

RP 60/2010 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

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

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

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

Nya bestämmelser i grundlagen föreslås angående statsministerns ställning som företrädare för Finland i Europeiska unionens

verksamhet. Dessutom föreslås uttryckliga grundlagsbestämmelser om Finlands medlemskap i Europeiska unionen och om överföring av behörighet till internationella organ. Beslut om att sätta i kraft internationella förpliktelser ska i regel ankomma på statsrådet.

I propositionen föreslås grundlagsbestämmelser om finska medborgares och i Finland bosatta andra EU-medborgares rösträtt i val till Europaparlamentet. Medborgarnas rätt till inflytande i statlig verksamhet kompletteras med ett nytt system för medborgarinitiativ. Minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare ska ha rätt att tillstålla riksdagen initiativ om att en lag ska stiftas.

Ändringar föreslås i grundlagens bestämmelser om möjligheten att under undantagsförhållanden avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom preciseras möjligheterna att överlåta uppgiften som överbefälhavare för försvarsmakten.

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

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGET	4
2.1 Grundlagsreformen och de tidigare ändringarna av grundlagen	4
2.2 Drag i statsförfattningsutvecklingen i Europa.....	5
Statsöverhuvudets ställning	5
Hur medlemskapet i Europeiska unionen beaktas i grundlagarna.....	6
Medborgarinitiativ på statlig nivå och inom Europeiska unionen.....	7
Grundlagsreformen i Sverige	9
2.3 Utvecklingen inom Europeiska unionen	10
2.4 Bedömning av nuläget	12
Allmänna synpunkter	12
Stärkt parlamentarism och riksdagens verksamhet	13
Medborgarnas rätt till inflytande och ökad direkt demokrati	15
Ledningen av utrikespolitiken och Europeiska unionen.....	16
Grundlagsbestämmelser om Europeiska unionen och om överföring av beslutanderätt på internationella institutioner.....	20
Bestämmelser under undantagsförhållanden	21
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	23
3.1 Målsättning.....	23
3.2 Starkare parlamentarism och utveckling av riksdagsarbetet	24
3.3 Medborgarnas rätt till inflytande.....	25
3.4 Statsministerns ställning som Finlands representant i EU:s verksamhet	26
3.5 Grundlagsbestämmelser om EU	26
3.6 Överföring av beslutanderätt på internationella institutioner.....	27
3.7 De grundläggande rättigheterna under undantagsförhållanden.....	28
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	28
4.1 Konsekvenser för det politiska systemet och för riksdagens verksamhet	28
4.2 Konsekvenser för maktförhållandena mellan de högsta statsorganen.....	29
4.3 Konsekvenser för individens ställning	30
4.4 Ekonomiska konsekvenser	30
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	30
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	30
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	32
6 ANDRA OMSTÄNDIGHETER SOM INVERKAT PÅ PROPOSITIONENS INNEHÅLL	32
6.1 Ändring av riksdagens arbetsordning.....	32
6.2 Lagstiftning om medborgarinitiativ	32
6.3 Behov att se över annan lagstiftning	33
DETALJMOTIVERING	34
1 FINLANDS GRUNDLAG.....	34
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	48
3 IKRAFTTRÄDANDE	48
4 LAGSTIFTNINGSORDNING	48
LAGFÖRSLAG	49

Lag om ändring av Finlands grundlag.....	49
BILAGA	52
PARALLELLTEXT	52
Lag om ändring av Finlands grundlag.....	52

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Finlands grundlag trädde i kraft den 1 mars 2000. Den nya grundlagen, som ersatte de tidigare fyra grundlagarna, har således varit i kraft i tio år.

Den nya grundlagen var en politiskt betydelsefull reform. Ända sedan grundlagen trädde ikraft har reformen och lagens funktion följts upp. Två gånger har ändringar i grundlagen gjorts. Ett av målen för grundlagsreformen var att grundlagen skulle vara relativt beständig så att det åtminstone inte i en nära framtid skulle finnas behov att ändra den (RP 1/1988 rd, s. 31, GrUB 5/2005 rd, GrUB 10/2006 rd). Det är skäl att förhålla sig restriktivt till grundlagsändringar, men samtidigt bör man se till att grundlagen ger en riktig bild av systemet för utövning av politisk makt och av grunderna för individens rättsliga ställning samt av de grundläggande lösningar som genomförs med vanlig lagstiftning.

De två ändringar som gjorts i grundlagen har med beaktande av lagen som helhet varit rätt begränsade. Ändringarna har bara gällt några detaljer och i beredningen av dem har man inte mer allmänt bedömt behoven att se över grundlagen. I en proposition som den 5 mars 2010 överlämnades till riksdagen föreslås likaså att en enskild paragraf ändras, dvs. 25 § som gäller förrättande av riksdagsval (RP 7/2010 rd).

Den nu föreliggande propositionen har föregåtts av en omfattande och systematisk bedömning av grundlagen i dess helhet. Under de gångna tio åren har erfarenheter och kunskap från en tillräckligt lång tid erhållits om grundlagens funktion. I de bedömningar av grundlagens funktion som har gjorts har det varit möjligt att identifiera de författningsfrågor där det i dagens läge finns tryck på förändringar eller behov av översyn.

Propositionen utgår från bedömningen att det utifrån iakttagelserna och erfarenheterna under den tid grundlagen varit i kraft kan påvisas vissa behov att ändra och förtydliga grundlagen, även om grundlagsreformens syften i huvudsak har förverkligats på ett po-

sitivt sätt. En viktig grund för en översyn består av de ändringar som har skett i den politiska omgivningen, i synnerhet Europeiska unionens utveckling och dess effekter på den nationella nivån.

2 Nuläget

2.1 Grundlagsreformen och de tidigare ändringarna av grundlagen

Alla bestämmelser på grundlagsnivå samlades i grundlagsreformen i Finlands grundlag. Genom grundlagen upphävdes 1919 års regeringsform, 1928 års riksdagsordning samt lagen om riksrätten och lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder, båda från 1922.

Grundlagsreformen föregicks av ett långt arbete med att reformera författningen. Grundlagen utvecklades genom ett stort antal delreformer. T.ex. de ändringar som berodde på medlemskapet i Europeiska unionen gjordes som en delreform av grundlagen. En omfattande reform av de grundläggande rättigheterna genomfördes likaså före grundlagsreformen.

Delreformerna av grundlagen på 1980- och 90-talen gjorde det möjligt att bygga grundlagsreformen på tanken om författningsutveckling utifrån en kontinuitet i författnings-traditionen. Avsikten med reformen var således inte att ändra grunderna för Finlands statskicks, utan reformen grundade sig i väsentlig mån på de dåvarande innehållsmässiga lösningarna i grundlagarna. Det huvudsakliga syftet var att förenhetliga och modernisera grundlagarna.

Genom reformen stärktes de parlamentariska dragen i Finlands författning. Till detta mest centrala mål för reformen hörde strävan att betona riksdagens ställning som det högsta statsorganet och att stärka det parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning. Strävan att stärka de parlamentariska dragen framgår t.ex. av bestämmelserna om regeringsbildning och av reformen av det beslutsförfaran-

de som gäller republikens president och det utrikespolitiska beslutsfattandet liksom även av det sätt på vilket förutsättningarna för riksdagens verksamhet utvecklades.

Ett mål i reformen var att i förhållande till republikens president stärka statsrådet, som är beroende av riksdagens förtroende. Till den delen var det betydelsefullt att statsrådets medverkan i presidentens beslutsfattande stärktes och att det infördes ett krav på samarbete i ledningen av utrikespolitiken. Det sätt på vilket presidenten fattar beslut reformerades så att presidenten i regel fattar sina beslut utifrån statsrådets förslag till avgörande. Om presidenten undantagsvis inte fattar sitt beslut utifrån förslaget, återgår saken till statsrådet för ny beredning. När det gäller överlämnande och återtagande av regeringspropositioner beslutar presidenten därefter enbart utifrån statsrådets nya förslag till avgörande. I grundlagen infördes en bestämmelse enligt vilken Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet. Däremot 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.

Statsrådets utnämning befogenheter utökades. Presidentens utnämningssrätt begränsades i grundlagen till de allra högsta tjänsterna och till vissa särskilda tjänstekategorier.

De redan tidigare reformerade bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna togs i praktiken som sådana in i grundlagens andra kapitel. I grundlagen togs dessutom in en bestämmelse enligt vilken domstolarna ska ge grundlagsbestämmelserna företräde, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av dem uppenbart skulle strida mot grundlagen. Till målen för grundlagsreformen hörde också att utveckla medborgarnas påverkningsmöjligheter

Grundlagen har ändrats två gånger. En lag (596/2007) om ändring av 35 och 90 § trädde i kraft den 1 juni 2007. I anslutning till riksdagen inrättades genom ändringen statens revisionsverk, till vilket koncentrerades uppgifter som hör till den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna. Syftet med ändringen

var att stärka den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna. Genom reformen upphörde statsrevisorernas verksamhet och uppgifterna flyttades, vid sidan av de uppgifter som ankommit på finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation, över på det nya revisionsutskottet.

En lag (802/2007) om ändring av 9 och 38 § i grundlagen trädde i kraft den 1 oktober 2007. Genom kompletteringen av 9 § gjordes det möjligt att genom vanlig lag föreskriva att finska medborgare mot deras vilja får utlämnas eller föras till ett land när åtgärden vidtas med anledning av brott eller när syftet är rättegång eller verkställighet av ett beslut som gäller vårdnad om eller vård av barn. Det absoluta förbudet i det tidigare 3 mom. i 9 § mot utlämning av finska medborgare hade blivit missvisande, eftersom utlämning av medborgare hade gjorts möjligt genom flera undantagslagar. Genom kompletteringen av 9 § anpassades ordalydelsen i grundlagen till det faktiska rättsläget som bygger på internationella förpliktelser och Europeiska unionens rättsordning. I sammanhanget gjordes även en ändring i 38 § i grundlagen så att det är möjligt att välja en ställföreträdare för riksdagens biträdande justitieombudsman.

2.2 Drag i statsförfattningsutvecklingen i Europa

Statsöverhuvudets ställning

Statsöverhuvudenas ställning och befogenheter är mycket olika i Europeiska unionens medlemsstater. Skillnaderna mellan länderna beror framförallt på statsskicket – republik eller monarki – men också på flera andra faktorer som hänför sig nationella särdrag, det politiska systemet och hur författningen utvecklats. I det följande granskas sammanfattningsvis och på ett allmänt plan statsöverhuvudenas befogenheter och ställning särskilt när det gäller ledningen av utrikespolitiken och EU-frågor samt armén och försvarsmakten. Dessa frågor har utretts mer i detalj i betänkandet av kommittén för översyn av grundlagen (justitieministeriets betänkande 9/2010, s. 34–39) och i den utredning som har bilagts betänkandet (Jyränti, Antero:

Presidentinstitutionen i vår tids Europa [på finska]).

Monarkernas ställning präglas nuförtiden främst av olika slags symboliska uppgifter och formella befogenheter. I praktiken har monarkerna vanligen en representativ roll. Även presidentinstitutionerna i de medlemsstater i EU som är republiker skiljer sig på många sätt från varandra. När det republikanska styrelsesättet blev vanligare i Europa överfördes monarkens befogenheter dels till regeringen, dels till republikens president. En del av de befogenheter som anförtroddes presidenten är till sin natur nominella, så att presidenten fattar beslut utifrån regeringens förslag eller är bunden till att en minister kontrasignerar. De reella befogenheterna, där presidenten utövar egen oberoende prövningsrätt, är i flera fall ett slags reservbefogenheter. Dessa befogenheter hänför sig till undantagsfall i det politiska beslutsfattandet, där det i avgörandet krävs sådan oberoende auktoritet som är knuten till statsöverhuvudets ställning. I vissa fall sträcker sig presidentens befogenheter i praktiken längre än vad man kunde sluta sig till av grundlagens ordalydelse. Dessutom har presidenterna på samma sätt som monarkerna olika slags symboliska uppgifter. Som en allmän bedömning kan man konstatera att en starkare parlamentarism har inneburit att statsöverhuvudets uppgifter har minskat och beslutanderätten begränsats i såväl republikerna som monarkierna i Europa.

Ledningen av utrikespolitiken hör i allmänhet till regeringen i samarbete med parlamentet. Såväl i monarkierna som i republikerna kan statsöverhuvudet ha representativa eller faktiska uppgifter inom utrikespolitiken, så som att ta emot fullmakter av andra länders representanter, att utse diplomatiska representanter och att besluta om och ratificera fördrag. Beslutanderätten är dock vanligen bunden till regeringens ståndpunkt. Det tydligaste undantaget från detta utgör Frankrike, där ledningen av utrikespolitiken klart hör till presidenten. Även i Litauen har presidenten en stark ställning i ledningen av utrikespolitiken. När det gäller Polen, Tjeckien och Österrike kan presidentens befogenheter till dessa delar beskrivas så att de delvis är beroende av regeringen – visserligen i varierande

grad. I Irland och Tyskland är presidentens roll representativ.

I EU-ärenden har medlemsstaternas statsöverhuvud i allmänhet inte några befogenheter. Detta gäller såväl unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik som andra EU-ärenden. Medlemsstaternas statsöverhuvud deltar vanligen inte i Europeiska rådets möten. Endast Frankrike, Litauen och Polen utgör undantag. I Österrike har praxis varit att en representant för förbunds-presidenten deltar i Europeiska rådets möten. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande har Frankrikes och Litauens presidenter deltagit som företrädare för sina länder i Europeiska rådets möten.

Arrangemangen när det gäller överbefäl för armén eller försvarsmakten och arméns administrativa ställning varierar i de europeiska staterna. Eventuellt med undantag av Tyskland har presidenten fortfarande åtminstone en formell eller ceremoniell ställning som överbefälhavare med tillhörande utnämningssrätt. Den faktiska ledningen av armén hör vanligen till regeringen, ministern i fråga och den högsta militära ledningen. I Tyskland är under fredstid försvarsministern överbefälhavare för armén. Under krigstid övergår uppgiften på förbundskanslern. Bland monarkierna är endast Spaniens kung enligt grundlagen överbefälhavare för försvarsmakten.

Hur medlemskapet i Europeiska unionen beaktas i grundlagarna

Flera av EU:s medlemsstater har ändrat sina grundlagar med anledning av EU-medlemskapet. Vanligen har ändringarna gjorts i samband med anslutningen eller när ändringar i integrationsutvecklingen har skett.

Medlemskapet i EU framgår på rätt olika sätt av medlemsstaternas grundlagar. Även om medlemskapet inte uttryckligen konstateras i grundlagstexten, har ändringar på grund av medlemskapet gjorts i grundlagen i flera medlemsstater. Det finns grundlagar som innehåller t.o.m. många och mycket detaljerade bestämmelser som hänför sig till EU, antingen utspridda i olika delar av grundlagen eller i ett kapitel som uttryckligen gäller EU. Trots

variationer mellan länderna kan man allmänt konstatera att medlemsstaternas grundlagar nuförtiden innehåller flera bestämmelser som hänvisar till eller ger uttryck för medlemskapet i unionen.

I synnerhet Maastrichtfördraget om upprättande av Europeiska unionen orsakade grundlagsändringar i flera medlemsstater, delvis av olika skäl. Med anledning av fördraget ändrades grundlagen i Frankrike, Tyskland, Spanien, Portugal och Irland. Utvecklingstrenden är att hänvisningarna till EU och EU-medlemskapet ökar i de nationella grundlagarna.

Den viktigaste orsaken till ändringarna är överföringen av befogenhet på EU. Å andra sidan har grundlagarna i flera av de medlemsstater som länge har varit medlemsstater redan från början varit öppna för internationellt samarbete på ett sådant sätt att EU-medlemskapet inte har gett anledning till att i grundlagen ta in helt nya bestämmelser om kompetensöverföring. I takt med att EU:s strukturer förändras har det dock i vissa medlemsstater, så som t.ex. Tyskland, ansetts nödvändigt att införa särskilda bestämmelser om överföring av behörighet på EU. Orsaken till detta har varit att integrationen i EU avviker till intensitet och djup från övrigt internationellt mellanstatligt samarbete.

