klar avgränsning av innehållet i presidentens behörighet. Statsrådets ställning inom EU-politiken stärks också av att den nationella beredningen och det nationella beslutsfattandet då det gäller beslut som gäller Europeiska unionen, bl.a. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, ankommer på statsrådet.

Utrikesutskottet konstaterar att propositionens motivering i huvudsak gäller utrikespolitiska beslut som är bundna vid föredragning av bestämd form. Vid andra beslut om utrikespolitiska ställningstaganden och åtgärder har statsministern en central faktisk roll.

94 §: Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem

Paragrafen reglerar för det första riksdagens befogenheter när internationella fördrag ingås. I sak sätt avviker den nya bestämmelsen inte i någon större utsträckning från den nuvarande

69 § riksdagsordningen, men den är tydligare och mera konsekvent formulerad. Paragrafen utvidgar riksdagens behörighet genom att där bland annat föreskrivs att riksdagen skall godkänna dels fördragsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen, dels fördrag som ”annars har avsevärd betydelse”. I motiveringen till propositionen konstateras att riksdagen skall godkänna till exempel fördrag som är viktiga ur utrikes- och säkerhetspolitisk synpunkt och internationella förpliktelser som har betydande samhällliga eller ekonomiska konsekvenser, även om dessa inte innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller av något annat konstitutionellt skäl kräver riksdagens samtycke.

Tidigare har regeringen enligt egen prövning kunnat förelägga riksdagen fördrag av denna typ för godkännande. I vissa fall har det kunnat råda osäkerhet om riksdagsbehandlingen av något fördrag. Så var till exempel fallet i fråga om VSB-pakten 1948. Utskottet anser det viktigt att propositionen undanröjer sådan osäkerhet. Då regeringarna normalt inte önskar ingå viktiga fördrag utan att höra riksdagen, motsvarar dock innehållet i 94 § i praktiken nuläget. Bestämmelsen att viktiga fördrag måste behandlas i riksdagen är under alla omständigheter principiellt viktig för riksdagens beslutanderätt.

Utskottet anser det motiverat att kravet på två tredjedelars majoritet för ikraftträdande av fördrag som berör grundlagen (inskränkt grundlagsordning) skall utsträckas till att gälla också godkännandet av andra avtal.

Propositionen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om i vilket skede riksdagens samtycke till avtalen skall ges. I enlighet med propositionens allmänna linje, som betonar riksdagens ställning och parlamentarismen, utgår utskottet från att samtycket skall ges innan Finland ikläder sig en internationell förpliktelse. Utrikesutskottet framhåller i detta sammanhang uttryckligen denna princip och behandlar nedan i detta utlåtande sina egna möjligheter att påverka Finlands avtalspolitik.

Vid utfrågningen av sakkunniga diskuterade utskottet frågan om regeringsformen borde innehålla en bestämmelse om ett särskilt förfarande, varigenom behörighet kan överlätas till Europe-

iska unionen. I regeringsformen för Sverige förutsätts att en sådan överlåtelse kan ske med tre fjärdedelars majoritet. Enligt utskottets uppfattning är förfarandet i 94 § tillräckligt och det är inte motiverat att skapa någon högre tröskel.

Utrikesutskottet betonade redan i sitt betänkande 9/1994 rd om Finlands anslutning till Europeiska unionen att det är viktigt att alla beslut som fördjupar den europeiska integrationen och innebär en avsevärd ändring av unionens karaktär har godkänts av majoriteten av medlemsstaternas medborgare. För att detta skall kunna säkerställas kan ett förfarande med folkomröstning också i framtiden vara en motiverad lösning.

I 94 § 3 mom. föreskrivs att en internationell förpliktelse inte får äventyra konstitutionens demokratiska grunder. Utskottet finner denna nya bestämmelse principiellt viktig. Dess betydelse beror på hur begreppet ”konstitutionens demokratiska grunder” tolkas. I motiveringsdelen i propositionen sägs i detta sammanhang att bestämmelsen är förpliktande för alla finländska myndigheter som utövar sina befogenheter att ingå avtal och att den i sista hand begränsar riksdagens befogenhet att godkänna förpliktelser som strider mot bestämmelsen. Genom bestämmelsen fastställs alltså en gräns som inte får överskridas av de finländska avtalsförhandlarna och Finlands regering när den överväger att underteckna ett internationellt fördrag.

Utskottet påpekar dock att det föreslagna 94 § 3 mom. inte kan leda till slutsatsen att Finland kan frigöra sig från ett formellt godkänt fördrag enbart av den anledningen att det anses strida mot de konstitutionella grunderna. Enligt internationell rätt kan en stat inte återropa en nationell lag som grund för att avvika från internationell rätt. Om fördraget däremot strider mot någon annan internationell förpliktelse, kan detta utgöra en grund för staten att uppsäga fördraget.

I 1 § 3 mom. i den föreslagna regeringsformen konstateras den enligt utskottets mening viktiga principen att Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt att utveckla samhället. Vid sidan av denna målinriktade bestämmelse kan 94 § 3 mom. i enskilda fall vara av betydelse som en

bestämmelse som begränsar den utrikespolitiska beslutanderätten.

I 94 § 1 mom. ingår vidare en ändring jämfört med nuläget så till vida att riksdagens godkännande också krävs för uppsägning av ett fördrag, om ingåendet av själva fördraget har krävt det. Beslut om godkännande av en uppsägning fattas enligt 2 mom. med enkel majoritet. Om förslaget gäller grundlagen eller en ändring av rikets territorium skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Det föreslagna 94 § 2 mom. anger inte entydigt med vilket slags majoritet ett beslut om grundlagen eller uppsägning av en internationell förpliktelse som gäller ändring av rikets territorium skall fattas. Ett sådant beslut bör enligt utskottets mening fattas med enkel majoritet, eftersom andra motsvarande undantag kan upphävas med enkel majoritet. Utskottet påpekar dock att fördrag sällan sägs upp och att det då ofta är fråga om ändringar till följd av ett nytt fördragsarrangemang, såsom EU-medlemskapet. Utskottet anser att ett beslut om uppsägning förutsätter att en proposition om saken överlämnas till riksdagen eller att någon annan lämplig form av beslutsfattande används, till exempel en redogörelse eller ett meddelande från regeringen.

95 §: Ikraftträdande av internationella förpliktelser

Paragraferna 94 och 95 står i nära samband med varandra. Också i den senare regleras riksdagens behörighet beträffande internationella fördrag, dvs. vilket förfarandet som skall tillämpas för att sätta i kraft internationella fördrag. Både 94 och 95 § kan betraktas som lyckade klarlägganden av motsvarande bestämmelser i den nuvarande regeringsformen.

Utskottet konstaterar att ingående av internationella fördrag och anslutning till dem samt beslut fattade av internationella organisationer åtminstone sedan 1980-talet också i Finland har varit en form för att uppställa normer som konkurrerar med det normala lagstiftningsförfarandet. Innehållet i både de internationella förpliktelserna och de internationella multilaterala fördragen utformas vid internationella förhandling-

ar, som de finländska beslutsfattarna och myndigheterna sällan kan påverka i någon större utsträckning.

Genom sitt dokument om ikraftträdande ger riksdagen internt, om grundlagen så kräver, lagform åt innehållet i ett fördrag, men då riksdagen inte har kunnat röra fördragets innehåll, saknar en sådan utifrånkommande lag, på samma sätt som normerna inom internationell rätt i allmänhet, den äkta demokratiska legitimitet som inhemska lagar har. Till detta hör att avvikelser från grundlagen till följd av internationella förpliktelser lättare kan godkännas i en s.k. inskränkt grundlagsordning än andra ändringar i grundlagen. Propositionen ändrar inte på detta förhållande.

Godkännande av en ”statsintern” ändring av grundlagen eller avvikelse från den kräver en lagstiftningsordning enligt 67 § i den gällande riksdagsordningen, medan en ändring på grundval av ett internationellt fördrag med två tredjedelars majoritet kan godkännas utan att lämnas vilande. Detta innebär att konstitutionellt sett stora saker fortfarande kommer att vara lättare att ändra än små saker, om ändringen kopplas samman med ett statsfördrag. Enligt utrikesutskottets uppfattning bör grundlagsutskottet i sitt betänkande noggrant utreda om det är motiverat att bibehålla dessa två olika system, vilket sker om regeringens proposition följs.

Den invecklade ordningen för att genomföra ändringar i grundlagen motiveras i allmänhet med behovet av samsyn och med att väljarna ges möjlighet att ta ställning i nya val. I propositionen motiveras användningen av inskränkt grundlagsordning i samband med undantagslagar för att sätta i kraft statsfördrag med de särdrag som vidlåder internationella relationer. Därmed avses att den folkrättsliga tidpunkten då en förpliktelse träder i kraft inte alltid fritt kan väljas av en part och att det inte i alla lägen är möjligt att anpassa behandlingen av ikraftträdelserna efter tidpunkten för riksdagsval. En anpassning är dock möjlig om lagen förklaras brådskande.

Utskottet anser att det ur folkrättslig synpunkt saknar betydelse på vilket sätt en stat ikläder sig en internationell förpliktelse. Propositionen

behandlar internationella förpliktelser utslutande som avtalsförpliktelser och tar inte upp frågan om den så kallade allmänna folkrättens eller internationella sedvanerättens ställning i Finland. Detta är en brist i propositionen, menar utskottet.

96 §: Riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen

Riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen regleras i 96 §, som innehåller de nuvarande bestämmelserna i 4 a kap. riksdagsordningen om EU-ärenden som faller inom riksdagens behörighet samt om statsrådets skyldighet att sända dessa ärenden till riksdagen för behandling och ge information om ärendets behandling i Europeiska unionen. Dessutom innehåller paragrafen bestämmelser om riksdagens förfarande vid behandling av unionsärenden. Enligt förslaget behandlar riksdagen förslag till sådana rättsakter, fördrag och andra åtgärder som Europeiska unionen fattar beslut om och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet. I dessa avseenden motsvarar förslaget materiellt sett den nuvarande regleringen.

Utrikesutskottet betonar att behandlingsförfarandet enligt 96 § skall tillämpas på ärenden som formellt faller utom ramen för Europeiska unionens behörighet men som står i nära samband med unionsärendena. Ett färskt exempel är Schengenavtalen.

Utrikesutskottet omfattar ståndpunkten i propositionen att bestämmelserna i grundlagen om den nationella beredningen och besluten i EU-ärenden har visat sig fungera bra och att de internationellt sett har säkerställt riksdagens påverkansmöjligheter jämförelsevis väl. I dessa avseenden har det inte ansetts nödvändigt att ändra grunderna för regleringen. Enligt propositionen är avsikten att också i framtiden trygga riksdagens rätt att delta i den nationella beredningen av EU-ärenden. Utskottet poängterar dock att riksdagen och dess utskott också bör ha rätt till information om resultaten av deras ställningstaganden.

I propositionen delas EU-ärendena upp i två

grupper, ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och andra ärenden. De förstnämnda hör till utrikesutskottet, de senare till stora utskottet. Utskottet anser det viktigt att denna uppdelning har bibehållits i propositionen.

Den vidare formuleringen av 4 a kap. riksdagsordningen möjliggör en mera omfattande funktionsbeskrivning. Sålunda nämner 54 b § 2 mom. riksdagsordningen uttryckligen att riksdagen behandlar inte bara ärenden som bereds i EU-rådet utan också frågor som bereds i kommissionen eller någon annan institution. I propositionen talas endast allmänt om ärenden som behandlas i Europeiska unionen. Den föreslagna kortare författningstexten är adekvat och smidig med tanke på framtida utveckling, menar utrikesutskottet.

När riksdagen 1994 ändrade 4 a kap. riksdagsordningen så att det motsvarade de krav som EU-medlemskapet ställde, ansåg den att statsrådets beredning även skulle omfatta ärenden som gällde unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. När republikens president den 31 december 1994 stadfäste ändringarna i riksdagsordningen dikterade han en från riksdagens ståndpunkt avvikande åsikt om ändringarnas innehåll för intagning i statsrådets protokoll. Utrikesutskottet anser att den åsikt riksdagen i sin egenskap av grundlagsstiftare framför om ändamålet med ändringarna i 4 a kap. riksdagsordningen är avgörande.

I detta sammanhang anser utskottet det vara ett missförhållande att det faktum att den lagstiftande makten i många avseenden är delad mellan riksdagen och Europeiska unionen framgår först av lagförslagets 8 kap. ”Internationella förhållanden”, som behandlas i detta utlåtande.

97 §: Riksdagens rätt att få information i internationella ärenden

Utskottet instämmer i propositionens uppfattning att förslaget till 97 § sakligt motsvarar den nuvarande regleringen. I paragrafen intas de viktigaste bestämmelserna om riksdagens rätt till information som är väsentliga för den parlamentariska tillsynen över det utrikespolitiska beslutsfattandet. I den första meningen i 1 mom., liksom i 48 § 2 mom. i den nuvarande riksdagsordningen,

bestäms om utrikesutskottets rätt att få en redogörelse av statsrådet om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitik. I 3 mom. ingår bestämmelser om riksdagsutskottens möjlighet att ge statsrådet utlåtanden med anledning av information som de fått.

Då i 48 § 2 mom. riksdagsordningen föreskrivs att utrikesutskottet enligt behov skall få en redogörelse om rikets förhållanden till utländska makter och uppgifter om ärenden som gäller Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, har det föreslagna 97 § 1 mom. formulerats allmännare och där nämns nu endast ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta är acceptabelt, anser utskottet, eftersom utrikes- och säkerhetspolitiken enligt motiveringen omfattar både rikets förhållanden till utländska makter och Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Utskottet poängterar dock att dess behov av information inte heller hittills har begränsats enbart till ärenden inom ramen för Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Rätten till information enligt den föreslagna 97 § är sålunda minst lika omfattande som i 48 § 2 mom. riksdagsordningen. Den täcker åtminstone alla de områden där utskottet har deltagit i beredningen av plenarbehandlingen eller om vilka utskottet hittills har begärt eller fått redogörelser.

I bestämmelsen talas också i allmänna ordalag om redogörelser till ett utskott (selvitys) och inte särskilt om redogörelser till riksdagen (selonteko) och andra typer av information. I motiveringen påpekas att de former under vilka utrikesutskottet och statsrådet står i kontakt sinsemellan således kan variera beroende på ärendet och situationen, vilket enligt utskottet motsvarar den nuvarande situationen. Det framhålls särskilt att syftet med bestämmelsen inte är att hindra republikens president att samråda med riksdagens utrikesutskott. Då det i motiveringen sägs att utrikesutskottet på samma sätt som nu på begäran och även annars vid behov skall få en redogörelse innebär detta att statsrådet också på eget initiativ skall lämna utrikesutskottet redogörelser.

I paragrafen ingår även bestämmelser om riksdagens stora utskotts rätt att få en redogörelse

för beredningen av andra ärenden inom Europeiska unionen, om möjligheten att ta upp en redogörelse som överlämnats till stora utskottet till debatt i plenum samt om statsministerns skyldighet att ge riksdagen eller dess utskott information om ärenden som tagits upp och behandlats vid möten där ändringar i Europeiska rådets och Europeiska unionens grundfördrag bereds.