I vissa medlemsstaters grundlagar ingår också en allmän bestämmelse om medverkan i det europeiska samarbetet. Så är fallet t.ex. i Portugals grundlag. En sådan bestämmelse kan ha betydelse t.ex. vid bedömningen av vilket slags samarbete staten deltar i och dessutom mer allmänt i tolkningen av andra bestämmelser i grundlagen. Det finns också bestämmelser där olika slags materiella villkor ställs på innehållet i och målsättningarna för samarbetet.

De flesta av EU-medlemsstaternas grundlagar innehåller en allmän bestämmelse om överföring av behörighet på internationella institutioner. Vanligen har dessa bestämmelser också legat till grund för överföring av behörighet på EU. En sådan allmän grundlagsbestämmelse om överföring av behörighet finns t.ex. i Belgien och i Nederländerna.

Flera grundlagar innehåller också uttryckliga bestämmelser om överföring av behörighet på EU. Sådana är t.ex. Frankrikes och

Tysklands grundlag. Bestämmelser av motsvarande slag finns likaså i Portugals, Sveriges och Österrikes samt i flera Central- och Östeuropeiska staters grundlagar. Ibland finns det också bestämmelser om villkor eller begränsningar för eventuella överföringar och om förfarandet när beslut om överföring fattas. I en del av medlemsstaterna finns det inte några särskilda materiella begränsningar för överföring. Oberoende av grundlagens bokstav följer dock sådana villkor och begränsningar av författningsdoktrin och t.ex. av författningsdomstolarnas rättspraxis.

I de fall då materiella villkor finns för överföring har det varit vanligt att grundlagen också föreskriver kvalificerad majoritet för beslutsfattandet. Så är det åtminstone i Danmark, Grekland, Sverige och Tyskland. Beslutsfattandet om överföring påminner i vissa medlemsstater om förfarandet vid ändring av grundlag eller är likadant, så som i Danmark och Irland. I en del av medlemsstaterna kan överföringen däremot ske genom vanlig lag som parlamentet antar med enkel majoritet.

I flera medlemsstaters grundlagar finns också bestämmelser om den nationella kompetensfördelningen i EU-ärenden och i synnerhet om folkrepresentationens ställning i den nationella beredningen av EU-ärenden. Ekonomiska och monetära unionen har likaså medfört grundlagsändringar. T.ex. i Frankrikes och Tysklands grundlagar finns en bestämmelse om att länderna hör till Ekonomiska och monetära unionen. Dessutom finns det i vissa medlemsstaters grundlagar bestämmelser om val till Europaparlamentet. Till den delen varierar bestämmelserna mellan allt från hänvisningar av allmän natur (Bulgarien och Rumänien) till t.o.m. mycket detaljerade bestämmelser om val, valbarhet och rösträtt (Ungern och Österrike). Enligt Sveriges regeringsform meddelas föreskrifter om val till parlamentarisk församling inom Europeiska unionen genom lag.

Medborgarinitiativ på statlig nivå och inom Europeiska unionen

Ett medborgarinitiativ kan innebära att röstberättigade tar initiativ till att en folkröstning ska ordnas i någon fråga eller vara ett initiativ med ett visst innehåll så att ett

visst antal röstberättigade kan få ett ärende upptaget till behandling i parlamentet och således direkt påverka agendan för det politiska beslutsfattandet. Formerna för och förfarandena vid medborgarinitiativ varierar mycket mellan länderna. Ett medborgarinitiativ kan vara kopplat till folkomröstning så att folkomröstning ordnas om väljarnas lagförslag. Det finns också förkastande eller upphävande folkomröstningar som kan bygga på medborgarinitiativ, där man röstar om en lag (eller något annat beslut) som parlamentet redan har antagit eller om att en gällande lag ska upphävas. Variationen mellan folkomröstningsinstitutionen i de olika länderna avspeglas också i att modellerna för medborgarinitiativ varierar.

Vid sidan av medborgarinitiativ som leder till folkomröstning finns i Europa på statlig nivå medborgarinitiativ med ett visst innehåll. Sådana initiativ blir beroende av att parlamentet behandlar och godkänner dem. Av länderna i västra Europa finns på statlig nivå medborgarinitiativ med visst innehåll i Italien, Nederländerna, Portugal, Spanien och Österrike. Även i de flesta Central- och Östeuropeiska nya demokratierna finns sådana medborgarinitiativ. I det följande studeras beträffande dessa länder i korthet och sammanfattningsvis dragen hos medborgarinitiativ med visst innehåll.

Bestämmelser om initiativrätt finns i regel i grundlagen; endast i Nederländerna bygger systemet på hierarkiskt lägre nivå, parlamentets arbetsordning. I grundlagen finns vanligen bestämmelser om det antal underskrifter av röstberättigade som krävs och om att initiativet ska riktas till parlamentet och att det ska gälla lagstiftningsfrågor liksom även bestämmelser om andra begränsningar när det gäller innehållet i initiativet. I övrigt finns bestämmelser om systemet för initiativ vanligen på lägre nivå än grundlag.

Hur många underskrifter som krävs för initiativrätten varierar mellan länderna. I Spanien är kravet 500 000, vilket motsvarar ungefär två procent av antalet röstberättigade, medan kravet i Polen på 100 000 innebär endast ca 0,3 procent av de röstberättigade. I flera länder ställs något slags tidsgränser inom vilka underskrifterna måste samlas.

Vid medborgarinitiativ med visst innehåll är det oftast fråga om lagstiftningsinitiativ. I vissa länder krävs att initiativet har utformats som ett lagförslag (t.ex. i Polen, Spanien och Österrike). Det kan också hända att det finns olika slags begränsningar för innehållet i initiativrätten. T.ex. enligt Spaniens grundlag får ett initiativ inte gälla organiska lagar (lagar som hierarkiskt befinner sig mellan grundlag och vanlig lag), beskattning, internationella frågor eller benådningsrätt. Sådana begränsningar av innehållet förefaller dock vara vanligare i initiativ till folkomröstning än när det gäller medborgarinitiativ med visst innehåll.

I samband med initiativförfarandet finns i vissa länder en förhandskontroll där det bedöms om initiativet fyller de lagstadgade kraven. Först efter detta skede börjar den egentliga insamlingen av underskrifter. Under senare skeden av förfarandet kan kontrollen också gälla de insamlade underskrifternas riktighet. Sådan förhandskontroll finns t.ex. i Polen, Spanien och Österrike. Avslagsbeslut som har fattats i kontrollen får överklagas hos grundlagsdomstolen (Spanien och Österrike) eller högsta domstolen (Polen). Det finns också lagbestämmelser om tidsfrister för parlamentsbehandlingen av initiativ. I vissa länder finns bestämmelser om ekonomiskt stöd till dem som tar initiativ (t.ex. Spanien, Österrike).

I praktiken har initiativen haft begränsad effekt på lagstiftningen, eftersom initiativen rätt sällan leder till lagändringar. Till den delen kan man se en viss variation mellan länderna. I Österrike, där initiativmöjlighet har funnits sedan 1964, ledde de tre första initiativen till att en lag stiftades. Initiativen gällde radiobolagets ställning, en skolreform och 40 timmars arbetsvecka. Av de sammanlagt ungefär 30 initiativen i Österrike har sex lett till lagändringar. I Spanien har ett av fem initiativ som kommit till parlamentet lett till lagändring. I Ungern har initiativen varit talrika, men effekterna på lagstiftningen har blivit små. Betydelsen av ett system med medborgarinitiativ inskränker sig å andra sidan inte enbart till antalet lagar som stiftas utifrån initiativen, utan systemet kan också ha andra effekter på det samhälleliga besluts-

fattandet, det politiska systemet, den offentliga debatten och på civilsamhället.

Lissabonfördraget innehåller bestämmelser om ett nytt slags medborgarinitiativ inom EU som en del av de fördragsbestämmelser som gäller genomförande av demokrati. Enligt fördraget ska "ett antal unionsmedborgare, som uppgår till minst en miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater", få ta "initiativ till att uppmana Europeiska kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där dessa medborgare anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen". Det är fråga om lagstiftningsinitiativ, inte initiativ till folkomröstning. Bestämmelser om de förfaranden och villkor som krävs för framläggande av ett medborgarinitiativ, " däribland det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram förslaget måste komma ifrån", fastställs genom förordning av Europaparlamentet och rådet.

Än kan man inte se vilka förfaranden EU:s medborgarinitiativ i praktiken får. Systemet kan dock inte jämföras med systemen i de olika medlemsstaterna, eftersom initiativen i EU ska riktas till kommissionen, inte parlamentet, och initiativet inte binder kommissionen rättsligt. Kommissionen är inte skyldig att lägga fram ett sådant lagstiftningsförslag som avses i initiativet.

Europaparlamentet har i en resolution (7.5.2009) och tillhörande rekommendation tagit ställning bl.a. till minsta antal medlemsstater och minsta antal underskrifter per medlemsstat som krävs. Enligt parlamentet ska förfarandet vid medborgarinitiativ delas in i olika faser enligt följande: registrering av medborgarinitiativet, namninsamling, inlämnande av initiativet till kommissionen och meddelande om kommissionens ställningstagande. Parlamentet fäster dessutom uppmärksamhet vid öppenhetsprincipen i synnerhet när det gäller initiativtagarnas finansiering och den politiska övervakningen av processen, som anses vara parlamentets uppgift. Det ska ankomma på medlemsstaterna att föreskriva om förfarandet vid namninsamling och kontroll av deras riktighet och om hur resultatet av insamlingen officiellt fastställs i medlemsstaten.

Kommissionen publicerade i november 2009 en s.k. grönbok om ett europeiskt medborgarinitiativ (KOM(2009)622), som ska ligga till grund för samråd om beredningen av en förordning om medborgarinitiativ. Riksdagens stora utskott har ansett att tröskeln för medborgarinitiativ borde vara låg och att minimivillkoren borde bestämmas enligt Europaparlamentets resolution: Namnunderskrifter av personer som är röstberättigade i val till Europaparlamentet och som kommer från en fjärdedel av medlemsstaterna och företräder 0,2 procent av befolkningen i varje medlemsstat (StoUB 3/2009 rd). Utskottet understödde också möjligheten att använda Internet vid namninsamling. Utskottet konstaterade att nationell lagstiftning saknas och att statsrådet därför bör inleda beredningen av det nationella genomförandet i tid, så att det inte finns nationella hinder för unionsmedborgarinitiativ när EU-förordningen träder i kraft.

Grundlagsreformen i Sverige

I Sverige pågår som bäst en omfattande översyn av regeringsformen. Sveriges regeringsform av år 1974 är en av landets fyra grundlagar. Den har fått sin nuvarande utformning som ett resultat av flera ändringar och nu är det första gången efter totalreformen av författningen som regeringsformen utvärderas i sin helhet.

Den parlamentariska kommitté (Grundlagsutredningen) som tillsattes 2004 hade i uppdrag att göra en samlad översyn om regeringsformen med beaktande av samhällsutvecklingen efter regeringsformens tillkomst. I betänkandet som blev färdigt 2008 (SOU 2008:125) presenteras behov att ändra regeringsformen och även annan lagstiftning för att stärka den svenska folkstyrelsen. Trots att projektet är omfattande är det inte fråga om en totalrevision av regeringsformen och därför behandlas t.ex. inte grunderna för statsskicket. I december 2009 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen om en reformerad grundlag (Prop. 2009/10:80). Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Flera ändringar i regeringsformen föreslås. Vissa av dem har större författningpolitisk

betydelse medan andra endast gäller strukturell förenkling av regeringsformen och modernisering av språkdräkten.

Enligt förslaget ska parlamentarismen stärkas med en ny bestämmelse om obligatorisk omröstning om statsministerns stöd i riksdagen efter val. Förfarandet ska tydliggöra regeringens parlamentariska ställning i förhållande till riksdagen.

I regeringsformen föreslås en bestämmelse om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och i vissa internationella organisationer. I regeringsformen ska även i övrigt betonas Sveriges deltagande i internationellt samarbete. I Sverige har man gjort bedömningen att betydelsen och effekterna av medlemskapet i Europeiska unionen är sådana att medlemskapet borde framgå av grundlagen. Att medlemskapet binds till en bestämmelse i regeringsformen har bedömts så, att ett eventuellt utträde ur EU skulle ske efter en lång process som även innefattar nödvändiga ändringar av regeringsformen.

Uppenbarhetskravet när det gäller grundlagens företrädare ska enligt förslaget utgå. Detta innebär att regeringsformen inte längre skulle ställa ett krav på att konflikten är uppenbar för att grundlagen ska ges företräde i ett enskilt fall vid domstol i en situation där en bestämmelse i en vanlig lag står i strid med en bestämmelse i grundlagen. Samtidigt föreslås en bestämmelse om att grundsatserna om folksuveränitet ska beaktas och om att grundlagen har företräde framom annan lag. Vid sidan av detta ska lagrådets möjligheter bl.a. till förhandskontroll av lagars grundlagsenlighet stärkas. Dessutom försöker man göra en tydlig åtskillnad mellan bestämmelserna om rättsväsendet och om förvaltningen. Förfarandet vid utnämning av domare utvecklas.

2.3 Utvecklingen inom Europeiska unionen

Nästan hela den tid Finland har varit medlem i EU har det pågått något arbete med att ändra grundfördragen. I egenskap av medlemsstat har Finland påverkat förändringarna och unionens utveckling har således inte varit oberoende av Finland. I samband med ändringarna har det också funnits ett behov att

bedöma dem utifrån Finlands politiska system.

Amsterdamfördraget, Nicefördraget, stadgan om de grundläggande rättigheterna, konstitutionella fördraget och Lissabonfördraget har hållit igång debatten om hur unionens strukturer och funktionssätt ska utvecklas. Dessutom är unionens utvidgning 2004 och 2007 samt de pågående utvidgningsplanerna en del av unionens strukturella utveckling.

Under det gångna årtiondet har EU:s utveckling präglats av projektet att skapa en konstitution och av framtidsdebatten. Grundfördragen har utvecklats så att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerheten och försvarspolitiken som en del av den, liksom även det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet i hög grad när det gäller mål och medel jämföras med det traditionella området för integrationen. Detta har också stärkt unionen som en enhetlig internationell aktör.

Betydelsefullt med tanke på den politiska verksamhetsmiljön är också att de grundläggande och mänskliga rättigheterna har stärkts inom EU. Genom Lissabonfördraget fick stadgan om de grundläggande rättigheterna rättsligt bindande verkan och en hierarkisk ställning som motsvarar unionens grundfördrag. Med stöd av en bestämmelse i Lissabonfördraget förbereds som bäst unionens anslutning till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Den nya bestämmelsen i Lissabonfördraget om EU:s medborgarinitiativ stärker medborgardimensionen i EU.

Ändringarna av grundfördragen har stärkt Europaparlamentets ställning inom unionens beslutssystem. Beslutsförfarandena har också förenklats. Att det s.k. vanliga lagstiftningsförfarandet, dvs. det tidigare medbeslutandeförfarandet, har fått allt större tillämpning genom Lissabonfördraget gör att parlamentet blir en likvärdig lagstiftare vid sidan av rådet inom nästan alla politikområden. Parlamentets budgetmakt har vuxit. Parlamentet har också fått rätt att fatta beslut om utnämning av kommissionens ordförande. Dessutom har parlamentets befogenheter när det gäller att godkänna fördrag och ändringar av grundfördragen blivit större. Genom ändringarna

av grundfördragen har också EU-domstolens behörighetsområden utvidgats.

Europeiska rådet, som består av stats- eller regeringscheferna, har fortlöpande fått starkare ställning i unionens verksamhet och genom Lissabonfördraget har betydelsen ytterligare vuxit. Genom Lissabonfördraget har Europeiska rådet också formellt blivit en EU-institution. Europeiska rådet utser själv en ordförande för en bestämd tid och roterande ordförandeskap tillämpas inte längre. Ordföranden leder arbetet i Europeiska rådet och representerar dessutom på sin nivå och i denna egenskap unionen i frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt Lissabonfördraget består Europeiska rådet av varje medlemsstats stats- eller regeringschef samt av sin ordförande och kommissionens ordförande. Var och en av Europeiska rådets medlemmar kan, om dagordningen kräver det, besluta att den ska biträdas av en minister och, när det gäller kommissionens ordförande, av en ledamot av kommissionen.

Europeiska rådet har fått nya befogenheter att fatta rättsligt bindande beslut. Bland annat beslutar det i vissa frågor om ändring av grundfördragen i ett förenklat ändringsförfarande utan att ett konvent eller en regeringskonferens sammankallas. Det kan också ändra rådets beslutsförfaranden från förfaranden som kräver enhällighet till majoritetsbeslut inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och när det gäller unionens fleråriga budgetram samt fatta beslut som gäller unionens strategiska intressen och mål inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och andra delar av unionens yttre åtgärder. Dessutom beslutar Europeiska rådet om fördelningen mellan medlemsstaterna av platserna i Europaparlamentet och om kommissionens sammansättning samt om rådets olika sammansättningar och om detaljer i rådets ordförandeskapssystem.

När Europeiska rådet fattar beslut i de ovan nämnda frågorna sker det med tillämpning av de beslutsförfaranden som anges i respektive bestämmelse i grundfördragen, dvs. enhälligt, med kvalificerad majoritet eller med enkel majoritet. För dessa uppgifter har också en egen arbetsordning fastställts för Europeiska rådet. Europeiska rådets nya institutio-

nella ställning påverkar arbetsmetoderna och sammansättningen samt beredningen av ärendena.

Genom Lissabonfördraget har de nationella parlamentens ställning i unionsärenden stärkts. Riksdagen har därmed bl.a. fått en roll i genomförandet av subsidiaritetsprincipen enligt grundfördragen. Likaså påverkas unionens verksamhet av att unionen är en enda enhetlig juridisk person och av att den s.k. pelarstrukturen har avskaffats. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande tillämpas i princip samma allmänna unionsrättsliga principer inom alla politikområden.

Under den tid Finland har varit EU-medlem har omfattningen och betydelsen av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik vuxit och fått fastare former. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens expansion avspeglas i att budgeten under de fem senaste åren har vuxit mer än fyrdubbelt. Medlemskapet i EU får omfattande verkningar på medlemsstaternas internationella relationer, även på bi- och multilaterala relationer med stater utanför unionen. Medlemskapet ökar å ena sidan medlemsstaternas påverkningsmöjligheter i det internationella samarbetet, å andra sidan kräver det att gemensamt överenskomna riktlinjer följs och att medlemsstaternas utrikespolitik är enhetlig. I praktiken bestämmer EU också agendan för medlemsstaternas utrikespolitik. Mellan EU:s medlemsstater har de gemensamma angelägenheterna fått huvudrollen i stället för de traditionella utrikesrelationerna.

Lissabonfördraget innehåller starkare mekanismer än tidigare för att effektivisera unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och att utveckla unionens utrikesförvaltning. Genom fördraget har den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken förenhetligats jämfört med unionens andra politikområden. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har dock fortfarande sina särdrag jämfört med unionens övriga yttre verksamhet och övriga politikområden. Huvudregel i beslutsfattandet är fortfarande enhällighet, och majoritetsbeslut förekommer endast begränsat. Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken finns även specialbestämmelser om unionens befogenheter som är anorlunda än inom de andra politikområdena.

Rättsakter som utfärdas i lagstiftningsordning kan inte användas inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Europeiska unionens domstol har i regel inte behörighet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Europaparlamentets och kommissionens ställning är också svagare än i andra frågor.

Unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik håller gradvis på att ta form. Nyheterna i Lissabonfördraget gäller krishantering, utvecklade resurser samt en stärkt säkerhets- och försvarspolitik. Fördraget avspeglar den utveckling som redan har skett i unionens säkerhets- och försvarspolitik. Exempelvis unionens internationella militära krishantering har redan fått fasta former samtidigt som skillnaden mellan civila och militära operationer har minskat. Liksom på andra integrationsområden påverkar unionens verksamhet också inom detta område den nationella politiken. Utvecklingen av unionens krishantering har också i Finland haft effekter på författningen.

Lissabonfördraget innehåller en bestämmelse om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna om en medlemsstat skulle utsättas för väpnat angrepp på sitt territorium. Syftet med bestämmelsen om gemensamt ansvar är till den delen att stärka unionens och dess medlemsstaters samarbetsmöjligheter i kampen mot sådana icke-statliga hotbilder, såsom terrorism och naturkatastrofer som definieras i europeiska säkerhetsstrategin. Det ömsesidiga gemensamma ansvaret har redan innan fördraget trädde i kraft ansetts förpliktad medlemsstaterna i kampen mot terrorism.

2.4 Bedömning av nuläget

Allmänna synpunkter

När grundlagen reformerades i sin helhet försökte man lösa författningsfrågor som bedömdes vara i behov av stora och omedelbara förändringar och som var sådana att man kunde anta att en tillräcklig politisk enighet kunde nås. Utgångspunkten var att grundlagen skulle vara relativt bestående.

Den enhetliga grundlag som var resultatet av reformen har nu varit i kraft i tio år. Under den tiden har man kunnat dra slutsatser om hur målsättningarna för reformen har fallit ut

på lång sikt och göra bedömningar av eventuella ändringsbehov.

I samband med den första propositionen om ändring av grundlagen efter totalreformen drog riksdagens grundlagsutskott upp allmänna principer för ändring av grundlagen. Utskottet konstaterade: ”Det gäller att vara återhållsam med ändringar i grundlagen. Man får inte sätta igång med att ändra grundlagen utifrån dagspolitiska scenarier och inte heller om det rubbar de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet eller grundlagens funktion som stats- och rättsordningens fundament. Å andra sidan måste man se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Eventuella ändringsbehov bör övervägas noggrant och de ändringar som bedöms vara nödvändiga beredas grundligt utgående från en bred debatt i strävan efter samsyn.” (GrUB 5/2005 rd, s. 2).

Hur grundlagsreformen har fungerat och vilka eventuella behov av ändringar som finns har under den tid lagen varit i kraft bedömts i flera organ med bred sammansättning. De centrala lösningarna i reformen har i huvudsak visat sig fungera. T.ex. de grundläggande lösningarna beträffande riksdagens ställning och verksamhet har varit lyckade. Även bestämmelserna om grundläggande rättigheter förefaller att som helhet fungera väl. Några större ändringsbehov förefaller således inte finnas. Vissa ändringsbehov har dock kunnat observeras i uppföljningen av reformen.

Ändringsbehoven gäller målsättningen att fortsätta stärka de parlamentariska dragen i författningen och att förbättra verksamhetsförutsättningarna för statsrådet som ska åtnjuta riksdagens förtroende. Man kan också se att det finns behov att förtydliga de högsta statsorganens befogenheter. Under den tid grundlagen har varit i kraft har det dessutom skett förändringar i den politiska miljön som förutsätter bedömning med hänsyn till grundlagen. Dessa förändringar gäller i synnerhet utvecklingen inom EU. För att möjligheterna att utveckla medborgarnas inflytande ska kunna klarläggas krävs en sådan grundlig bedömning som inte var möjlig att göra i samband med totalreformen av grundlagen. I

uppföljningen har det också uppstått frågor om grundlagen i alla avseenden ger en riktig bild av de lösningar som har genomförts i annan lagstiftning.

Stärkt parlamentarism och riksdagens verksamhet

Statsrådet, som är ansvarigt inför riksdagen och beroende av riksdagens förtroende, fick genom grundlagsreformen stärkt ställning i frågor där presidenten fattar beslut. Avsikten var att det parlamentariska ansvaret i så hög grad som möjligt skulle utsträckas till presidentens beslutsfattande. Genom reformen ökades statsrådets medverkan genom att presidentens beslutsfattande i fler fall än tidigare knöts till det förslag till avgörande som statsrådet beslutar vid allmänt sammanträde samt genom att betydelsen av statsrådets beslutsförslag stärktes så att presidenten inte när saken föredras första gången kan avvika från statsrådets ståndpunkt. (RP 1/1998 rd, s. 45)

Enligt 58 § i grundlagen, som gäller presidentens beslutsfattande, är huvudregeln att presidenten fattar formbundna beslut i statsrådet utifrån dess förslag till avgörande. Också när det är fråga om formbundna beslut inom utrikespolitikens område fattar presidenten vanligen beslut enligt denna huvudregel. De frågor där presidenten fattar beslut i statsrådet utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande räknas uttömmande upp i 58 § 3 mom. i grundlagen.

Presidentens beslutanderätt enligt 58 § 3 mom. i grundlagen är begränsad till sådana frågor där det inte på ett naturligt sätt passar att statsrådet lägger fram ett förslag eller där det inte behövs för att ärendet har en begränsad allmän betydelse. Sådana frågor är beslut om utnämning av och avsked åt statsrådet och dess medlemmar, förordnande om förtida riksdagsval, benådningsbeslut, andra i lag särskilt nämnda ärenden som gäller enskilda personer eller som på grund av sitt innehåll inte förutsätter behandling i statsrådets allmänna sammanträde, liksom även i självstyrelselagen för Åland avsedda andra ärenden än sådana som gäller landskapets ekonomi. I paragrafens 5 mom. finns dessutom en bestämmelse om beslut angående militära

kommandomål, militära utnämningsärenden och republikens presidents kansli.

I 58 § 2 mom. i grundlagen finns en bestämmelse om vilken betydelse statsrådets förslag till avgörande har när presidenten fattar beslut. Enligt bestämmelsen återgår ärendet till statsrådet för beredning, om presidenten inte när saken föredras första gången avgör den i enlighet med statsrådets förslag. Bakgrunden till bestämmelsen var antagandet att innehållet i presidentens beslut ska följa statsrådets förslag till avgörande. Om presidenten dock av någon anledning inte anser sig kunna fatta ett beslut i enlighet med statsrådets förslag till avgörande, ska saken automatiskt återgå till statsrådet för ny beredning. Statsrådets allmänna sammanträde ska därefter fatta ett nytt förslag till avgörande, som dock till sitt innehåll kan vara likadant som det förra förslaget. När saken behandlas på nytt kan presidenten också fatta ett beslut som avviker från det nya förslaget till avgörande, om presidenten anser att skäl föreligger till detta (RP 1/1998 rd, s. 108).

När det är fråga om överlämnande, komplettering, eller återtagande av en proposition är presidenten dock enligt 58 § 2 mom. i grundlagen starkare bunden av statsrådets förslag till avgörande än när det är fråga om andra ärenden. I sådana fall ska presidenten när saken har återgått till statsrådet för ny beredning därefter besluta i enlighet med statsrådets nya förslag. Presidenten kan således inte när saken föredras andra gången ändra statsrådets förslag till regeringsproposition och inte heller vägra överlämna den. Det samma gäller återtagande och en eventuell komplettering av en proposition.

Republikens presidents roll när det gäller överlämnande av regeringspropositioner är numera närmast symbolisk eller formell. Presidenten kan inte hindra att en proposition överlämnas med det innehåll den har i statsrådets förslag till avgörande. Formkraven på det nuvarande beslutsförfarande kräver dock att ett separat sammanträde ordnas för presidentföredragningen. Av de ärenden som behandlas vid presidentföredragningarna utgör regeringspropositionerna i praktiken en av de till antalet största kategorierna. För presidenten föredras dessutom efter riksdagsbehandlingen även sådana svar på regeringsproposi-

tioner där det inte är fråga om stadfästelse av en lag, så som t.ex. riksdagens svar på statsbudgeten, tilläggsbudgetar, statens uppläning, statsborgen och statsgarantier. En utveckling för att förenkla och effektivera förfarandena vid statsrådets och presidentens beslutsfattande talar för att behörigheten i dessa frågor skulle ankomma uteslutande på statsrådet.

Den med tanke på parlamentarismen viktigaste och centralaste uppgiftshelheten för statsrådet är att leda lagstiftningsarbetet och att utarbeta förslag till statsbudget och tilläggsbudgetar. I linje med detta vore att behörigheten att överlämna, återta och komplettera regeringspropositioner ankom direkt på statsrådet.

För närvarande är det presidenten som också överlämnar regeringens berättelser till riksdagen. Regeringen överlämnar årligen en verksamhetsberättelse och statens bokslutsberättelse till riksdagen. Om presidentens befogenhet att överlämna regeringspropositioner överförs på statsrådet vore det konsekvent att statsrådet och inte presidenten också överlämnar de centrala verksamhetsberättelserna till riksdagen.

I praktiken har innehållet i de beslut presidenten fattar utifrån statsrådets förslag i allmänhet motsvarat statsrådets ståndpunkt. Presidenten har endast i få fall avvikit från statsrådets ståndpunkt. Med tanke på det parlamentariska styrelseskicket kan man dock fästa uppmärksamhet vid att presidenten har rätt att även i betydelsefulla politiska linje-frågor fatta avgöranden som avviker från det parlamentariskt ansvariga statsrådets ståndpunkt. Inför riksdagen är statsrådet ansvarigt för alla presidentens beslut, och har inte med tillbuds stående medel vägrat medverka till dem. I 65 § 2 mom. i grundlagen finns en bestämmelse om statsrådets skyldighet att verkställa presidentens beslut. Enligt 112 och 113 § har statsrådet också uppgifter som hänför sig till laglighetskontroll av presidentens ämbetsåtgärder.

Grundlagens bestämmelser om förfarandet när presidenten fattar beslut bör ses över så att de bättre motsvarar det parlamentariska styrelseskicket. Då skulle de parlamentariska makt- och ansvarsförhållandena framträda tydligare. I de ovan beskrivna fall där ärendet

har återgått borde presidentens prövningsrätt tydligare bindas till statsrådets förslag till avgörande, om det i saken föreligger en uttrycklig ståndpunkt av riksdagen och statsrådets förslag motsvarar riksdagens ståndpunkt. På det sättet skulle statsrådet, som är ansvarigt inför riksdagen och beroende av dess förtroende, få en starkare ställning när presidenten fattar beslut och riksdagens ställning som högsta statsorgan skulle betonas.

Det är dock inte befogat att kringskära presidentens självständiga prövningsrätt i alla ärendekategorier där presidenten fattar beslut. När det gäller stadfästelse av lagar bör presidenten ha kvar prövningsrätten på det sätt som det nuvarande stadfästelsesystemet utgår ifrån. En del av de beslut som presidenten fattar utifrån statsrådets förslag till avgörande gäller dessutom ärenden av verkställighetsnatur, så som utnämningar till tjänster eller uppdrag. I tjänsteutnämningar som gäller rättsväsendet skulle det inte heller med hänsyn till domstolsväsendets oberoende vara lämpligt att binda presidentens prövningsrätt.

Internationella ärenden utgör i praktiken en av de viktigaste ärendekategorierna i presidentens forbundna beslutsfattande. En förstärkning av det parlamentariska styrelseskicket i dessa ärendekategorier skulle ligga i linje med den skyldighet till samverkan i ledningen av utrikespolitiken som följer av 93 § 1 mom. i grundlagen.

I de ärendegrupper i vilka presidenten enligt 58 § 3 mom. i grundlagen nu fattar beslut i statsrådet utan förslag till avgörande finns det inte behov av omprövning, liksom inte heller när det gäller paragrafens 5 mom.