Övriga synpunkter

58 §: Presidentens sätt att fatta beslut

I paragrafen bestäms om presidentens sätt att fatta beslut. Den kommer att ersätta bestämmelserna i regeringsformens nuvarande 34 §. Genom reformen ökas parlamentarismen i presidentens beslutsfattande genom att det mot riksdagen ansvariga statsrådets betydelse ökas vid det förfarande då presidenten fattar sina beslut.

Enligt utskottets åsikt har 58 § inverkan på fördelningen av beslutanderätten beträffande de yttre relationerna så till vida att enligt 2 mom. avgörs avlåttande eller återtagande av en proposition vid en eventuell meningsskiljaktighet mellan republikens president och statsrådet i sista hand alltid enligt statsrådets ståndpunkt. Enligt texten i bestämmelsen skall en sak återgå till statsrådet för beredning om presidenten inte avgör den i enlighet med statsrådets förslag. Gäller saken avlåttande eller återtagande av en proposition, fattas beslutet därefter i enlighet med statsrådets nya förslag. Detta gäller också alla de i 94 och 95 § avsedda förslag om godkännande av internationella förpliktelser eller uppsägning av dem som i form av en proposition överlämnas till riksdagen.

Också 93 § som gäller utrikespolitisk beslutanderätt bör enligt utskottets mening granskas jämsides med 58 §, som stärker den parlamentariska täckningen vid presidentens utrikespolitiska beslutsfattande.

Tystnadsplikt för utrikesutskottets medlemmar

I 50 § 3 mom., som gäller offentligheten i riksdagens verksamhet, har som första mening intagits en ny allmän bestämmelse enligt vilken utskottens medlemmar skall iaktta sådan sekretess som utskotten av tvingande skäl anser att ett ärende

särskilt kräver. I motiveringen anses bestämmelsen motsvara vedertagen praxis, som har sin grund i utskottsbehandlings icke-offentliga natur. Momentets andra mening ersätter bestämmelserna i 48 § 4 mom. och 54 f § riksdagsordningen om den sekretess som krävs av utskottsmedlemmar som deltar i behandlingen av ärenden gällande Europeiska unionen.

För utrikesutskottets vidkommande ändras bestämmelsen så att utskottet skall besluta om den sekretess som skall iakttagas efter att själv ha hört statsrådet. Enligt den gällande bestämmelsen skall utrikesutskottet iaktta sådan sekretess som regeringen anser att ärendets art kräver.

Utrikesutskottet konstaterar att den tystnadsplikt som enligt den nämnda bestämmelsen förutsätts av dess medlemmar har varit mera krävande än motsvarande bestämmelser om övriga utskott, och detta har ansetts utgöra en grund för att utrikesutskottet av regeringen har kunnat begära och även på regeringens eget initiativ kunnat få konfidentiella uppgifter som gäller utrikesärenden. Utrikesutskottet understryker att den ändring som föreslås i propositionen inte heller i framtiden får förhindra att sådana uppgifter erhålls eller påverkar graden av sekretess i de uppgifter som ges utrikesutskottet. I ljuset av sina ställningstaganden i fråga om riksdagens rätt enligt 97 § att få information i internationella ärenden anser utrikesutskottet att propositionen inte syftar till att försvåra dess möjligheter att få uppgifter.

I fråga om de utskott som deltar i Europeiska unionens ärenden förändras situationen enligt propositionen så att de övriga utskotten bör iaktta den sekretess som utrikesutskottet eller stora utskottet har ansett att ärendets art kräver. Utrikesutskottet omfattar den ståndpunkt som anförs i motiveringen att eftersom de andra utskotten bereder EU-ärenden för behandlingen i utrikesutskottet eller stora utskottet, kan det anses motiverat att de skall iaktta den sekretess som det utskott som behandlar ärendet finner motiverat. Utrikesutskottet anser också av denna orsak att det är på sin plats att bestämmelserna om den sekretess som skall krävas av medlemmarna i de utskott som deltar i behandlingen av EU-ärenden förenhetligas.

Utrikesutskottet hänvisar också till det nya, föreslagna 42 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning, som behandlas nedan i detta utlåtande och enligt vilket offentligheten för utskottets protokoll och de därtill hörande handlingarna kan begränsas också bl.a. genom ett beslut som utrikesutskottet eller stora utskottet med stöd av regeringsformen fattar om sekretessen vid behandlingen av ett ärende.

I propositionen konstateras att avsikten är att i riksdagens arbetsordning ta in bestämmelser som garanterar att riksdagsgrupper som inte har några representanter i ett utskott har möjlighet att få information. Till denna del hänvisar utrikesutskottet till 42 § 3 mom. i den föreslagna nya arbetsordningen för riksdagen som behandlas nedan i detta utlåtande.

Utrikesförvaltningen

Utrikesutskottet avgav 1994 till grundlagsutskottet utlåtande 3/1994 rd om regeringens proposition 285/1994 rd med förslag till lagstiftning om vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter. I sitt utlåtande ansåg utrikesutskottet att propositionen anknöt till vissa reformsträvanden som i första hand går ut på att förstärka parlamentarismen i vårt statsskick.

Förslaget till lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen gynnade enligt utskottets mening inte denna strävan, ty om det går igenom betyder det att praxis inom utrikesförvaltningen kommer att avvika från rådande praxis inom andra förvaltningsområden däri att presidenten får befogenhet att stadga genom förordning om utrikesförvaltningens interna organisation och att hans tjänsteutnämningssätt kommer att sträcka sig längre ner än normalt. Utskottet framhöll att presidentens utrikespolitiska maktbefogenheter har tillämpats mera bokstavstroget än andra maktbefogenheter, som för det mesta har tolkats genom ett slags ”parlamentariskt filter”.

Utrikesutskottet omfattade den uppfattning som grundlagsutskottet anför i sitt betänkande nr 4/1991 rd att målet för republikens presidents utrikespolitiska verksamhet bör vara att så långt möjligt iakttä samma förfaringssätt som vid utövningen av övriga maktbefogenheter. Av denna

orsak såg utrikesutskottet ogärna att presidentens utrikespolitiska ledarskap ytterligare förstärks och utövas som en personlig maktbefogenhet genom att lagstiftningen kompletteras med nya bestämmelser i saken. Exempel på detta i det behandlade lagförslaget var de s.k. presidentförordningarna och presidentens större utnämningbefogenheter jämfört med ministerierna. Utskottet menade att om lagförslaget godkänns utan ändringar betyder det att presidentens utrikespolitiska befogenheter accentuerat skiljer sig från hans andra maktbefogenheter. Enligt utskottets uppfattning kan och bör beslut om utrikesförvaltningens organisation med anknytande tjänsteutnämningar fattas i samma ordning som inom andra förvaltningsområden.

Utrikesministern bär ett parlamentariskt ansvar för sina åtgärder precis som övriga medlemmar av statsrådet. Utskottet anser att utrikesministeriet inte heller till den del det gäller ledarsvaret bör skilja sig från andra ministerier.

I sitt betänkande 16/1994 rd omfattade grundlagsutskottet till största delen den kritik som utrikesutskottet anför och föreslog ändringar i lagförslaget i fråga. Regeringens proposition 285/1994 rd godkändes att vila i riksdagen, men förkastades efter valet av den nya riksdagen.

Utrikesutskottet är fortfarande av samma åsikt om de nämnda frågorna som i sitt utlåtande 3/1994 rd och anser att regeringen bör avlåta en ny proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen. Propositionen bör bygga på de ovan relaterade principerna och godkännas som en separat reform jämsides med den nya regeringsformen.