Ett syfte med grundlagsreformen var att se över bestämmelserna om riksdagen och dess arbete så, att riksdagsarbetet i allmänhet kunde utvecklas utan grundlagsändringar. Därför flyttades en betydande del av den tidigare riksdagsordningens detaljerade bestämmelser från grundlagsnivå till riksdagens arbetsordning. I grundlagen infördes närmast sådana bestämmelser om riksdagen som har ett väsentligt samband med riksdagens ställning som högsta statsorgan eller som är centrala för riksdagens uppgifter, organisation och beslutsfattande eller för riksdagsledamö-

ternas ställning och som tydligt har mer än intern betydelse för riksdagen.

När det gäller riksdagens ställning och verksamhet har de centrala avgörandena i grundlagen visat sig fungera. De har i praktiken gjort att målet att stärka riksdagens ställning och parlamentarismen har nåtts och det finns inte behov att göra några betydande ändringar i grundlagens bestämmelser om riksdagsarbetet. I grundlagen finns dock fortfarande kvar några onödigt detaljerade bestämmelser som står i vägen för en smidig utveckling av riksdagsarbetet. I 49 § finns bestämmelser om hur behandlingen fortsätter i riksdagen. Behandlingen av ärenden som inte har slutförts under ett riksmöte ska enligt huvudregeln fortsätta under följande riksmöte, dock inte under ett riksmöte som följer efter riksdagsval. I paragrafen finns undantagsbestämmelser om interpellationer, statsrådets meddelanden och redogörelser samt internationella ärenden. Det skulle vara befogat att utvidga möjligheten att fortsätta behandlingen och att övergå till en smidigare och enklare reglering på grundlagsnivå.

Medborgarnas rätt till inflytande och ökad direkt demokrati

Val av ledamöter till Europaparlamentet är nuförtiden en central del av det representativa systemet och medborgarnas rösträtt och rätt till inflytande. Grundlagen har dock inte några bestämmelser om val till Europaparlamentet. Den enda bestämmelse som syftar på parlamentet är 28 § 1 mom., som gäller avbrott för riksdagsledamöter. Medborgarnas rösträtt och valbarhet i val till Europaparlamentet bygger på unionens grundfördrag, men den principiella betydelsen och grundrättighetsdimensionen av dessa rättigheter motiverar att det skulle finnas bestämmelser även i den nationella grundlagen.

Inom EU har det förts en diskussion om man borde avstå från kravet på EU-medborgarskap i val till Europaparlamentet och ge rösträtt till alla som i dessa val lagligen bor inom unionen. Platserna i Europaparlamentet fördelas mellan medlemsstaterna enligt deras befolkningsmängd och inte enligt antalet röstberättigade. Frågan om att utvidga rösträtten kan dock inte avgöras natio-

nellt utan beror på bestämmelserna i EU:s grundfördrag.

Folkomröstningar och medborgarinitiativ anses vanligen utgöra former för direkt demokrati. Grundlagens lösningar för direkt inflytande på statlig nivå för medborgarna härstammar från 1980-talet då grundlagsbestämmelser om rådgivande folkomröstning på statlig nivå bereddes och infördes. I grundlagsreformen behölls bestämmelserna om folkomröstning i allt väsentligt som sådana och någon grundlig bedömning av möjligheterna att utveckla rätten till inflytande gjordes inte då. Beslut om att ordna rådgivande folkomröstning ska enligt grundlagen fattas genom lag, i vilken ska bestämmas om tidpunkten för omröstningen och om de alternativ som föreläggs dem som röstar. Grundlagen förutsätter också att förfarandet vid folkomröstning regleras i lag. Medborgarinitiativ på statlig nivå förekommer inte i Finland.

På statlig nivå är de moderna demokratier- na ofrånkomligen representativa till sin natur, vilket gör att olika former av direkt demokrati bör ses som komplement till det representativa systemet och inte som motsatta eller ersättande institut. Målet för en utveckling av direkt demokrati bör vara att också stärka det representativa systemet. Formerna för direkt demokrati kan sporra medborgarna att ta ställning till politiska sakfrågor. Med hjälp av direkt demokrati kan man också lyfta upp frågor på den politiska agendan som statsorganen och de politiska partierna inte har beaktat. Detta kan förhindra att väljarna blir alienerade och känner maktlöshet.

I den internationella utvecklingen kan man se en klar förstärkning av den direkta demokratin. Folkomröstningsinstitutet har under de senaste åren blivit föremål för uppmärksamhet i flera europeiska länder. I vissa europeiska länder har man också skapat olika slags system för medborgarinitiativ. Även i Finland måste man ompröva lösningarna i grundlagen för direkt medborgarinflytande på statlig nivå. Lissabonfördraget innehåller bestämmelser om ett nytt slags medborgarinitiativ inom EU, vilket också i medlemsstaterna kräver genomföranderegler.

Också oroväckande drag i det representativa systemets utveckling talar för att formerna

för direkt demokrati omprövas. Den allmänna trenden för röstningsaktiviteten har redan länge varit sjunkande. I kommunalvalen och Europaparlamentsvalen har röstningsprocenten redan sjunkit till en nivå som kan anses vara rätt låg. I riksdagsvalet 2007 stannade röstningsaktiviteten vid 67,9 procent. Endast i presidentvalet har röstningsprocenten hållit sig på en relativt hög nivå. T.ex. i andra omgången i valet 2006 var den 77,2 procent. Enligt olika slags internationella komparativa undersökningar är finländarnas tro på sina egna påverkningsmöjligheter svag. Medborgarna fördelar sig också allt tydligare å ena sidan på dem som är aktiva och medverkande å andra sidan på dem som är marginaliserade och främmande för politik och partier. Att medborgarna fjärras från politiken borde man försöka hindra genom att utveckla formerna för representativ demokrat och även nya former för inflytande.

När det gäller det nuvarande folkomröstningssystemet på statlig nivå i Finland har det väckt diskussion att det är valfritt att ordna omröstning och att omröstningsresultatet är rådgivande. Beslut om att ordna folkomröstning fattas i varje enskilt fall genom lag och resultatet av en folkomröstning har inte juridiskt bindande verkan för den slutliga beslutsfattaren. Väljarna kan inte heller direkt påverka vilka frågor som ska underkastas folkomröstning. I samband med en rådgivande statlig folkomröstning är det inte möjligt att lägga fram medborgarinitiativ på samma sätt som inom den kommunala självstyrelsen.

Ett alternativ att utveckla den direkta demokratin kunde vara att ändra den rådgivande folkomröstningens juridiska form så att den blir bindande. Skillnaden mellan bindande och rådgivande folkomröstning är principiellt betydelsefull, men i praktiken inte så stor eftersom man i länder med rådgivande folkomröstning i praktiken anser att resultatet är bindande. Om resultatet av folkomröstning görs bindande behöver det inte i praktiken nödvändigtvis betyda någon större förändring jämfört med nuläget. Skillnaden mellan en rådgivande och en bindande folkomröstning torde närmast synas i procedurerna och i beslutsgången samt i den politiska debatten. När det gäller bindande folkomröstning kan det också uppstå frågor om hur länge resulta-

tet av omröstningen binder och om vilka krav som ska ställas på quorum, dvs. minsta antalet deltagare och hur omfattande stöd ett alternativ måste få för att vinna i omröstningen.

Ett annat eventuellt utvecklingsalternativ är s.k. obligatorisk folkomröstning. Det innebär att grundlagen eller någon annan lag föreskriver att folkomröstning är en obligatorisk del i ett beslutsförfarande. Också detta är förknippat med problem om man beaktar den möjlighet att påskynda förfarandet vid stiftande av grundlag och att stifta undantagslagar som hör till det finländska författningssystemet. Obligatoriska folkomröstningar eller andra nya folkomröstningsformer, så som förkastande eller upphävande, skulle medföra betydande förändringar i det rådande systemet för beslutsfattande.

Den nuvarande grundlagen innehåller inte någon möjlighet till medborgarinitiativ på statlig nivå. Medborgarinitiativ som bygger på lag finns i Finland enbart på kommunal nivå. Minst två procent av kommunens invånare kan i ärenden som hör till kommunfullmäktiges behörighet ta initiativ som ska tas upp till behandling i fullmäktige senast inom sex månader efter att saken väcktes (kommunallagen 365/1995, 28 §). Dessutom kan minst fem procent av kommunens röstberättigade invånare ta ett initiativ till folkomröstning, och då måste fullmäktige utan dröjsmål avgöra om man ska ordna en sådan folkomröstning som avses i initiativet (kommunallagen 31 §).

I stället för olika alternativ att utveckla folkomröstningssystemet vore det naturligare att komplettera det finländska politiska systemet och den direkta demokratin med medborgarinitiativ på det statliga planet, där ett visst antal väljare kunde få ett ärende upptaget till behandling i riksdagen. Det skulle vara fråga om ett medborgarinitiativ med ett visst innehåll (*agenda initiative*).

Ledningen av utrikespolitiken och Europeiska unionen

Ett centralt mål för grundlagsreformen år 2000 var att se till att allt beslutsfattande och all verksamhet inom utrikespolitiken omfattas av parlamentariskt ansvar. Utgångspunk-

ten för lagstiftningen var att alla betydelsefulla beslut och andra åtgärder inom utrikespolitiken ska fattas och vidtas av republikens president i samverkan med statsrådet och utifrån statsrådets beredning. De ärenden som gäller Europeiska unionen hänfördes till alla delar fortsättningsvis till statsrådets och riksdagens behörighet.

Bestämmelserna om ledningen av utrikespolitiken och om befogenheterna i internationella frågor finns i 93 § i grundlagen. Enligt paragrafens 1 mom. leds Finlands utrikespolitik 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 grundlagen. Om krig och fred beslutar presidenten med riksdagens samtycke.

Enligt 93 § 2 mom. i grundlagen 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. Riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen enligt vad som sägs i grundlagen.

Enligt 93 § 3 mom. i grundlagen ska den minister vars ansvarsområde omfattar internationella förhållanden svara för meddelanden till andra stater och internationella organisationer om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden.

Statsrådets behörighet enligt 93 § 2 mom. i grundlagen sträcker sig till hela EU:s verksamhetsområde och täcker alla ärenden och ärendekategorier som är föremål för beslut inom EU. Till statsrådets behörighet hör således bl.a. även EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (RP 1/1998 rd, s. 147, GrUB 10/1998 rd, s. 25/II och GrUU 13/2008 rd, s. 10/II). Alla de ärenden som behandlas i Europeiska rådet hör i praktiken till statsrådets behörighet (GrUU 36/2006 rd, s. 13/II).

Grundlagen innehåller inte några uttryckliga bestämmelser om hur Finland företräds i Europeiska rådet eller i unionens råd. Enligt 3 § 5 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) behandlar och avgör statsrådets

allmänna sammanträde frågor som gäller Finlands representation vid Europeiska rådets möten och vid inofficiella möten för statsöverhuvuden eller regeringschefer samt i rådet då det sammanträder i sin sammansättning med statsöverhuvuden eller regeringschefer.

Enligt grundlagens 97 § som gäller riksdagens rätt att få information ska statsministern på förhand samt utan dröjsmål efteråt ge riksdagen eller dess utskott information om ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möten. Detsamma gäller beredningen av ändringar av de fördrag som Europeiska unionen bygger på. Dessa bestämmelser garanterar att riksdagen har möjligheter att påverka de ställningstaganden som Finland för fram vid mötena och de understryker statsministerns ställning i ledningen av Finlands Europapolitik.

Praxis enligt nuvarande grundlag har varit att presidenten ger statsrådet ett meddelande om sin önskan att delta i Europeiska rådets möten. Det är dock alltid statsrådet som vid allmänt sammanträde har beslutat om vem som företräder Finland, dvs. att Finland företräds av statsministern och att utrikesministern och eventuellt Europaministern eller finansministern biträder statsministern. Slutligen har statsrådet tagit ställning till presidentens deltagande genom att besluta att presidenten deltar i mötet när frågor som hör till presidentens behörighet behandlas.

Presidentens kansli har inte i sina meddelanden specificerat vilka ärenden på dagordningarna som hör till presidentens behörighet. Statsrådet har inte heller definierat detta när beslutet om presidentens deltagande har fattats. När presidenten har deltagit i Europeiska rådets möten har presidenten vanligen varit närvarande vid behandlingen av alla ärenden eller de flesta av dem. Efter att grundlagen har trätt i kraft har presidenten i praktiken deltagit i största delen av Europeiska rådets möten och arbetsmiddagar. De nästan ständigt pågående processerna med att ändra grundfördragen eller utvidgningsfrågorna har ofta nämnts som grund för att presidenten deltar.

Eftersom det vid Europeiska rådets möten finns plats för antingen statsöverhuvudet eller regeringschefen från medlemsstaterna,

har republikens president använt sig av utrikesministerns plats, vilket har medfört att utrikesministern som ska biträda statsministern har stannat utanför mötesrummet.

Efter att grundlagsreformen trädde i kraft har omfattningen och betydelsen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik vuxit och verksamhetsformerna har vunnit stadga på ett sätt som inte till alla delar kunde förutses när grundlagen bereddes. Denna utvecklingstrend kommer att stärkas när unionens strukturer och verksamhet utvecklas på det sätt som Lissabonfördraget förutsätter. Utvecklingen medför att tyngdpunkten i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik allt mer förskjuts mot statsrådets och riksdagens håll. Ovan i avsnitt 2.3 finns en närmare redogörelse för särdragen i unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik när det gäller unionens rättsordning och beslutsfattande. Unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har i huvudsak behållit sin karaktär av extern verksamhet i form av samarbete mellan regeringarna. Detta påverkar dock inte hur den nationella behörigheten bestäms i dessa frågor, utan det är klart att unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik hör till statsrådets behörighet enligt Finlands politiska system.

EU-medlemskapet sträcker redan nu i stor omfattning ut sina verkningar till Finlands internationella relationer, även till bi- och multilaterala relationer med stater utanför unionen. EU-medlemskapet har å ena sidan ökat Finlands påverkningsmöjligheter i internationella relationer, men å andra sidan har det ställt växande krav på enhetlig ledning av utrikespolitiken.

I ledningen av utrikespolitiken finns i praktiken nästan inte alls längre sådana sektorer, där Finlands ståndpunkter skulle utformas utan att de bedöms i relation till EU-medlemskapet. T.ex. i Finlands FN-politik, relationerna till Ryssland och inom utvecklings- och handelspolitiken syns EU:s verkningar allt starkare. På lång sikt kan gränsdragningen mellan statsrådets behörighet i EU-ärenden enligt grundlagens 93 § 2 mom. och behörigheten inom utrikespolitiken enligt 93 § 1 mom. bli allt svårare. Det internationella samarbetet har nuförtiden också betydelsefulla inomstatliga effekter. Det interna-

tionella regelverket påverkar allt mer den nationella lagstiftningen, vilket understryker statsrådets ställning i handhavandet av de internationella relationerna.

Som det närmare beskrevs ovan i avsnitt 2.3 har Lissabonfördraget gjort att Europeiska rådet formellt har blivit en EU-institution. Europeiska rådet har också fått centrala, nya befogenheter att fatta juridiskt bindande beslut. På grund av Europeiska rådets nya status som institution och dess beslutanderätt är det viktigt att utövandet av Finlands rösträtt vid mötena bestäms på ett tydligt sätt. Enligt grundlagsutskottet är förändringen genom vilken Europeiska rådet också formellt har blivit en beslutsfattande institution inom unionen varit ägnad att ge statsministern, som är ansvarig inför riksdagen, allt starkare ställning i ledningen av Finlands Europapolitik och som Finlands representant i Europeiska rådet. Likaså kommer det att få ökad betydelse att det är statsrådet som beslutar om Finlands övriga representation. Detta synsätt har flera gånger upprepats i grundlagsutskottets utlåtanden, bl.a. i samband med ratificeringen av Lissabonfördraget (GrUU 13/2008 rd, s. 10) och även stora utskottet och utrikesutskottet har i sina egna utlåtanden förenat sig om detta (StoUU 2/2003 rd, StoUU 6/2006 rd, UtUB 2/2006 rd, UtUB 13/2006 rd, StoUU 1/2008 rd, UtUB 6/2008 rd). I sitt betänkande om statsrådets EU-redogörelse konstaterade stora utskottet att det för att garantera riksdagens medinflytande och med hänsyn till statsrådets behörighet är konsekvent att statsministern representerar Finland (StoUB 1/2009 rd).

I december 2009 gav statsrådet en utredning till riksdagen om ändringarna angående Europeiska rådet på grund av Lissabonfördraget (E 162/2009 rd). I utredningen anser statsrådet att Finlands medlem i Europeiska rådet, som blivit en institution, och Finlands representant i Europeiska rådets möten är statsministern, som är ansvarig inför riksdagen, och att statsrådet beslutar vem av dess medlemmar som biträder statsministern, om Europeiska rådets medlemmar har bestämt att biträdande ministrar deltar.

I sitt utlåtande om utredningen hade grundlagsutskottet inte några invändningar mot statsrådets hållning (GrUU 2/2010 rd, s. 1).

Enligt utskottet förefaller Europeiska rådets ändrade status och verksamhetsformer betyda att endast en egentlig representant från varje medlemsstat, medlemmen i Europeiska rådet, i framtiden deltar i Europeiska rådets möten. Denna utgångspunkt understryks enligt utskottet av de bestämmelser i Europeiska rådets arbetsordning som trädde i kraft den 1 december 2009 vilka gäller medlemskap i institutionen, beslutsfattandet, omröstningsförfarandena och beslutförhet.

Efter Lissabonfördragets ikraftträdande har Europeiska rådet i praktiken sammanträtt i sin grundsammansättning, som enligt vad som ovan konstaterades består av enbart en representant för varje medlemsstat utan biträdande minister. Det är meningen att Europeiska rådet i framtiden ska sammanträda endast en gång årligen i större sammansättning, och i mötet deltar då också ministrar som biträder medlemmarna.

Statsrådets behörighet enligt 93 § 2 mom. i grundlagen och 97 § 2 mom. samt beaktande av riksdagens ställning medför att statsministern, som är ansvarig inför riksdagen, bör representera Finland i Europeiska rådet. Att Europeiska rådet formellt har blivit en EU-institution talar för att praxis för hur Finland företräds klarläggs i enlighet med grundlagens bestämmelser om behörigheten. Det tydligaste vore att bestämmelserna om representationen i Europeiska rådet skrivs in i grundlagen.

Vid sidan av Europeiska rådet hålls inom EU även olika slags inofficiella möten på stats- eller regeringschefsnivå som s.k. tredjelandsstoppmöten, där unionen och dess medlemsstater möter representanter för länder eller landsgrupper utanför unionen. Beslut om deltagarna i tredjelandsmöten och om hur ofta mötena ska hållas fattas vanligen i överenskommelser mellan EU och de tredje länderna eller i andra eventuellt allmänt bindande dokument. En del av mötena ordnas i mindre sammansättningar så att unionen företräds av ordföranden för Europeiska rådet och kommissionen. Medlemsstaterna är då inte företrädda. En del av mötena ordnas i sammansättningar där också medlemsstaternas stats- eller regeringschefer deltar. I en del möten förutsätts dessutom uttryckligen enligt

någon avtals- eller annan bestämmelse att Europeiska rådets medlemmar deltar.

Praxis har varit vacklande i frågan om hur Finland är representerat vid dessa möten och hur representanten utses. Finland har företräts av statsministern och/eller republikens president eller någon annan medlem av statsrådet. Representanten har vanligen utsetts av presidenten på förslag av statsrådet eller vid statsrådets allmänna sammanträde. I vissa fall har något uttryckligt beslut om vem som företräder Finland inte alls fattats.

Det behövs ett klarläggande av hur Finlands representant utses också i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företrädd. De frågor som är före vid sådana möten och sammanträden kan inte särskiljas från övriga ärenden som enligt 93 § 2 mom. i grundlagen hör till statsrådets behörighet. Utgångspunkten för hur den högsta statsledningen är företrädd i EU:s verksamhet borde vara konsekvent ordnad. När det gäller dessa möten och sammanträden är det därför följdriktigt att Finland företräds av statsministern. Beroende på mötets natur beslutar statsrådet om delegationens eventuella övriga sammansättning.

Grundlagsutskottet har i flera sammanhang betonat att när Finlands ståndpunkt till betydelsefulla EU-ärenden inom utrikes- och säkerhetspolitiken utformas ska statsrådet stå i nära samråd med republikens president för att garantera att Finland har en samordnad och konsekvent utrikespolitik (t.ex. GrUU 36/2006 rd, s. 13/II och GrUU 13/2008 rd, s. 10/II samt GrUU 2/2010 rd, s. 3/I i den finska versionen). Det gemensamma möte mellan ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden och republikens president som avses i 24 § i lagen om statsrådet är enligt grundlagsutskottets uppfattning ett användbart och i formellt avseende tillräckligt samarbetsforum för detta ändamål. Också inofficiella möten mellan republikens president och statsministern och utrikesministern är enligt utskottets uppfattning nödvändiga och bra samarbetsforum på det praktiska planet (GrUU 13/2008 rd, s. 10). Statsrådet och republikens president kan således här hemma förbereda sig för Europeiska rådets möten där det eventuellt behandlas ärenden som

gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Enligt Lissabonfördraget kan Europeiska rådets medlemmar besluta att de vid mötena biträds av en minister, om de ärenden som behandlas kräver detta. I Finland är det statsrådets allmänna sammanträde som enligt vedertaget förfarande vid behov ska besluta om vilken minister som biträder statsministern.

Om statsministern har förhinder, ska statsministerns uppgifter med stöd av 66 § 2 mom. i grundlagen skötas av den minister som utsetts till ställföreträdare och, om också denna minister är förhindrad, av den minister som är äldst till tjänsteåren (GrUU 2/2010 rd, s. 3/I i den finska versionen). I praktiken har statsministern endast några få gånger företrätts vid Europeiska rådets möte av en i 66 § 2 mom. avsedd ställföreträdare.

Grundlagsbestämmelser om Europeiska unionen och om överföring av beslutanderätt på internationella institutioner

Finlands medlemskap i Europeiska unionen framgår för närvarande indirekt av vissa bestämmelser i grundlagen. De viktigaste av dem är bestämmelserna i 8 kap. om internationella förhållanden och de gäller den nationella kompetensfördelningen i EU-ärenden, den nationella beredningen av beslut som fattas i unionen och i synnerhet hur riksdagen deltar och får information. Någon uttrycklig bestämmelse om Finlands EU-medlemskap finns inte i grundlagen.

I Finland har förts en författningsdebatt om i vilken mån Finlands medlemskap i Europeiska unionen i större grad och mer direkt borde framgå av grundlagen. Uppfattningarna om det är lämpligt och behövligt att ha ett allmänt omnämnande av medlemskapet har å ena sidan påverkats av principen om att grundlagen ska vara fullständig (t.ex. GrUU 14/1994 rd, s. 6). Enligt den inbördes uppgiftsfördelningen mellan regeringen på grundlagsnivå och det internationella regelverket är grundlagen å andra sidan primärt ett konstitutionellt dokument där uttryckligen grunderna för det nationella beslutsfattandet ordnas. I samband med grundlagsreformen ansågs det inte nödvändigt att i grundlagen ha ett allmänt omnämnande av EU-

medlemskapet, utan det ansågs tillräckligt att medlemskapet framgick indirekt av bestämmelserna i grundlagens 8 kap. (GrUB 10/1998 rd, s. 6). I grundlagsberedningen var medlemskapet dock ännu en relativt ny sak. Numera kan Finlands EU-medlemskap anses vara etablerat.

EU-medlemskapet har medfört flera undantag bl.a. när det gäller i grundlagen reglerad utövning av offentligt makt såväl i fråga om lagstiftande, verkställande som dömande makt. I det avseendet har EU-medlemskapet en viktigare roll med hänsyn till bestämmelserna i grundlagen, tolkningen av dem och hela rättsordningen än vad som förefaller framgå av de nuvarande grundlagsbestämmelser som uttryckligen nämner medlemskapet. Av samma skäl kan medlemskapet inte heller jämföras med andra internationella förpliktelser som binder Finland. De undantag från grundlagen som har gjorts på grund av Finlands EU-medlemskap medför också enligt grundlagsutskottets uppfattning att det finns skäl att ompröva om Finlands medlemskap i Europeiska unionen bör skrivas in i grundlagen (GrUU 13/2008 rd, s. 9/I och GrUU 36/2006 rd, s. 14).

Med hänsyn till betydelsen av EU-medlemskapet och beaktande av fullständighetsprincipen skulle det vara motiverat att EU-medlemskapet, som påverkar de politiska förhållandena, den offentliga makten och utövningen av den samt även direkt medborgarnas ställning, framgick tydligare av grundlagen än vad nu är fallet. På det hela taget är EU-medlemskapet fråga om ett sådan grundläggande politiskt avgörande som borde framgå av grundlagens kapitel om grunderna för statsskicket. För ett omnämnande i grundlagen av medlemskapet talar också det att Finlands medlemskap i Europeiska unionen redan blivit en vedertagen utgångspunkt i tolkningen av grundlagen liksom även att det nu finns flera undantag från grundlagen som beror på medlemskapet. Å andra sidan är det dock inte ändamålsenligt att nämna EU-medlemskapet i alla de fall där det har faktiska effekter, i synnerhet inte om grundlagen i övrigt nämner medlemskapet på ett sätt som beaktar betydelsen av det.

Grundlagen innehåller inte några uttryckliga bestämmelser om överförande av beslu-

tanderätt på internationella institutioner eller organisationer. Grundlagen innehåller inte heller några bestämmelser som skulle gälla överföring uttryckligen på Europeiska unionen. I samband med grundlagsreformen ansågs det inte nödvändigt att ta in sådana bestämmelser i grundlagen med beaktande av möjligheten i författningen att stifta undantagslagar (GrUB10/1998 rd, s. 6). Grundlagsutskottet har senare ansett det befogat att bedöma om det finns behov att i grundlagen skriva in ett uttryckligt bemyndigande om överföring av behörighet på Europeiska unionen (GrUU 13/2008 rd, s. 9/I och GrUU 36/2006 rd, s. 14).

Överföring av beslutanderätt på internationella institutioner bedöms för närvarande i belysning av de grundläggande principerna i grundlagens första kapitel och på det sätt som anges i grundlagens 94 och 95 §. En internationell förpliktelse som står i strid med Finlands suveränitet godkänns i riksdagen med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna, liksom även det lagförslag genom vilket förpliktelsen sätts i kraft nationellt. Lagen antas i s.k. inskränkt grundlagsordning utan att den lämnas att vila över val och utan att det krävs ett separat beslut om brådskande behandling. Enligt 94 § 3 mom. i grundlagen får en internationell förpliktelse inte äventyra konstitutionens demokratiska grunder. Detta begränsar också riksdagens befogenhet att godkänna internationella förpliktelser.

Under den nya grundlagen har i regel endast sådana godkännanden av förpliktelser som med hänsyn till suveräniteten innebär överföring av betydande befogenheter i praktiken ansetts gälla grundlagen och därmed kräva inskränkt grundlagsordning. Också i detta sammanhang har Finlands EU-medlemskap tillmätts särskild betydelse. Tolkningspraxis när det gäller statens suveränitet har i huvudsak utformats så att det i dagens samhälle och internationella samarbete anses att en överföring av beslutanderätt som inte är betydande begränsar Finlands suveränitet endast i ringa mån och att den således inte gäller grundlagen.

Ett undantag har varit sådana situationer där det har varit fråga om beslutanderätt som enligt grundlagen tillkommer riksdagen. Om

en internationell förpliktelse har haft effekter på riksdagens behörighet, har det förutsatts beslut med kvalificerad majoritet även i de fall då det i sak varit fråga om sådan relativt obetydlig överföring av beslutanderätt till en internationell institution som är sedvanlig vid internationellt samarbete. Grundlagsutskottet har i sitt färska utlåtande ansett att denna tolkningslinje är i viss mån osmidig och formell (GrUU 19/2010 rd). När de effekter som behörighetsöverföringar har på statens suveränitet bedöms ska enligt utskottet större vikt än tidigare fästas vid den materiella betydelse som den överförda behörigheten har och inte enbart vid frågan om någon bestämmelse hör till området för lagstiftningen.

I situationer där en överföring av beslutanderätt har ansetts gälla grundlagen och således stå i strid med den, är den nationella lagen om ikraftträdande av förpliktelsen gällande som en s.k. undantagslag. Om grundlagen innehöll en uttrycklig bestämmelse om förfarandet vid överföring av betydande beslutanderätt, skulle det inte vara nödvändigt att tillgripa undantagslagar för överföring. Grundlagsbestämmelserna om överföring borde ses över i enlighet med detta.

Utifrån rådande praxis skulle det vara motiverat att i grundlagen skriva in skillnaden mellan å ena sidan överföring av behörighet som är betydande med hänsyn till suveräniteten och å andra sidan andra behörighetsöverföringar. Denna åtskillnad borde tillämpas också när det gäller överföring av behörighet som tillkommer riksdagen. På det sättet kunde man bättre än för närvarande säkerställa förutsättningarna för sedvanligt internationellt samarbete.

Bestämmelser under undantagsförhållanden

Grundlagen innehåller en möjlighet att under undantagsförhållanden lagstifta om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 23 § i grundlagen kan genom lag införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättighe-

terna och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder undantagsförhållanden som hotar nationen och som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp.

Med beskrivningen undantagsförhållanden avses i den nuvarande grundlagsbestämmelsen detsamma som begreppet ”allmänt nödläge” som används i internationella människorättsfördrag. Sådana undantag som avses i bestämmelsen är för närvarande lagen om försvarstillstånd (1083/1991) och beredskapslagen (1080/1991), den sistnämnda dock endast till den del lagen blir tillämplig om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder undantagsförhållanden som hotar nationen och som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp.

Grundlagen ställer rätt snäva gränser för avvikelser under undantagsförhållanden. Å ena sidan är det fråga om grundlagsbestämmelsens definition av undantagsförhållanden och det snäva tolkningsutrymmet för den, som gör att andra krissituationer än väpnade angrepp eller till allvaret jämförbara undantagsförhållanden inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Å andra sidan avgränsar bestämmelsen undantagen från grundlagen till att gälla enbart de grundläggande rättigheterna och den ställer i sin nuvarande utformning rätt höga krav att undantagen ska göras genom lag även under undantagsförhållanden.

De gränser grundlagen ställer har blivit snäva i synnerhet när det gäller beredskapslagstiftningen. Den nuvarande beredskapslagen stiftades i tiden i grundlagsordning som en undantagslag. Även efter de senare ändringar som har gjorts i beredskapslagen står lagen fortfarande i strid med grundlagen, ty lagens tillämpningsområde är vidare än grundlagens definition av undantagsförhållanden och bestämmelserna i lagen bygger på en delegering av lagstiftningsbehörighet som är oförenlig med grundlagen (GrUU 1/2000 rd och GrUU 57/2002 rd).

Även när det gäller den nya beredskapslag som för närvarande behandlas i riksdagen har det framgått att det är mycket svårt att anpassa den till grundlagens krav (RP 3/2008 rd och GrUU 6/2009 rd). I samband med be-

handlingen av propositionen konstaterade grundlagsutskottet att det inte i konstitutionellt hänseende är någon tillfredsställande lösning att en lag som ska tillämpas vid undantagsförhållanden införs som en undantagslag.