Finlands internationella avtalspolitik

Utrikesutskottet fick på begäran våren 1997 av statsrådet en redogörelse för Finlands internationella avtalspolitik, som enligt utrikesutskottets begäran var uppdelad på två huvuddelar, verkningarna av dels medlemskapet i Europeiska unionen, dels Sovjetunionens sönderfall. Redogörelsen innehöll också en kort kartläggning per avtalsområde samt en separat bilaga bestående av de avtalsprojekt som pågick när redogörelsen utarbetades.

I det utlåtande som utrikesutskottet gav den 3 april 1998 med anledning av redogörelsen behandlade det sina egna möjligheter att medverka vid utformningen av Finlands avtalspolitik enligt den gällande statsförfattningen. Den bästa påverkningskanalen före och under avtalsförhandlingarna är enligt utskottets mening en dialog mellan utrikesutskottet och regeringen. Detta möjliggörs av 48 § 2 mom. i den gällande riksdagsordningen, vilket motsvarar ovan nämnda bestämmelse i 97 § 1 mom. i regeringens proposition om utskottets rätt att från statsrådet få redogörelser om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitik. Utskottet kan vid behov ge utlåtande till statsrådet utifrån redogörelser och uppgifter som den fått. Dessutom har en dialog varit möjlig enligt 48 § 3 mom. i riksdagsordningen, vilket motsvarar det föreslagna 31 § 4 mom. i förslaget till arbetsordning för riksdagen. Enligt ordalydelsen i den förstnämnda paragrafen skall utskottet granska regeringens årliga berättelse över sin verksamhet, om den berör förhållandet till utländska makter, och framställa därav föranledda förslag.

De nämnda bestämmelserna ger regeringen en möjlighet att höra utrikesutskottet innan avgörandena uppstår, alltså redan innan avtalsförhandlingarna inleds, men också innan förhandlingarna slutförts.

Utrikesutskottet kan självt begära redogörelser av regeringen och har också gjort det i ökande omfattning under innevarande årtionde. Att detta inte är möjligt beträffande sådana åtgärder av regeringen som utskottet inte har kännedom om, understryker vikten av ett förtroligt förhållande mellan utskottet och regeringen och vikten av regeringens egna initiativ vid information till utrikesutskottet.

Parlamentarisk kontroll av skyddspolisen

Utrikesutskottet hänvisar till sitt betänkande 20/1996 rd, i vilket det bl.a. behandlade frågan om parlamentarisk kontroll av skyddspolisen. Enligt polisförvaltningslagen har skyddspolisen bland annat till uppgift att bekämpa förehavanden och brott som kan äventyra stats- och samhällsskicket eller rikets inre eller yttre säkerhet och utföra undersökning av denna typ av brott. Därutöver

skall skyddspolisen upprätthålla och utveckla en allmän beredskap för att förebygga verksamhet som äventyrar rikets säkerhet.

Enligt beskrivningen av uppgifterna utgör skyddspolisen en del av statens säkerhetssystem. I all synnerhet internationell terrorism och kontrapionage kan anses ha nära anknytning till vår utrikes- och säkerhetspolitik. Det multilaterala samarbetet inom skyddspolisens ansvarsområde har ökat på grund av Finlands EU-medlemskap.

I de flesta europeiska länder arbetar säkerhetspolisen under parlamentarisk kontroll, också om kontrollen har ordnats på olika sätt i författningarna. Med undantag för Finland och Island har den parlamentariska kontrollen i de nordiska länderna ordnats på författningsgrund. Ett likadant förfarande förekommer också i många andra europeiska länder.

Med en parlamentarisk kontroll av skyddspolisen eller en allmän övervakning av dess verksamhet sammanhänger flera problem, eftersom de ärenden som hör till dess verksamhetsområde till stor del bygger på att de skall hållas hemliga. Skyddspolisen behandlar sådana med statens säkerhet sammanhängande frågor som inte kan ges offentlighet. En verksamhet som sker helt i hemlighet kan leda till problem. Den rättsliga och administrativa övervakningen har i de flesta länder enligt det ovan anförda kompletterats med parlamentarisk kontroll.

Utskottet anser det vara behövligt att parlamentarisk kontroll av skyddspolisen ordnas också i Finland. Skyddspolisens verksamhetsbild har i de internationella förhållandena förskjutits i riktning mot trygghet av den yttre säkerheten. Sålunda tangerar de ärenden som behandlas i utrikesutskottet skyddspolisens huvudsakliga verksamhetsområde. Utskottet anser det därför vara viktigt att utskottet kan övervaka skyddspolisens verksamhet. Samtidigt erbjuds utskottet möjlighet att få aktuell information om frågor som gäller statens säkerhet.

Utskottet konstaterar att skyddspolisen i och med att den är ett ämbetsverk som är underställt inrikesministeriet omfattas av riksdagens normala kontroll. Då skyddspolisens verksamhet i yttre ärenden huvudsakligen är hemlig, har någon sådan kontroll dock inte ordnats i praktiken. Be-

stämelsen i 97 § 1 mom. i propositionen om utrikesutskottets rätt att på begäran och även annars vid behov få en redogörelse om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitik lämpar sig enligt utskottets mening som bas för en parlamentarisk kontroll av skyddspolisens. Utskottet utgår från att kontrollen av skyddspolisens hädanefter ordnas med hjälp av ett redogörelseförfarande enligt 97 §. Den kontroll som utrikesutskottet utövar enligt sin behörighet gäller skyddspolisens verksamhet i samband med Finlands relationer till utländska makter och gäller således inte skyddspolisens övriga verksamhet. Med skyddspolisens verksamhet sammanhänger dock viktiga frågor i anknytning till rättsskyddet och medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, och utskottet anser det vara viktigt att parlamentarisk kontroll av dem ordnas.

Gränsavtal

Godkännande och ikraftträdande av en internationell förpliktelse som gäller ändring av rikets territorium förutsätter enligt föreslagna 94 § och 95 § 2 mom., som gäller lagar om ikraftträdande, alltid beslut med kvalificerad majoritet. Enligt motiveringen är avsikten inte att ändra den långvariga praxis enligt vilken riksgränsen mot Sverige och Finland går upp. Denna praxis innebär ett litet avsteg från det förfarande som avses i bestämmelsen. Utrikesutskottet anser det dock motiverat att tidigare praxis förblir i kraft.

Riksdagens arbetsordning 2000

Riksdagens talmanskonferens tillsatte den 1 mars 1996 en arbetsgrupp för att för talmanskonferensen bereda ett förslag till ny arbetsordning för riksdagen. Enligt arbetsgruppens mandat skall de bestämmelser tas in i arbetsordningen som nu finns i riksdagsordningen och som inte ingick i den nya grundlag som beretts av kommittén Grundlag 2000. Samtidigt borde riksdagens arbetsordning förnyas och förenhetligas till sin struktur och till skrivsättet med beaktande också av de ändringar som föranleds av behoven att utveckla riksdagsarbetet.

Arbetsgruppen överlämnade sin promemoria till talmanskonferensen den 17 februari 1998. I ett sammandrag av förslagets huvudsakliga inne-

håll konstaterar arbetsgruppen att det i regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland föreslås att en stor del av den detaljerade reglering som nu ingår i riksdagsordningen skall lämnas bort från grundlagen. Till riksdagens nya arbetsordning överförs i regel de bestämmelser i riksdagsordningen som inte föreslås bli intagna i den nya regeringsformen. I riksdagens arbetsordning intas bl.a. de centrala bestämmelserna om utskotten. Avsikten är att arbetsordningen skall träda i kraft samtidigt som den nya regeringsformen, dvs. den 1 mars 2000.

Bestämmelsen om de övriga utskottens möjlighet att på eget initiativ ge statsutskottet utlåtande om statsbudgeten föreslås bli struken. Talmanskonferensen meddelar allmänna anvisningar om utskottens verksamhetsområden och utskottsarbetet. Utskottens verksamhet kan smidigt regleras enligt förändrade situationer och uppgifter och talmanskonferensen kan för att utjämna arbetena mellan utskotten vid behov ändra behörighetsgränserna mellan dem. Den nuvarande utskottsindelningen föreslås bli bibehållen.