I den pågående översynen av grundlagen bör det enligt grundlagsutskottet undersökas om bestämmelserna om undantagsförhållanden kan ändras inom ramen för de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter för att lagar som beredskapslagen ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning, åtminstone bestämmelserna om delegering av lagstiftningsbehörighet. Vidare är det enligt utskottet angeläget att utreda om kravet på att undantag från grundlagen alltid måste föreskrivas genom lag kan luckras upp en aning. Samtidigt bör man enligt utskottet fundera på att modernisera begreppet undantagsförhållanden och bedöma om de tillfälliga undantagen från grundlagen vid undantagsförhållanden också begränsat kunde gälla andra bestämmelser än bara bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 6/2009 rd, s. 15).

Det är möjligt att det under något undantagsförhållande kan uppstå motiverade behov att göra undantag också från andra grundlagsbestämmelser än dem som gäller grundläggande rättigheter och delegering av lagstiftningsmakt. Närmast kunde det vara fråga om t.ex. bestämmelserna om hur förvaltningen ska ordnas, inberäknat den kommunala självstyrelsen, och bestämmelserna om statsfinanserna. Det är dock ofta omöjligt att på förhand bedöma behovet av undantag. I samband med beredningen av ny beredskapslag har det inte framkommit oönskvärda behov att avvika från andra grundlagsbestämmelser än dem som gäller grundläggande rättigheter och principerna för delegering av lagstiftningsmakt.

En utvidgning av området för tillfälliga undantag kunde också kräva att man i grundlagen överhuvud skulle införa fler bestämmelser om undantagsförhållanden i likhet med vad som har gjorts i vissa andra europeiska länder, i synnerhet när det gäller hur och på vilka premisser det konstateras att undantagsförhållanden föreligger. Man kan dock inte se att det i Finland skulle finnas något abso-

lut behov att göra en sådan betydande utvidgning av den nuvarande grundlagsregleringen av undantagsförhållanden.

Den nuvarande grundlagsdefinitionen av undantagsförhållanden begränsar sig till väpnade angrepp som riktar sig mot Finland eller om det råder undantagsförhållanden som hotar nationen och som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp. Vid tolkningen av bestämmelsen har det hittills ansetts att synnerligen allvarliga ekonomiska kriser, stora olyckor och pandemier inte omfattas av definitionen (GrUU 31/1998 rd, s. 5/I, GrUU 1/2000 rd, s. 2/II och GrUU 6/2009 rd s. 4).

Definitionen i internationella människorättsfördrag av nödläge är till ordalydelsen och beträffande utgångspunkterna för tolkningen vagare. Enligt 15 artikeln i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter är det möjligt att göra avvikelser från konventionsförpliktelseerna ”under krig eller i annat allmänt nödläge, som hotar nationens existens” (“In time of war or other public emergency threatening the life of the nation”). I artikel 4 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (nedan MP-konventionen) talas det om allmänt nödläge, som hotar nationens fortbestånd och som officiellt kungjorts som sådant (“In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existency of which is officially proclaimed”). Konventionsbestämmelserna om definitionen av nödläge ger konventionsstaterna en rätt omfattande prövningsmarginal.

Genom de internationella övervakningsorganens ställningstaganden och tolkningspraxis har innehållet i begreppet nödläge i viss mån preciserats. Väpnade konflikter, utifrån kommande eller inom staten, är kärninnehållet i definitionen. I synnerhet i den tolkningspraxis som gäller MP-konventionen har olika slags väpnade konflikter haft en central roll. Beträffande Europakonventionen finns färre avgöranden, men också i fråga om den har det närmast varit fråga om situationer i samband med omfattande väpnad terrorverksamhet eller inbördeskrig. Man bör dock lägga märke till att även andra slags undantagsförhållanden kan rymmas inom begreppet under förutsättning att de är så allvarliga att de ho-

tar nationens liv eller existens. Det kan t.ex. vara fråga om naturomvälvningar eller stora olyckor som hotar nationens liv, så som allvarliga jordbävningar, översvämningar, cykloner eller kärnolyckor. Ekonomiska krissituationer uppfyller dock inte fördragets kriterier för nödläge.

Av de ovan konstaterade skälen vore det motiverat att i grundlagen förenkla definitionen av undantagsförhållanden, dock så att definitionen fortfarande skulle rymmas inom människorättskonventionernas allmänna nödlägesbegrepp. Likaså skulle det vara motiverat att i någon mån luckra upp grundlagskravet på att bestämmelserna om undantagsförhållanden ska utfärdas genom lag, dock så att riksdagens lagstiftningsmakt säkerställs.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Målsättningen för propositionen är att fortsätta på den väg som omfattades i totalrevisionen av grundlagen och i delreformerna före det och som innebär att de parlamentariska dragen i författningen stärks. Denna princip för utvecklingen av förvaltningen har genomförts konsekvent redan under flera tiotal år. Till den hör strävan att betona riksdagens ställning som högsta statsorgan och att stärka det parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning. Propositionen avser att stödja statsrådets ställning i förhållande till republikens president, dock så att presidenten fortfarande behåller sin ställning som ett betydelsefullt statsorgan.

Målet är också att förtydliga makt- och ansvarsförhållandena mellan de högsta statsorganen och således undanröja de oklarheter som har gällt tolkningen av författningen. Detta gäller i synnerhet maktfördelningen mellan republikens president och statsrådet samt frågan om hur Finland företräds i Europeiska unionen.

Syftet med propositionen är dessutom att utveckla medborgarnas direkta inflytande

och samtidigt stärka den representativa demokratin som är grunden för det politiska systemet.

3.2 Starkare parlamentarism och utveckling av riksdagsarbetet

Enligt propositionen stärks statsrådets ställning genom att statsrådet ges uteslutande rätt att överlämna regeringens propositioner till riksdagen. Statsrådet ska också besluta om komplettering och återtagande av propositioner liksom även om överlämnande av regeringens berättelser till riksdagen.

Förslaget förändrar inte det ansvar för att leda lagstiftningsarbetet som statsrådet redan nu har inför riksdagen. Att behörigheten formellt överförs från presidenten till statsrådet understryker dock detta. Att leda lagstiftningsarbetet och utarbeta förslag till statsbudget och tilläggsbudget är med hänsyn till parlamentarismen statsrådets viktigaste och centralaste uppgiftshelhet, där beslutanderätten till alla delar bör höra till statsrådet självt. Även en utveckling av statsrådets och presidentens beslutsförfaranden så att de förenklas och effektivteras talar för att statsrådet har exklusiv behörighet i dessa frågor. Några förändringar av presidentens uppgifter när det gäller stadfästade av lagar som riksdagen har antagit föreslås inte, utan till den delen ska grundlagsregleringen bestå.

Om presidentens befogenhet att överlämna regeringspropositioner till riksdagen överförs på statsrådet, vore det konsekvent att statsrådet och inte presidenten även överlämnar de viktigaste berättelserna om sin verksamhet. Regeringen överlämnar årligen till riksdagen en verksamhetsberättelse och statens bokslutsberättelse.

Det parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning ska också stärkas i de fall där beslut fattas av presidenten. Presidentens prövningsrätt i beslutsfattandet binds till statsrådets förslag till avgörande.

I praktiken har en betydande del av presidentens beslutsfattande redan parlamentariserats i den bemärkelsen att presidenten utövar sina befogenheter i enlighet med statsrådets ståndpunkt. Detta avspeglas också i det nuvarande förfarandet där presidenten inte första gången ett ärende föredras kan avvika från

statsrådets förslag till avgörande. I ett sådant fall återgår saken till statsrådet. Formellt har presidenten dock för närvarande till och med i betydelsefulla politiska linje frågor rätt att fatta avgöranden som avviker från det parlamentariskt ansvariga statsrådets ståndpunkt.

För att stärka det parlamentariska styrelseskicket och för att klarlägga makt- och ansvarsförhållandena vore det i vissa fall i det formbundna beslutsfattandet motiverat att presidentens prövningsrätt efter det att ärendet har återgått binds till riksdagens och statsrådets gemensamma ståndpunkt.

Nära det är fråga om andra ärenden än stadfästade av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till något uppdrag ska beslutet efter att ärendet har återgått fattas i enlighet med statsrådets nya förslag till avgörande, om förslaget motsvarar den ståndpunkt som riksdagen har uttryckt i saken. Riksdagens ståndpunkt ska gälla uttryckligen det ärende som beslutet avser. När det är fråga om stadfästade av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till något uppdrag ska presidentens prövningsrätt dock inte enligt den föreslagna bestämmelsen bindas till statsrådets förslag till avgörande.

I praktiken gäller det föreslagna förfarandet i huvudsak sådana internationella frågor där presidenten fattar beslut i formbundet förfarande med stöd av 93 § 1 mom. i grundlagen och som således hör till ledningen av utrikespolitiken. Sådana frågor är t.ex. godkännande och uppsägning av fördrag och andra internationella förpliktelser samt formbundna beslut om att erkänna stater och knyta diplomatiska förbindelser. Det föreslagna förfarandet i dessa ärenden gäller även förpliktelser enligt 93 § 1 mom. i grundlagen till samverkan i frågor som gäller ledningen av utrikespolitiken.

Enligt förslaget ska presidenten fortfarande inte när saken första gången föredras få besluta på ett sätt som avviker från statsrådets förslag till avgörande utan ärendet skall återgå till statsrådet för beredning. I förslaget kvarstår således till den delen förfarandet med återförvisning samt den utgångspunkt som ingick i grundlagsreformen att presumptionen är att presidentens beslut även motsvarar statsrådets uppfattning om hur saken bör avgöras (RP 1/1998 rd, s. 45/I).

Att förfarandet med återförvisning kvarstår som ett element när presidenten fattar beslut understryker betydelsen av samarbete mellan presidenten och statsrådet genom att statsrådet får möjlighet att ompröva sitt förslag till avgörande, om presidenten inte genast godkänner det. Presidenten kommer således att i stor omfattning vara med i det politiska beslutsfattandet, men riksdagens och statsrådets gemensamma ståndpunkt ska i vissa ärendekategorier bli avgörande.

I samband med förfarandet när presidenten fattar beslut föreslås dessutom att villkoren för överlämnande av uppgiften som överbefälhavare för försvarsmakten ses över. Uppgiften ska framdeles kunna överlätas endast under undantagsförhållanden. Eftersom en överföring utifrån statsrådets och riksdagens gemensamma ståndpunkt av uppgiften som överbefälhavare är en väsentlig överföring av presidentens befogenheter är det befogat att begränsa möjligheten till att gälla enbart under undantagsförhållanden.

För att utveckla riksdagsarbetet föreslås det att bestämmelserna om fortsatt behandling görs smidigare och enklare. I motsats till vad som nu är fallet ska det vara möjligt att under följande riksmöte fortsätta behandlingen av interpellationer samt statsrådets meddelanden och redogörelser.

3.3 Medborgarnas rätt till inflytande

Enligt förslaget ska en bestämmelse om finska medborgares och i Finland bosatta EU-medborgares rösträtt i val till Europaparlamentet skrivas in i grundlagen. Valen av ledamöter i Europaparlamentet är en central del av det representativa systemet och medborgarnas rätt att rösta och medverka. Rösträtten i val till Europaparlamentet bygger på unionens grundfördrag, men den principiella betydelsen och grundrättighetsdimensionen motiverar att en bestämmelse i saken också tas in i den nationella grundlagen. Valbarheten i val till Europaparlamentet kan formellt jämföras med valbarhet i riksdagsval. Förteckningen av uppdrag som är oförenliga med uppdraget som ledamot i Europaparlamentet är dock till den grad omfattande att det är mer ändamålsenligt att bestämmelser-

na om det får bero av unionsrätten och den nationella genomförandelagstiftningen.

Enligt förslaget ska medborgarnas rätt till inflytande på statlig nivå kompletteras med medborgarinitiativ av visst innehåll, där väljarna har möjlighet att väcka ärenden hos riksdagen. Medborgarinitiativ skulle vara en ny påverkningsmöjlighet för medborgarna på statlig nivå.

Finlands politiska system bygger på representativ demokrati. Det nya medborgarinitiativinstitutet skulle inte rubba denna utgångspunkt. Möjligheten att ta medborgarinitiativ skulle stödja och stärka den representativa demokratin. Medborgarinitiativ innebär ett påverkningsmedel som kompletterar den representativa demokratin och som ger väljarna möjlighet att inverka direkt på dagordningen för det politiska beslutsfattandet och få upp ärenden till behandling i riksdagen.

Utvecklingen i det övriga Europa och inom EU talar för att medborgarnas inflytande bör stärkas även i Finland. I vissa länder i västra Europa liksom även i de flesta Central- och Östeuropeiska länderna har grundlagen bestämmelser om möjlighet till medborgarinitiativ med visst innehåll. Lissabonfördraget innehåller ett nytt slags medborgarinitiativ som erbjuder EU-medborgarna rätt att ta initiativ till att kommissionen ska lägga fram förslag till lagstiftning. EU:s medborgarinitiativ skiljer sig dock till utgångspunkterna och i fråga om struktur och förfaranden på många sätt från medborgarinitiativ på statlig nivå.

Enligt förslaget ska minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare ha rätt, enligt vad som bestäms genom lag, att lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas. I grundlagen föreslås endast bestämmelser om de allmänna grunderna för medborgarinitiativsystemet. I övrigt ska bestämmelserna om systemet finnas i vanlig lag. Regelverket om medborgarinitiativ ska bestå av grundlagen, riksdagens arbetsordning och en separat lag som ska stiftas om medborgarinitiativ.

Initiativrätten ska vara beroende av rösträtt och finskt medborgarskap. Detta är en motiverad utgångspunkt eftersom det är fråga om påverkningsmöjligheter på statlig nivå. Initiativen ska föreläggas riksdagen direkt. Genom bestämmelsen om ett minimiantal

namnteckningar, femtiotusen, ställs kravet att initiativet ska ha ett omfattande stöd. Avsikten är att riksdagens lagstiftningsarbete fortfarande i regel ska utgå från regeringens propositioner och att statsrådet ska bära huvudansvaret för lagberedningen.

Initiativrätten ska gälla lagstiftningsfrågor. Ett initiativ ska kunna avse ändring eller upphävande av gällande lag eller att en helt ny lag ska stiftas. Alla andra ärenden som hör till riksdagens behörighet ska stå utanför initiativrätten. Några andra innehållsliga begränsningar än att initiativet ska avse lagstiftning uppställs inte.

Avsikten är inte heller att i grundlagen ställa stränga krav på formen för medborgarinitiativ. Den föreslagna bestämmelsen ger möjlighet till att initiativet tas i form av en föreslagen lagtext eller i form av ett mera löst formulerat förslag om att lagstiftningsåtgärder ska vidtas. Närmare bestämmelser ska utfärdas genom vanlig lag. Medborgarinitiativens form – ett utkast med lagtext eller ett initiativ om att lagstiftningsåtgärder ska vidtas – kommer att avgöra behandlingsgången i riksdagen så att initiativet behandlas antingen i lagstiftningsordning eller i en enda behandling. Riksdagen ska vara skyldig att ta upp ett medborgarinitiativ till behandling, om det har lagts fram på föreskrivet sätt, men riksdagen bedömer om initiativet ska godkännas liksom även om eventuella ändringar ska göras.

3.4 Statsministerns ställning som Finlands representant i EU:s verksamhet

Enligt förslaget ska statsministern, som är ansvarig inför riksdagen, få en stärkt ställning i ledningen av Finlands Europapolitik genom att det i grundlagen skrivs in bestämmelser om statsministerns ställning som Finlands representant i Europeiska rådet. På det sättet skulle nuvarande praxis när det gäller representationen i EU klarläggas. Till grundlagens 66 §, som gäller statsministerns uppgifter, fogas enligt förslaget en bestämmelse enligt vilken statsministern företräder Finland vid Europeiska rådets möten och i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är före-

trädd. Statsministern ska således representera Finland också på andra centrala EU-möten, så som inofficiella möten med stats- eller regeringschefer och EU:s så kallade tredjelandsmöten, där unionen och dess medlemsstater sammanträder på stats- eller regeringschefsnivå tillsammans med representanter för länder eller landgrupper utanför unionen.