Föreslagna 14 § i arbetsordningen gäller de företrädare i internationella organ som riksdagen väljer inom sig. Vid varje riksmöte väljs medlemmarna i Finlands delegationer i Nordiska rådet och Europarådet samt vid det första riksmötet under valperioden Finlands delegation i Europeiska säkerhets- och samarbetsorganisationens (KSSE) parlamentariska församling. Riksdagens företrädare i andra internationella organ väljs av riksdagen på förslag av talmanskonferensen.

Enligt föreslagna 29 § i arbetsordningen sänder talmannen den skrivelse av statsrådet som avses i 96 § 2 mom. regeringsformen till stora utskottet eller utrikesutskottet och bestämmer samtidigt vilket eller vilka utskott som skall ge utlåtande.

Bestämmelserna om beredningen av ärendena i utskotten för plenum förblir i huvudsak oförändrade. Enligt föreslagna 31 § 4 mom. sänds berättelsen om regeringens åtgärder för beredning till grundlagsutskottet. De delar som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken remitteras dock till utrikesutskottet.

Enligt föreslagna 42 § 2 mom. i arbetsordningen kan utskottet av nödvändig orsak besluta att utskottets protokoll och de därtill hörande handlingarna inte är offentliga i någon sak. Offentligheten kan begränsas också genom ett beslut som utskottet självt eller utrikesutskottet eller stora utskottet fattar med stöd av den nya regeringsformen om den sekretess som skall iaktas vid behandlingen av ett ärende.

Enligt samma paragraf 3 mom. har en riksdagsgrupp som inte är företrädd i ett utskott eller dess delegation, rätt att få kopior av handlingarna vid behandlingen av ett ärende som ännu inte är slutbehandlat i utskottet, om de inte är hemliga. Enligt motiveringen kan en riksdagsgrupp till exempel utse en person som har rätt att få uppgifter om ärenden som inte är slutbehandlade i ett visst utskott. Den utsedda personen kan också vara någon av riksdagsgruppens arbetstagare.

Enligt föreslagna 54 § i arbetsordningen tas ett ärende som gäller godkännande av en internationell förpliktelse eller uppsägning av en sådan till enda plenarbehandling på basis av utskottets betänkande. Om utskottsbetänkandet innehåller ett förslag både om en internationell förpliktelse och om en lag om dess ikraftträdande, föredras förslaget om förpliktelsen för enda behandling. Riksdagen beslutar först om förslaget om förpliktelsen.

Utrikesutskottet anser att de förslag som ingår i arbetsgruppens promemoria är motiverade och har ingenting att anmärka mot dem.

Utlåtande

På basis av det ovan anförda anför utrikesutskottet vördsamt

att grundlagsutskottet bör beakta det som anføres ovan.

Helsingfors den 2 juni 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markus Aaltonen /sd
 vordf. Eva Biaudet /sv
 medl. Esko Aho /cent (delvis)
 Satu Hassi /gröna (delvis)
 Esko Helle /vänst
 Tytti Isohookana-Asunmaa /cent (delvis)
 Ilkka Kanerva /saml
 Antero Kekkonen /sd
 Kimmo Kiljunen /sd (delvis)
 Juha Korkeaoja /cent

Sirpa Pietikäinen /saml (delvis)
 Ben Zyskowicz /saml
 suppl. Kaarina Dromberg /saml (delvis)
 Jorma Huuhtanen /cent (delvis)
 Bjarne Kallis /fkf (delvis)
 Risto Kuisma / ref (delvis)
 Jorma Kukkonen /sd (delvis)
 Annika Lapintie /vänst (delvis)
 Mats Nyby /sd (delvis).

STATSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 29/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland

Till Grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Grundlagsutskottet begärde genom en skrivelse av den 10 mars 1998 utlåtande av statsutskottet om regeringens proposition 1/1998 rd med förslag till ny Regeringsform för Finland i fråga om lagförslagens 90 §.

Behandling i delegation

Ärendet har beretts i statsutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation.

Sakkunniga

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- ordföranden för kommittén Grundlag 2000, justitiekansler Paavo Nikula
- generalsekreterare Seppo Tiitinen och biträdande generalsekreterare Jouni Vainio, riksdagen
- kanslichef Kirsti Rissanen och specialrådgivare Tuula Majuri, justitieministeriet
- understatssekreterare Juhani Kivelä och regeringsrådet Raija Isotalo, finansministeriet
- inspektionsrådet Matti Mattila, jord- och skogsbruksministeriet
- revisionsrådet Antti Lehtonen, inrikesministeriet
- överinspektör Raili Luomansuu, handels- och industriministeriet

- ordföranden för statsrevisorerna Lauri Metsämäki
- vice ordföranden för statsrevisorerna Oiva Savela
- inspektionsrådet Mauri Lehmusto och överinspektör Kaj Laine, statsrevisorernas kansli
- generaldirektör Tapio Leskinen, Statens revisionsverk
- generaldirektör Jukka Wuolijoki, Statskontoret
- chefen för den interna revisionen Päivi Pesola, Neste Oy
- direktör Erkki Pitkänen, Luftfartsverket
- ekonomidirektör Olli Lindblad, Fonden för Finlands självständighet — SITRA
- ordförande Ossi Lantto, Riksdagens tjänstemannaförening
- ordförande Heikki Vaakanainen, Riksdagens fackavdelning
- vice ordförande Vesa Koivunen, Valtiontalouden tarkastusviraston virkamiesyhdistys, VTVVY rf
- ordförande Tomi Hytönen, Valtiontalouden tarkastusviraston henkilöstöjärjestö/Akava
- professor Arvo Myllymäki, Tammerfors universitet.

Biträdande professor Pertti Eilavaara vid Lapplands universitet har lämnat ett skriftligt utlåtande.

PROPOSITIONEN

Den föreslagna 90 § innehåller grundläggande bestämmelser om tillsynen över statshushållningen och revisionen samt om statsrevisorerna och statens revisionsverk. Paragrafen ersätter 71 § i den gällande regeringsformen.

Enligt förslaget övervakar riksdagen statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten. Riksdagens övervakning sträcker sig således både till statens budgethushållning och till stats ekonomin i övrigt.

För den parlamentariska övervakningen av statshushållningen skall riksdagen inom sig välja statsrevisorer. Till statsrevisorer skall således fortsättningsvis väljas riksdagsledamöter som för närvarande. Statsrevisorernas antal skall inte längre bestämmas i grundlag.

Enligt 2 mom. finns för tillsynen över statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten statens revisionsverk, som är oavhängigt. För närvarande lyder revisionsverket under finansministeriet enligt 1 § lagen om revision av statshushållningen (967/1947). Föreslagna 2 mom. möjliggör olika administrativa lösningar för revisionsverket. Vid beredningen av propositionen har man kommit till att det inte finns förutsättningar att genom bestämmelser i regeringsfor-

men avgöra revisionsverkets administrativa ställning förrän man har nått en helhetslösning angående lagstiftningen om revisionsverkets ställning och uppgifter. Lagrummet låter det således bero av en vanlig lag hur revisionsverkets organisatoriska ställning ordnas.

Föreslagna 2 mom. förutsätter att revisionsverket är oavhängigt. I motiveringen till propositionen konstateras att till oavhängighet bland annat hör att revisionsverket skall kunna utföra sin uppgift oberoende och opartiskt, i synnerhet i förhållande till dem som granskas, det vill säga närmast den verkställande makten, men också i förhållande till lagstiftare och politiska intressesfärer. Revisionsverket måste självständigt kunna fatta beslut om sina mål för verksamheten, objekten och tidpunkterna för revisionen samt om hur revisionen utförs.