Statsrådets omfattande behörighet i EU-ärenden enligt grundlagens 93 § 2 mom. kräver att statsministern företräder Finland vid de ovan nämnda mötena. Att statsministern är representant för Finland säkerställer riksdagens ställning och påverkningsmöjligheter när Finlands EU-ståndpunkter formuleras. Lissabonfördraget har ändrat Europeiska rådet så att det också formellt är en beslutsfattande EU-institution, vilket ytterligare stärker statsministerns ställning som företrädare för Finland liksom statsrådets befogenhet att bestämma om hur Finland i övrigt företräds.

Inom ramen för Europeiska unionens system ska statsrådet framdeles i undantagsfall kunna bestämma att presidenten deltar utöver statsministern i möten som hör till unionens verksamhet. Genom att presidenten deltar kan man markera att ett ärende har särskilt stor tyngd för Finland och stärka Finlands förhandlingspositioner. Även i sådana fall ska statsministern dock vara den representant som utövar rösträtten. I och med Lissabonfördraget kommer Europeiska rådets verksamhet i praktiken att bli fastare och mer förbundet så att endast de egentliga medlemmarna i Europeiska rådet och de biträdande ministrar som medlemmarna har bestämt deltar i mötena. I EU:s tredjelandsmöten har medlemsstaterna större nationell prövningsrätt med olika alternativ när det gäller att bestämma hur de företräds.

När statsrådet utformar Finlands ståndpunkt i betydelsefulla utrikes- och säkerhetspolitiska EU-ärenden ska statsrådet stå i nära samarbete med presidenten så att Finlands utrikespolitik blir enhetlig och konsekvent.

3.5 Grundlagsbestämmelser om EU

I propositionen föreslås att i grundlagens kapitel om statsskickets grunder tas in en bestämmelse enligt vilken Finland är medlem i Europeiska unionen.

Grundlagen bör ge en tillräckligt tydlig och omfattande samt informativ och tidsenlig bild av hur den offentliga makten utövas i Finland, av förhållandena mellan det allmänna och enskilda och även om grundläggande principiella avgöranden som gäller enskilda. Finlands medlemskap i Europeiska unionen är ett sådant grundläggande avgörande. Att medlemskapet nämns ger uttryck för att grundlagsregleringen är öppen och för strävan att i den skriftliga utformningen av grundlagen iakttas fullständighetsprincipen.

EU-medlemskapet är viktigt för Finland och har redan blivit en etablerad form för medverkan i internationellt samarbete. Finlands EU-medlemskap har redan blivit en vedertagen utgångspunkt för tolkningen av grundlagen. Detta gäller i synnerhet tolkningen av Finlands suveränitet. Medlemskapet har dock betydelse även för tolkningen av andra grundlagsbestämmelser.

Om ett allmänt omnämnande av EU-medlemskapet tas in i grundlagens kapitel om statsskicket innebär det att det rådande läget skrivs in i grundlagen. Att ett omnämnande av EU-medlemskapet skrivs in i den nationella grundlagen är motiverat sedan medlemskapet nu har blivit en etablerad del av Finlands grundläggande politiska avgöranden och då även EU:s konstitutionella lösningar har stärkts.

I de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och som reformerats genom Lissabonfördraget finns bestämmelser om utträde ur unionen och förfarandet därvid. En grundlagsbestämmelse om medlemskap i Europeiska unionen skulle inte påverka detta förfarande. På det nationella planet fattas beslut om uppsägning av en internationell förpliktelse med enkel majoritet med stöd av 94 § 2 mom. i grundlagen (GrUB 10/1998 rd, s. 26). Oberoende av om det finns en bestämmelse i grundlagen om EU-medlemskapet, skulle ett utträde ur EU vara en komplicerad och mångfacetterad process som antagligen skulle ta rätt lång tid och som skulle innebära betydande förändringar av den nationella lagstiftningen och de rättsliga förhållandena. Om medlemskapet skulle upphöra, innebar det också behov att ändra flera bestämmelser i grundlagen.

3.6 Överföring av beslutanderätt på internationella institutioner

Enligt förslaget ska uttryckliga bestämmelser om överföring av behörighet på internationella institutioner tas in i grundlagen. Bestämmelser om de materiella villkoren för överföring av behörighet och om målsättningarna för Finlands internationella samarbete finns redan nu i grundlagen och de föreslås inte ändrade.

Om godkännande eller ikraftträdande av en internationell förpliktelse med hänsyn till Finlands suveränitet skulle innebära betydande överföring av behörighet till EU eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet enligt förslaget fattas med minst två tredjedelars majoritet utan att man dock som nu tillgriper undantagslagsförfarande. Den kvalificerade majoritet som krävs för beslutet ska i sig vara densamma som för närvarande. Med enkel majoritet ska det vara möjligt att besluta om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser som innebär överföring av annan än betydande behörighet.

I grundlagen ska således enligt förslaget skrivas in rådande praxis när det gäller begränsning av den i grundlagens 1 § avsedda suveräniteten. I denna praxis görs skillnad mellan överföring som är betydande för suveräniteten och annan överföring. En precisering justering av rådande praxis föreslås dock när det gäller överföring av riksdagens behörighet, såsom lagstiftningsmakt. När det gäller överföring av riksdagens behörighet är det vanligen fråga om sådana internationella avtalsarrangemang där lagstiftningsmakt bara i liten omfattning överförs på en internationell institution i frågor av teknisk natur eller inom mycket begränsade områden, t.ex. sjöfart eller produktstandarder eller olika slags immaterialrättigheter. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska överföring av sådan behörighet framdeles kunna beslutas med enkel majoritet.

Med hänsyn till internationaliseringen kommer de föreslagna bestämmelserna om överföring av behörighet att klarlägga den rådande situationen. De föreslagna bestämmelserna gör det lättare att delta i internationellt samarbete, vilket numera i flera fall

kräver överföring av behörighet. Grundlagen kommer bättre än nu att beakta det rådande rättsläget, som redan innehåller talrika överföringar av beslutanderätt till internationella institutioner. Framdeles ska det vara möjligt att även överföring på internationella organisationer eller institutioner av sådan behörighet som är betydande för landets suveränitet ska kunna ske i enlighet med grundlagen och på ett sätt som uttryckligen erkänns i grundlagen och således utan att en undantagslag som står i strid med grundlagen behöver stiftas. Den föreslagna ändringen minskar behovet att tillgripa undantagslagar i samband med att internationella förpliktelser sätts i kraft.

3.7 De grundläggande rättigheterna under undantagsförhållanden

Det föreslås att grundlagsbestämmelserna om möjligheten att under undantagsförhållanden avvika från de grundläggande rättigheterna ses över. Definitionen i grundlagen av undantagsförhållanden ska förenklas, dock så att definitionen fortfarande hålls inom ramen för det allmänna nödlägesbegrepp som ingår i de internationella människorättskonventionerna. Dessutom föreslås det att grundlagskravet på att undantagsbestämmelserna ska utfärdas på lagnivå i någon mån lindras. I samband med detta säkerställs på grundlagsnivå riksdagens möjligheter att genom efterkontroll övervaka statsrådets förordningar.

Uttrycket ”undantagsförhållanden som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med väpnat angrepp”, som ingår i grundlagsdefinitionen av undantagsförhållanden, föreslås ersatt med ett krav på att undantagsförhållandena ska vara så allvarliga att de hotar nationen. Genom förslaget kommer grundlagsdefinitionen av undantagsförhållanden till sin ordalydelse närmare de internationella människorättskonventionerna, till vilka grundlagens definition av undantagsförhållanden också för närvarande är knuten. Begreppet ”allmänt nödläge” som används i människorättskonventionerna kan innefatta inte bara väpnade angrepp utan också andra slags undantagsförhållanden, under förutsättning att de är så allvarliga att de hotar natio-

nens liv eller existens. I konventionerna avsedda nödläge kan således också avse t.ex. naturomvälvningar, pandemier eller stora olyckor som hotar nationens liv. Ekonomiska krissituationer uppfyller däremot inte konventionernas kriterier för nödläge. Kravet att undantagsförhållandena närmare ska definieras närmare genom lag ska kvarstå i grundlagen liksom också kravet på att definitionen ska vara förenlig med internationella människorättsförpliktelser som gäller Finland.

Ytterligare föreslås en begränsad möjlighet att under undantagsförhållanden överföra lagstiftningsmakt till förordningsnivå. Statsrådet ska med stöd av ett i lag av särskilda skäl intaget och i fråga om tillämpningsområdet exakt avgränsat bemyndigande utfärda förordningar om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta bemyndigande ska endast gälla undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen och ett villkor ska vara att de tillfälliga undantagen är nödvändiga och förenliga med de internationella människorättsförpliktelserna. Överföringen av lagstiftningsmakt ska dessutom begränsas av att grunderna för tillfälliga undantag dock alltid måste bestämmas genom lag. De grundläggande bestämmelserna om innehållet i tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna ska således fortfarande utfärdas på lagnivå.

I grundlagen ska riksdagen garanteras rätt att i efterhand kontrollera de ovan nämnda statsrådsförordningarna. Statsrådsförordningar som gäller tillfälliga undantag ska utan dröjsmål föreläggas till riksdagen. Riksdagen ska kunna besluta om förordningarnas giltighet. På det sättet kvarstår lagstiftningsmakten fortfarande i sista hand hos riksdagen.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Konsekvenser för det politiska systemet och för riksdagens verksamhet

Genom propositionen ska de parlamentariska dragen i Finlands politiska system ytterligare stärkas. Regeringens propositioner ska överlämnas direkt av statsrådet utan före-

dragning för republikens president. Presidentens prövningsrätt vid beslutsfattandet binds i vissa ärenden till riksdagens och statsrådets gemensamma ståndpunkt i eventuella konfliktsituationer. På det sättet betonas riksdagens ställning som högsta statsorgan och stärks det parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning i förhållande till presidenten. Republikens president ska behålla ställningen som betydelsefullt statsorgan och statsöverhuvud.

Statsministerns ställning som Finlands representant i Europeiska unionen ska stärka riksdagens ställning och säkerställa riksdagens inflytande när Finlands EU-positioner bestäms.

När det gäller medborgarinitiativ är det fråga om lagstiftningsinitiativ till riksdagen så att medborgarna kan få upp ärenden till behandling i riksdagen. De detaljer för förfarandet som preciseras i senare beredning kan inverka på vilka slags konsekvenser medborgarinitiativet får för riksdagens verksamhet. Riksdagen ska vara skyldig att ta upp medborgarinitiativ till behandling, men riksdagen ska bedöma om initiativet godkänns och om eventuella ändringar i det görs. Det är meningen att riksdagens lagstiftningsarbete fortfarande i regel ska bygga på regeringens propositioner. Det kan eventuellt bli nödvändigt att skapa några särskilda förfaranden i riksdagens verksamhet för behandlingen av medborgarinitiativ.

Bestämmelserna om överföring av behörighet på internationella institutioner påverkar förfarandet när saken behandlas i riksdagen. När det är fråga om överföring av betydande behörighet ska så kallad inskränkt lagstiftningsordning inte lägre användas även om kravet på kvalificerad majoritet fortfarande ska vara detsamma, dvs. två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Riksdagens rätt att i efterhand granska sådana under undantagsförhållanden givna statsrådsförordningar som innebär tillfälliga undantag från de grundläggande rättigheterna stärks i grundlagen. Samtidigt fogas till grundlagen en bestämmelse om riksdagens befogenhet att besluta om dessa förordningars giltighet.

Möjligheten till fortsatt behandling av ärenden i riksdagsarbetet blir smidigare. I

motsats till vad som nu gäller ska det vara möjligt att på följande riksmöte fortsätta behandlingen av interpellationer samt statsrådets meddelanden och redogörelser.

4.2 Konsekvenser för maktförhållandena mellan de högsta statsorganen

Statsrådets ställning ska stärkas genom att statsrådet anförtros exklusiv befogenhet att överlämna regeringens propositioner till riksdagen. Också beslut om att komplettera eller återta regeringens propositioner liksom även om att överlämna regeringens berättelser till riksdagen ska fattas av statsrådet.

Det parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning ska också stärkas i de fall republikens president fattar beslut. Presidentens prövningsrätt i förbundet beslutsfattande ska i vissa ärendegrupper bindas till riksdagens och statsrådets gemensamma ståndpunkt.

Avsikten med förfarandet är att se till att det finns förutsättningar för beslutsfattande i eventuella konfliktsituationer. Det är alltså inte meningen att förfarandet ska bli en del av normalt beslutsfattande. I praktiken skulle förfarandet närmast kunna komma att gälla internationella frågor som hör till presidentens beslutanderätt. Beslut som gäller medverkan i internationella militära krishanteringsoperationer bör dock i praktiken bygga på gemensamt ställningstagande av riksdagen, republikens president och statsrådet. När det gäller ledningen av utrikespolitiken understryks också mer allmänt betydelsen av samarbete mellan presidenten och statsrådet.

Beslut om att sätta i kraft internationella fördrag anförtros enligt förslaget i regel statsrådet och presidenten ska inte längre ha förordningsmakt direkt med stöd av grundlagen. Presidentens rätt med stöd av grundlagen att utnämna ministeriernas kanslichefer slopas.

Statsministerns uppdrag att företräda Finland i Europeiska unionens verksamhet betonar statsrådets ställning i ledningen av Finlands Europapolitik. Nuvarande praxis när det gäller representationen klarläggs.

Republikens president ska fortfarande vara ett betydelsefullt statsorgan, vars maktbefogenheter gäller framom annat ledningen av utrikespolitiken, uppgiften att vara överbe-

fälhavare för försvarsmakten, stadfästade av lagar och tjänsteutnämningar. Propositionen medför inte behov att se över det nuvarande sättet att välja republikens president.

4.3 Konsekvenser för individens ställning

Att valen till Europaparlamentet skrivs in i grundlagen kompletterar individens grundlagsenliga rättigheter vid val och till inflytande och betonar dessa vals betydelse i det representativa systemet. I sig är rösträtten och valbarheten i dessa val inte beroende av bestämmelser i grundlagen utan följer av EU-rätten.

Bestämmelserna om grundläggande rättigheter under undantagsförhållanden föreslås ändrade beträffande definitionen av undantagsförhållanden, och grundlagen ska kompletteras med bestämmelser om en begränsad möjlighet att under undantagsförhållanden delegera lagstiftningsmakt, dock så att riksdagen har en rätt till efterhandskontroll. Dessa ändringar har inte betydande konsekvenser för individens rättsställning med beaktande av det rådande rättsläget och av att beredskapslagen har stiftats som undantagslag i grundlagsordning. Beredskapslagen medför större undantag från de grundläggande rättigheterna än vad som vore möjligt enligt gällande grundlag. De nu föreslagna ändringarna skulle göra att det faktiska rättsläget delvis blir synligare på grundlagsnivå.

Möjligheten till medborgarinitiativ på statlig nivå ger medborgarna ett nytt påverkningssmedel. Att väljarna ges lagstiftningsinitiativ är med hänsyn till medborgarnas rätt till medverkan en principiellt betydelsefull nyhet, som skulle ge möjlighet att på individnivå ta ställning till dagordningen för det politiska beslutsfattandet. Det är fråga om ett påverkningssmedel som kompletterar den representativa demokratin och som för sin del skulle stärka det civila samhället och det representativa systemet. De detaljerade bestämmelserna om förfarandet för medborgarinitiativinstitutet ska preciseras senare genom separat lagberedning. De omständigheter som gäller förfarandet kan också påverka vilket slags ställning medborgarinitiativ som påverkningssmedel får i praktiken. Det är t.ex.

fråga om vilka förfaranden som i praktiken ska gälla vid namninsamling eller vilka formkrav som ska gälla för initiativen.