I 3 mom. finns en bestämmelse om statsrevisorernas och statens revisionsverks rätt att få upplysningar. Den föreslagna bestämmelsen säkerställer på grundlagsnivå statsrevisorernas och statens revisionsverks rätt att av samtliga övervakningsobjekt få de upplysningar som de behöver för att sköta sitt uppdrag.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

En omorganisering av den externa revisionen av statshushållningen har utretts i flera olika sammanhang. Framför allt har det varit fråga om att överföra revisionsverket till riksdagen, men också andra organisatoriska lösningar har föreslagits. Statsutskottet har bedömt frågan i flera betänkanden (t.ex. StaUB 24/1992 rd, StaUB 29/1992 rd, StaUB 45/1992 rd, StaUB 20/1993 rd, StaUB 99/1994 rd och StaUB 7/1997 rd).

En av riksdagens talmanskonferens tillsatt kommission för utvecklande av revisionen av statshushållningen 95 (Riksdagens kanslis publikation 3/1996) föreslog att vid riksdagen skulle inrättas en revisionsenhet bildad av statsrevisorernas kansli och statens revisionsverk. Kommit-

tén Grundlag 2000 föreslog i sitt betänkande (KB 1997:13) enhälligt att i regeringsformen tas in en bestämmelse om att revisionen skall skötas av statens revisionsverk i anknytning till riksdagen. Kommittén ansåg att en överföring av revisionsverket till riksdagen skulle stärka riksdagens ställning som utövare av budgetmakten samt resurserna för parlamentarisk kontroll liksom även den externa revisionens oavhängighet. Senast har frågan utretts av en av finansministeriet tillsatt arbetsgrupp för organisering av revisionen och övervakningen av statshushållningen, som i sin promemoria (finansministeriets promemoria 29/1997) inte kunde enas om revisionsverkets administrativa ställning. Arbetsgruppen skisserade upp två alternativa lösningsmodeller

(de s.k. A- och B-alternativen). Båda alternativen baserade sig på en oavhängig extern revision av statshushållningen.

Nuläge, reformbehovet

Statsutskottet konstaterade i sitt betänkande StaUB 99/1994 rd om rdm. Mattilas m. fl. lagmotion (LM 108/1994 rd) bland annat att riksdagens ställning har förändrats avsevärt under de senaste åren. Riksdagens statsfinansiella makt har minskat samtidigt som regeringens verkställande makt har accentuerats. I samband med budgetreformen i början av 1990-talet fick statsbudgeten en mera summarisk struktur. En stor del av statens ekonomi finns numera utanför budgeten. I och med att antalet fonder som står utanför budgeten har vuxit blir det svårare att kontrollera statsekonomin som helhet. Fonderna innebär samtidigt ett undantag från principen om att budgeten skall vara fullständig. Statliga verk och inrättningar har bolagiserats och ombildats till affärsverk, och därigenom har den ekonomiska styrningen av dem kommit utanför budgeten. I statsförvaltningen har man gått över till resultatstyrning, centralförvaltningen har rationaliserats och befogenheter har förts över till distrikts- och lokalförvaltningen. Normstyrningen har avreglerats och kommunernas statsandelssystem har reformerats. Förutom att de ovan nämnda ändringarna har minskat riksdagens budgetmakt har de ökat statshushållningens externa revisions betydelse och riksdagens behov av aktuell information om skötseln av statshushållningen. Ändringarna påverkar också innehållet i revisionsresultaten; granskningen av statshushållningens ändamålsenlighet har lyfts upp vid sidan av laglighetsgranskningen.

Revisionen av statshushållningen utgörs idag av parlamentarisk övervakning utförd av statsrevisorerna, som riksdagen valt inom sig, av administrativ revision utförd av statens revisionsverk, som lyder under finansministeriet, samt av ämbetsverkens och inrättningarnas interna revision.

Vid sidan av lagstiftnings- och budgetmakten är den parlamentariska övervakningen av förvaltningen en central uppgift för riksdagen. För

den är revisionen av statshushållningen en viktig möjlighet att realisera det parlamentariska svaret. Avsikten med den granskning som utförs av de av riksdagen valda statsrevisorerna är att trygga riksdagens budgetmakt genom att granska regeringens åtgärder vid skötseln av statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten. Övervakningen är sålunda parlamentarisk och efterhandskontroll gäller huvudsakligen åtgärder som redan vidtagits. Den parlamentariska kontrollen i sin nuvarande form riktar sig huvudsakligen till statshushållningens allmänna tillstånd och skötseln av den. Kontrollen och valet av kontrollobjekt baserar sig på statsrevisorernas parlamentariska ställning och erfarenhet. Resultaten av revisionen bör också tjäna parlamentets behov som beslutsfattare och mottagare av information.

Statsrevisorerna övervakar för närvarande statsekonomin såväl från laglighetssynpunkt som från ändamålsenlighetssynpunkt. Statsrevisorerna fungerar vid behov som nationell samarbetspartner till Europaparlamentets budgetkontrollutskott.

Statens revisionsverk är för närvarande det enda ämbetsverk under regeringen som det finns bestämmelser i grundlagen om. Revisionsverket skall granska lagligheten och ändamålsenligheten i skötseln av statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten. Verkets granskning omfattar vid sidan av regeringen underlydande förvaltning statsrådets agerande som utövar av den verkställande makten. Dess inspektioner tjänar utöver regeringen också riksdagen genom statsrevisorerna. Verket skall tillställa statsrevisorerna och finansministeriet alla de uppgifter och handlingar om sin verksamhet som dessa behöver för sina uppgifter. Det fungerar också som nationell samarbetsmyndighet till Europeiska gemenskapens revisionsrätt.

Statens revisionsverk har också skyldighet att med vissa undantag delta i utvecklingen av statliga myndigheters och inrättningars interna revision och vid behov ge dem anvisningar om den interna revisionen. Denna uppgift bör förstås mot bakgrunden av att resultaten från den interna revisionen används för den externa revisionen.

Kommissionen för utvecklande av revisionen av statshushållningen 95 konstaterade att ett centralt problem i dagens revisionssystem är att tonvikten i revisionen av statshushållningen ligger på revisionsverkets externa revision och inte på den parlamentariska kontrollen, vilket beror på tudelningen och olika resurser för statsrevisorerna och revisionsverket. Den externa revisionen har idag ordnats på ett sätt som inte tillräckligt beaktar riksdagens ställning som utövare av budgetmakten och som ett organ med ansvar för statsekonomi. Dagens parlamentariska övervaknings- och granskningssystem ger inte riksdagen tillräckligt information vid rätt tidpunkt om hur budgetmakten de facto utövas när statsbudgeten realiserar och iakttas, ej heller om förvaltningens åtgärder. Riksdagens budgetmakt kan alltså inte anses vara fullständig, eftersom riksdagen inte har tillräckliga möjligheter att effektivt övervaka hur statsbudgeten genomförs. Revisionsverket producerar i första hand granskningsinformation för regeringen, varför granskningsresultaten inte är tillräckligt nyttiga med tanke på riksdagens kontrollmakt.

Kommissionen konstaterade att ett annat problem är att revisionsverkets ställning under finansministeriet inte kan anses vara sådan att dess granskningsverksamhet kan anses uppfylla kravet på också formell oavhängighet i förhållande till av dem som granskas. Enligt rekommendationerna från INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) utgör en oavhängig ställning grunden för den högsta revisionsenhetens verksamhet, vilket garanterar att den information som enheten producerar är opartisk och användbar. Oavhängigheten kan anses realiserar bäst då den högsta revisionsenhet som utför extern revision har placerats utanför den verkställande makten.

Statsrevisorerna

Enligt statsutskottet medför förslaget 90 § 1 mom. ingen ändring i statsrevisorernas nuvarande ställning och uppgifter. Statsrevisorernas och deras kanslis arbete fortsätter även under den nya regeringsformen enligt den parlamentariska traditionen sedan 1920. Den parlamentariska kontrollen förutsätter att statsrevisorerna har till-

räckliga och trovärdiga egna resurser för sitt uppdrag.

Övervakning som utförs av statsrevisorerna är allmännare och mera omfattande än revisionsverkets granskningsverksamhet. Statsrevisorernas verksamhet kan sålunda inte ersätta statens revisionsverk eller tvärtom. Även om laglighetsaspekten ingår i statsrevisorernas verksamhet gäller den parlamentariska kontrollen i sista hand ändamålsenligheten i statens verksamhet.

Utskottet anser att det är viktigt att bibehålla statsrevisorsinstitutionen även i fortsättningen och att kontrollen är parlamentarisk endast om den leds från folkrepresentationen. Tryggade påverkningsmöjligheter för riksdagen och en funktionell självständighet för statsrevisorerna kan även i framtiden utgöra en fungerande helhet. Statsrevisorerna, som utses av riksdagen, förankrar granskningsverksamheten i det politiska beslutsfattandet.

Utskottet understryker vikten av att statsrevisorerna är självständiga och har egen beslutanderätt också under den nya regeringsformen. Kravet på oavhängighet i propositionen gäller på samma sätt statsrevisorerna. I praktiken betyder detta att den operativa och administrativa ledningen av den parlamentariska kontrollen skall stå under statsrevisorernas egen övervakning och lyda under deras beslutanderätt. Statsutskottet anser att detta också bör avspeglas i beredningen av en ny instruktion för statsrevisorerna.

I den nya instruktionen bör också finnas en bestämmelse om statsrevisorernas berättelser. Enligt utskottet kan nuvarande praxis med en regelbunden berättelse eller en särskild berättelse av synnerliga skäl i princip anses vara tillfredsställande. Frågan om hur statens revisionsverks berättelser skall delges riksdagen måste lösas särskilt. Statsrevisorernas rätt att få upplysningar tas upp nedan.

Revisionsverkets ställning och uppgifter

I lagförslaget 90 § 2 mom. finns inget förslag om revisionsverkets ställning. Som ovan konstateras ger det föreslagna 2 mom. möjlighet till olika administrativa lösningar för revisionsverket. Utskottet konstaterar att motiveringen till propositionen är säregen eftersom det där heter att det

inte finns förutsättningar att genom bestämmelser i regeringsformen avgöra revisionsverkets administrativa ställning förrän man har nått en helhetslösning angående lagstiftningen om revisionsverkets ställning och uppgifter. Statsutskottet anser att det administrativa avgörandet om revisionsverkets ställning uttryckligen skall fattas i samband med behandlingen av regeringsformen. Det finns tillräckligt med utredningar till underlag för ett avgörande.

Med beaktande av utredningarna och riksdagens ställningstaganden är det bästa alternativet enligt statsutskottet att det för tillsynen över statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten vid riksdagen skall finnas ett statligt revisionsverk, som är oavhängigt. Utskottet utgår alltså från det så kallade B-alternativ som föreslagits av arbetsgruppen för organisering av revisionen och övervakningen av statshushållningen. Budgeten för revisionsverket skall ingå i riksdagens budget. Revisionsverkets generaldirektör skall utses av riksdagens plenum på förslag som beretts av statsrevisorerna.

Om revisionsverkets ställning och uppgifter skall bestämmas i lag. I motsats till regeringens förslag anser utskottet att det bör konstateras i 90 § 2 mom. att utöver uppgifterna skall också revisionsverkets ställning bestämmas i lag. I lagen bör bestämmas vad uttrycket "vid riksdagen" innebär. Hela regelverket om revisionsverket kan samlas i en lag, anser utskottet.

Med stöd av vad som ovan anförts föreslår utskottet att 90 § 2 mom. får följande lydelse:

"Vid riksdagen finns för tillsynen över statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten (utesl.) statens revisionsverk, som är oavhängigt. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas genom lag."

Det förfarande som utskottet föreslår säkerställer att både riksdagen och statsrådets behov beaktas vid organiseringen av revisionsverkets ställning och uppgifter.

Revisionsverkets oavhängighet

Utskottet anser att också de internationella krav som ställs på den externa revisionens oavhängighet stöder en överföring av revisionsverket till riksdagen. Genom överföringen förstärks såväl

riksdagens ställning som utövare av budgetmakten och dess möjligheter att få tillräckligt med aktuell information om skötseln av statsekonomi som samarbetet mellan den parlamentariska revisionen och den externa revisionen.

Det faktum att revisionsverket skulle finnas vid riksdagen tryggar den externa revisionens administrativa oavhängighet. Även den funktionella oavhängigheten är en ovillkorlig förutsättning för en granskning med objektiva iakttagelser och rapporter som mål. Inte ens god yrkeskicklighet eller yrkeserfarenhet minskar de risker som en avhängig granskningsverksamhet medför. Både den administrativa och den funktionella oavhängigheten bör klart framgå av lagen om revisionsverket, anser utskottet.

Utskottet anser att det är viktigt att revisionsverkets ställning är både formellt och faktiskt oavhängig. Till oavhängigheten hör bland annat att revisionsverket utför sitt uppdrag oavhängigt och opartiskt speciellt i förhållande till dem som granskas. Verket bör kunna fatta självständiga beslut om målen för verksamheten, objekten och tidpunkterna för revisionen samt om hur revisionerna utförs.

Statsutskottet anser att det vid den fortsatta beredningen bör utredas — med tanke på verkets oavhängighet — om det är möjligt att trygga riksdagen och statsrådet en lagstadgad begränsad rätt att föreslå granskningsobjekt för revisionsverket.

Enligt utredning till utskottet har oavhängigheten flera dimensioner, genom vilka den kan bedömas. När det gäller den organisatoriska ställningen är det bland annat fråga om varifrån verket får sina medel, vem som svarar för utnämningen av de högsta tjänstemännen och verkets ställning med tanke på den administrativa styrningen. Den funktionella oavhängigheten är till exempel oavhängighet från politiska maktutövare i den egentliga verksamheten, rätt och skyldighet att till och med kritiskt bedöma granskningsobjekt och vara objektiv i förhållande till dessa. Det gäller också det rättsliga ansvaret och skyldigheten att efterleva verksamhetsprinciper och etiska regler på området, till exempel i umgänget mellan revisionsverkets och revisionsobjektets tjänstemän.

Kontrollmaktens omfattning och rätt att få upplysningar

Av motiveringen till propositionen framgår att riksdagens övervakning sträcker sig både till statens budgethushållning och till statsekonomin i övrigt. Övervakningen omfattar således de statliga ämbetsverken och inrättningarna, fonderna, statens affärsverk och industriföretag, aktiebolagen med statlig majoritet, statsunderstöden och övriga statliga stödåtgärder samt medelsöverföringarna mellan Finland och Europeiska unionen. Däremot sägs det ingenting i motiveringen till propositionen om granskningsverksamhetens omfattning. Av förarbetena till propositionen kan man dra den slutsatsen att revisionsverkets granskningsverksamhet kommer att ha samma omfattning som nu.

Utskottet har ytterligare särskilt utrett problematiken med kontrollmakten i fråga om aktiebolag med statlig majoritet. Statsrevisorernas tillsyn och statens revisionsverks granskningsverksamhet kan omfatta endast sådana aktiebolag med statlig majoritet där staten äger mer än 50 procent. I det avseendet föreslås inga ändringar. Kontrollmakten håller dock på att minska genom att staten i allt större utsträckning avser att avstå från att vara majoritetsdelägare. Också borsreglerna och aktiebolagslagen begränsar granskningen av aktiebolag. Utskottet anser att riksdagens behov av upplysningar i det avseendet skall beaktas när den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen revideras.

I 3 mom. tryggs rätten för statsrevisorerna och statens revisionsverk att få upplysningar. Bestämmelsen ersätter 71 § 2 mom. i den nuvarande regeringsformen, som gäller enbart statsrevisorernas rätt att få upplysningar. Enligt den nuvarande bestämmelsen stadgas det genom lag om rätten att få uppgifter av andra än myndigheter. Förslaget utgår från att det redan i regeringsformen måste säkerställas statsrevisorerna och statens revisionsverk rätt att av samtliga övervakningsobjekt få de upplysningar som de behöver för att sköta sitt uppdrag. Utskottet omfattar motiveringen till propositionen om att rätten att få upplysningar är en nödvändig förutsättning för att övervakningen skall vara effektiv och att det därför är motiverat att ta in bestämmelser om

saken i grundlagen. Bestämmelser om statsrevisorernas och statens revisionsverk rätt att få upplysningar finns också i vissa speciallagar såsom det konstateras i propositionen.

Med stöd av erhållen utredning konstaterar utskottet att rätten att få upplysningar sällan har lett till problem i praktiken. Eventuella problem har hängt samman med vad som avses med uppgifter. Uppgifter avser i den föreslagna formen också uppgifter som myndigheten är skyldig att bereda, bearbeta eller annars skaffa över sin verksamhet även om denna inte egentligen skulle samla uppgifter. Rätten att få upplysningar har också allmänt ansetts omfatta handlingar; rätten att få tillgång till dokument är i detta avseende en del av myndighetens rätt att få upplysningar och är snävare än den. Utskottet konstaterar att för närvarande är det bara utskotten och statsrevisorerna inom riksdagen som har rätt att från förvaltningen få nödvändiga handlingar och uppgifter och granska förvaltningen.

Utveckling av den interna revisionen

Ministerierna har rätt att få önskade upplysningar och handlingar av underlydande verk och inrättningar samt att utfärda föreskrifter om den interna revisionen. Ministerierna har dock inte någon generell rätt att granska förvaltningar som lyder under dem. Ett ministerium kan sålunda inte koncentrera den interna revisionen inom sitt förvaltningsområde. Statsrådet eller ministerierna har inte hittills sett något behov att samordna den interna revisionen under statsrådet.

Arbetsgruppen för organisering av revisionen och övervakningen av statshushållningen konstaterade att situationen inom den interna revisionen för närvarande är i genomsnitt otillfredsställande. Bristen påverkar verksamhetsförutsättningarna för både den externa revision som statens revisionsverk ansvarar för och den parlamentariska kontroll som ankommer på statsrevisorerna. Eftersom en ändamålsenlig intern revision är en förutsättning för en systematisk extern revision är det skäl att fästa uppmärksamhet vid frågan, även om den inte direkt ansluter sig till den aktuella 90 § i regeringsformen.

Det finns drygt 100 räkenskapsverk inom statsförvaltningen, och enligt utredning finns det

interna revisorer i 25 av dem. I de övriga verken realiseras övervakningsskyldigheten genom en intern kontroll eller också fästs ingen uppmärksamhet alls vid övervakningen. Utskottet anser att det ankommer på den interna revisionen att framför allt genom rådgivning och granskningar förebygga fel, oegentligheter och icke-önskade förfaranden samt lämna ledningen initiativ och förslag till utveckling av verksamheten genom att tillställa fakta.

Avsikten är att i regeringsformen bestämma om den externa revisionen. De reformer som genomförts och som är aktuella inom statsförvaltningen och speciellt de nya skyldigheter som EU-medlemskapet medför till exempel i strukturfondernas medelsanvändning och övervakningen av denna talar för att bestämmelserna om den interna revisionen upphöjs till lagnivå. Redan med tanke på möjligheterna att utveckla resultatstyrningen anser statsutskottet det vara klart att flera statliga myndigheter än för närvarande måste utveckla sin interna revision. Det behövs inget nytt övervakningssystem, utan de nuvarande resurserna för övervakningen bör riktas rätt och i övrigt ge garantier för tillräckliga verksamhetsförutsättningar för myndigheternas inre revision, anser utskottet.

Andra iakttagelser

Lagförslagets 90 § om tillsynen över statshushållningen och revisionen har placerats mellan bestämmelserna om godkännande av villkoren för statliga anställningsförhållanden och om Finlands Bank. Därefter kommer ytterligare en bestämmelse om statens egendom; också den är föremål för tillsyn och revision. Utskottet uppmanar grundlagsutskottet att ytterligare överväga placeringen av bestämmelsen om tillsynen och revisionen i regeringsformen.

Som ovan konstaterats omfattas också medelsöverföringarna mellan Finland och Europeiska unionen av 90 §, som gäller övervakningen av statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten. Om statens revisionsverk skulle finnas vid riksdagen skulle det uppenbart vara påkallat att utreda i vilka sammanhang statsrevisorerna och i vilka sammanhang revisionsverket skall fungera som samarbetsmyndighet i förhållande

till olika EU-organ i frågor som gäller medelsanvändningen. Då blir det aktuellt att överväga om lagen om rätt för statsrevisorerna och statens revisionsverk att granska vissa överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskapen (353/1995) bör ändras.

Arbetsgruppen för organisering av revisionen och övervakningen av statshushållningen listade de frågor som åtminstone bör utredas vid den fortsatta beredningen:

- revisionsverkets förhållande till den information som riksdagen och statsrådet behöver,
- behovet att ändra lagen och förordningen om revisionsverket med tanke på omorganiseringen, kravet på oavhängighet och riksdagens och statsrådets behov av information,
- tryggade befogenheter för revisionsverket till upplysningar och granskning,
- tillämpningen av den allmänna förvaltningslagstiftningen (bland annat lagen om förvaltningsförfarande, offentlighetslagstiftningen) på revisionsverket,
- utnämningen av den högsta ledningen för revisionsverket, mandatperioden och rätten att kvarstå i tjänst samt
- tjänstemannalagstiftning som skall tillämpas på personalen vid revisionsverket och övergångsarrangemang.

Statsutskottet konstaterar att vid sidan av lagstiftningen om revisionsverket bör också instruktionen för statsrevisorerna revideras. Redan innan beredningen av dessa bestämmelser inleds måste det på en principiell nivå lösas hur statsrevisorernas och statens revisionsverks inbördes förhållanden skall organiseras. I det här sammanhanget är det också skäl att granska revisionsarbetets principiella linjer och de problem som ansluter sig till informationen till riksdagen. De principiella linjerna bör beredas i samarbete mellan statsrevisorerna och statens revisionsverk, anser utskottet. Det brådskar med den fortsatta beredningen, varför man bör komma överens om de centrala principerna så fort som möjligt.

Statsutskottet finner det viktigt att representeranter för personalen från både statsrevisorerna och statens revisionsverk deltar i den fortsatta beredningen.

Utlåtande

Statsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att grundlagsutskottet bör beakta det som anförts ovan.

Helsingfors den 11 juni 1998

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Bjarne Kallis /fkf
Håkan Malm /sv
Arja Ojala /sd
Kimmo Sasi /saml
Oiva Savela /saml
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd

Jukka Vihriälä /cent
Jorma Vuorensola /vänst
suppl. Hannu Kemppainen /cent
Lauri Metsämäki /sd
Tuija Maaret Pykäläinen /gröna
Matti Saarinen /sd
Kari Uotila /vänst.
Markku Vuorensola /cent.