Ändringen av grundlagens 118 §, som gäller ansvar för ämbetsåtgärder, påverkar inte direkt individens ställning, eftersom målsägandens åtalsrätt i ärenden som gäller tjänsteåtal bestäms separat på vanlig lagnivå.

4.4 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen har inte några betydande direkta ekonomiska konsekvenser. Medborgarinitiativ kan antas medföra vissa administrativa kostnader och kostnader som gäller riksdagens verksamhet. Storleken beror på hur ofta medborgarinitiativ kommer att tas. Kompetensöverföringen från republikens president till statsrådet när det gäller överlämnande, återtagande och komplettering av regeringspropositioner samt överlämnande av regeringens berättelser minskar antalet föredragningar som ordnas för presidenten och antalet dokument som utarbetas för dem. Liknande konsekvenser har överföringen av förordningsmakt från presidenten till statsrådet och i begränsad omfattning till ministerierna när det gäller ikraftträdande av internationella förpliktelser liksom även ändringarna av utnämningssrätten.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Ända sedan grundlagen trädde i kraft har reformen och utfallet av lagen följts upp. Våren 2001 utarbetades vid justitieministeriet den första uppföljningsrapporten angående genomförandet av grundlagsreformen (Rapport om verkställighet av den nya grundlagen I. Översikt om genomförandet 1.3.2000—28.2.2001). I november 2002 blev uppföljningsarbetsgruppens utredning om genomförandet av grundlagsreformen klar (Utredning om verkställigheten av grundlagsreformen. Betänkande av uppföljningsarbetsgruppen för grundlagen. Justitieministeriet, arbetsgruppsbetänkande 2002:7). Därefter överlämnade regeringen statsministerns upplys-

ning i saken (SU 4/2002 rd). Riksdagen ordnade en plenardebatt i saken i januari 2003 (PR 173/2002 rd.).

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens II regering (19.4.2007) är avsikten att göra en bedömning av hur grundlagen, som trädde i kraft 2000, fungerar. En parlamentarisk styrgrupp skulle enligt regeringsprogrammet tillsättas för en eventuell ändring av grundlagen.

Den av justitieministeriet tillsatta arbetsgruppen Grundlag 2008 hade i uppdrag att på förhand bereda och kartlägga frågor som har samband med grundlagens funktion och eventuella behov av ändring med tanke på ett parlamentariskt beredningsorgan som senare skulle tillsättas samt att bedöma behovet av utredningar och att leda dem. Arbetsgruppens promemoria (Justitieministeriet, arbetsgruppsbetänkande 2008:8) blev klar i oktober 2008.

Även riksdagens grundlagsutskott har pekat på behovet att till vissa delar se över grundlagen. Enligt utskottet borde man i samband med den pågående översynen av grundlagen undersöka om bestämmelserna om undantagsförhållanden kan ändras inom ramen för de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter särskilt i fråga om bestämmelserna om delegering av lagstiftningsbehörighet. Samtidigt bör man fundera på att modernisera begreppet undantagsförhållanden och bedöma om de tillfälliga undantagsförhållandena också begränsat kunde gälla andra bestämmelser än bara bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 6/2009 rd). Grundlagsutskottet har likaså uppmanat att bedöma om man borde ta in ett omnämnande i grundlagen av Finlands medlemskap i Europeiska unionen och överväga om det finns behov att i grundlagen ta in ett särskilt bemyndigande om överföring av befogenheter till unionen (GrUU 13/2008 rd, se även GrUU 36/2006 rd).

I oktober 2008 tillsatte statsrådet en parlamentarisk kommitté (kommittén för en översyn av grundlagen) för att bereda behövliga ändringar i Finlands grundlag utifrån betänkandet Grundlag 2008. Kommittén skulle utarbeta sitt förslag i form av en regeringsproposition.

Under arbetets gång hörde kommittén i enlighet med sitt uppdrag experter på grundlagsfrågor och politisk praxis och lät, utöver de utredningar som redan gjorts, utföra de utredningar den behövde. Kommittén ordnade dessutom ett stort expertseminarium om presidentinstitutionen och om utvecklande av direkt demokrati. Ett seminarium om direkt demokrati ordnades också särskilt för medborgarorganisationer. På statsförvaltningens diskussionsforum (www.otakantaa.fi) var det möjligt att framföra åsikter och förslag om direkt demokrati och medborgarnas möjlighet att delta på statlig nivå.

Betänkandet av kommittén för översyn av grundlagen (justitieministeriets betänkanden 9/2010) innehöll ett utkast till regeringsproposition med förslag till ändring av Finlands grundlag. Betänkandet innehöll också kommitténs ställningstaganden till de övriga frågor som kommitténs uppdrag omfattade.

Kommittén föreslog att statsrådet ska ges exklusiv rätt att överlämna regeringens propositioner till riksdagen. Statsrådet ska också bestämma om komplettering och återtagande av propositioner liksom även om överlämnande av regeringens berättelser till riksdagen. Enligt kommitténs förslag ska republikens presidents prövningsrätt i formbundet beslutsfattande i vissa ärendegrupper bindas till riksdagens och statsrådets gemensamma ståndpunkt. I samband med detta ska överlåtnade av uppgiften som överbefälhavare för försvarsmakten begränsas till att gälla under undantagsförhållanden.

Enligt kommitténs förslag ska medborgarnas rätt till inflytande på statlig nivå kompletteras med ett nytt medborgarinitiativ, genom vilket medborgarna kan få lagstiftningsärenden behandlade av riksdagen. En grundlagsbestämmelse om rösträtt i val till Europaparlamentet föreslås, liksom även grundlagsbestämmelser om statsministerns ställning som Finlands representant i Europeiska unionens verksamhet. Också bestämmelser i grundlagen om Finlands medlemskap i Europeiska unionen och om överföring av behörighet på internationella institutioner föreslås. Kommittén föreslog även ändringar av bestämmelserna om möjligheten att under undantagsförhållanden göra undantag från de grundläggande rättigheterna. Dessutom före-

slogs ändringar av grundlagens 49, 118 och 126 §.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Sammanlagt 40 yttranden om betänkandet av kommittén för översyn av grundlagen erhöles av riksdagsgrupperna, ministerierna, de högsta laglighetsövervakarna, de högsta domstolarna, vissa myndigheter och registrerade partier samt av vissa andra remissinstanser. Största delen av remissinstanserna förhöll sig positivt till kommitténs förslag. Riksdagsgruppernas och partiernas yttranden var dock tydligt delade i vissa frågor. I republikens presidents kanslis yttrande bedömdes kommitténs förslag om presidentens ställning med en viss reservation. En del av remissinstanserna tog ställning endast till enskilda frågor och gjorde inte allmänna bedömningar av betänkandet eller propositionsutkastet. I flera yttranden gällde ställningstagandena endast motiveringarna till förslagen. En kort sammanfattande promemoria har uppgjorts vid justitieministeriet.

Regeringens proposition har färdigställts vid justitieministeriet utifrån betänkandet av kommittén för översyn av grundlagen och remissyttrandena samt de förhandlingar som har förts inom statsrådet.

6 Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

6.1 Ändring av riksdagens arbetsordning

Nya bestämmelser om medborgarinitiativ medför behov att se över riksdagens arbetsordning. Behovet att lagstifta om medborgarinitiativ kommer senare att utredas separat. De detaljer angående förfarandet som senare preciseras påverkar i sista hand i hög grad hur stort behovet av lagstiftning är. Enligt en preliminär utredning kan man dock anta att flera bestämmelser i arbetsordningen måste ändras. De bestämmelser i arbetsordningen som måste ändras gäller bl.a. talmanskonferensens uppgifter att ta upp initiativ till behandling (arbetsordningens 6 §), meddelan-

den av ärenden i plenum (arbetsordningens 19 §), remittering av ärenden till utskott (arbetsordningens 32 §) och publicering av initiativen som en del av riksdagshandlingarna (arbetsordningens 71 §). Riksdagsbehandlingen av ett initiativ avgörs av om initiativet väcks i form av ett lagförslag eller som ett initiativ om att lagstiftningsåtgärder ska vidtas. Behovet av reglering beror också på om medborgarinitiativ kräver avvikande reglering i arbetsordningen när det gäller behandlingen av andra ärenden.

I övrigt medför de föreslagna ändringarna av grundlagen inte något omedelbart behov att ändra riksdagens arbetsordning. Att 49 § 2 mom., som gäller fortsatt behandling av interpellationer och statsrådets meddelanden och redogörelser, upphävs kräver inte några ändringar av arbetsordningen.

6.2 Lagstiftning om medborgarinitiativ

Enligt förslaget har minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare rätt att enligt vad som bestäms genom lag lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas. Grundlagen skulle alltså bara innehålla de allmänna grunderna för ett medborgarinitiativsystem. I den föreslagna bestämmelsen ingår ett förbehåll, enligt vilket innehållet i medborgarinitiativinstitutet och huvuddragen i förfarandet till stor del ska bestämmas genom vanlig lag. Avsikten är att justitieministeriet ska inleda separat lagberedning för detta. Bestämmelserna bör träda i kraft samtidigt som ändringen av grundlagen.

Enligt en preliminär bedömning bör bl.a. följande saker ingå i en lag om medborgarinitiativ: formkraven för medborgarinitiativ, översättning av initiativ till finska eller svenska, insamling av namnunderskrifter (inkl. tid och sätt samt skyldigheten att lämna personuppgifter) och vid behov bestämmelser om kontroll eller myndighetsövervakning av att namnteckningarna är riktiga och behöriga.

Medborgarinitiativ enligt Lissabonfördraget förutsätter att medlemsstaterna i nationell lagstiftning utfärdar behövliga bestämmelser om förfarandet vid namninsamling och om officiellt fastställande av insamlingen i medlemsstaten. Dessa behov att lagstifta om

EU:s medborgarinitiativ kan – beroende på EU:s tidtabell – beaktas i lagen om medborgarinitiativ på det statliga planet.

6.3 Behov att se över annan lagstiftning

Grundlagen ska inte längre innehålla bestämmelser om utnämning av ministeriernas kanslichefer. Därför bör behövliga bestämmelser tas in i lagen om statsrådet (175/2003). Avsikten är att utnämningsrätten till denna del ska övergå från republikens president till statsrådet. När utnämningen av utrikesministeriets kanslichef överförs till statsrådet måste samtidigt lagen om utrikesförvaltningen (204/2000) ändras så att presidentens utnämningsrätt även beträffande vissa andra tjänster också överförs till statsrådet. På motsvarande sätt kan det finnas behov att

ändra också annan utnämningsrätt som enligt vanlig lag hör till presidenten.

Mer detaljerade bestämmelser än för närvarande om samarbetet mellan statsrådet och republikens president när Finlands ståndpunkter i betydelsefulla utrikes- och säkerhetspolitiska EU-ärenden utformas kan vid behov införas i lagen om statsrådet.

Målsägandens åtalsrätt enligt 118 § 3 mom. i grundlagen ska enligt den föreslagna ändringen beträffande detaljerna regleras genom vanlig lag. Det ska framledes inte vara motiverat att avvika från allmänna åklagarens primära åtalsrätt i ärenden som gäller tjänstebrott. Detta kräver en ändring av lagen om rättegång i brottmål (689/1977), eftersom det i 1 kap. 14 § 1 mom. sägs att bestämmelser om målsägandens rätt att väcka åtal för ett brott som begåtts vid skötsel av ett offentligt uppdrag finns i 118 § 3 mom. i grundlagen.

DETALJMOTIVERING

1 Finlands grundlag

1 §. Statsskicket. I slutet av paragrafens 3 mom. tillfogas ett omnämnande av att Finland är medlem i Europeiska unionen. Det är fråga om att precisera den bestämmelse om Finlands deltagande i internationellt samarbete som togs in som en nyhet i grundlagen år 2000, så att Finlands EU-medlemskap framgår på ett allmänt plan.

Enligt det nuvarande 3 mom. deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Bestämmelsen ger uttryck för att staten Finland förhåller sig positivt till internationellt samarbete och bestämmelsen ställer allmänna mål för Finlands internationella verksamhet.

Bestämmelsen i 3 mom. har betydelse för tolkningen när man bedömer frågan om huruvida en internationell förpliktelse strider mot grundlagens bestämmelser om suveräniteten. Utgångspunkten har varit att internationella förpliktelser som är sedvanliga i dagens internationella samarbete och som endast i ringa mån påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveräniteten (RP 1/1998 rd, s. 74). I grundlagsutskottets praxis har Finlands medlemskap i Europeiska unionen ansetts utgöra en viktig och redan etablerad form av sådant deltagande i internationellt samarbete som avses i 1 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 13/2008, s. 4, GrUU 36/2006 rd, s. 4—5, GrUU 9/2006 rd, s. 4—5 och GrUU 38/2001 rd, s. 4—5).

I samband med behandlingen av EU:s konstitutionella fördrag och Lissabonfördraget konstaterade grundlagsutskottet att det är skäl att ompröva frågan om ett omnämnande av Finlands EU-medlemskap borde skrivas in i grundlagen (GrUU 36/2006 rd, s. 14 och GrUU 13/2008 rd, s. 9/I). Utskottet fäste särskilt uppmärksamhet vid att lagarna om ikraftträdande av Finlands anslutningsfördrag och Amsterdamfördraget har stiftats i inskränkt grundlagsordning och vid att ändringarna av grundfördragen tillsammans bil-

dar en helhet som innebär att det på grund av Finlands EU-medlemskap har gjorts flera undantag från grundlagen. Flera av dessa undantag gäller begränsningar av Finlands suveränitet då lagstiftande, verkställande och dömande makt samt traktatkompetens i internationella förhållanden har överförts. Även godkännandet och ikraftträdandet av Lissabonfördraget innebar vissa sådana begränsningar för suveräniteten (GrUU 13/2008 rd, s. 4).

Ett allmänt omnämnande i grundlagen av EU-medlemskapet tar fram den särskilda betydelse som medlemskapet har för Finland på grund av dess intensitet och omfattning. De undantag från grundlagen som beror på EU-medlemskapet visar vilken betydelse för författningen som medlemskapet har liksom även medlemskapets betydelse jämfört med andra internationella förpliktelser som binder Finland. Medlemskap i andra internationella samfund har inte i motsvarande omfattning effekter som också skulle sträcka sig till medborgarna.

Att EU-medlemskapet får ett allmänt omnämnande i grundlagen motiveras också av den författningsrättsliga fullständighetsprincipen samt av informativa skäl och principen om öppenhet. Omnämmandet innebär att en av de viktigaste utgångspunkterna för den grundlagsreglerade offentliga maktutövningen framgår klarare och mer entydigt av grundlagen.

Eftersom omnämmandet av EU-medlemskapet gäller grundläggande konstitutionella avgöranden föreslås det att bestämmelsen tas in i grundlagens 1 kap., som gäller statsskickets grunder, och fogas till bestämmelsen om deltagande i internationellt samarbete. De målsättningar för det internationella samarbetet som nu finns i 3 mom. ska också gälla Finlands verksamhet som medlem av EU.

Den föreslagna bestämmelsen motsvarar rådande tolkningspraxis avseende grundlagen, där Finlands medlemskap i EU redan har blivit en etablerad utgångspunkt (GrUU 13/2008 rd, s. 4, GrUU 36/2006 rd, s. 5,

GrUU 9/2006 rd, s. 4—5 och GrUU 38/2001 rd, s. 4—5). Att medlemskapet nämns i det kapitel som gäller principiella nationella avgöranden angående författningen innebär i själva verket att nuläget skrivs in i grundlagen. Bestämmelsen har också ett nära samband med grundlagens 94 och 95 §, som gäller godkännande, uppsägning och ikraftträdande av internationella förpliktelser samt med de föreslagna bestämmelser i dem som gäller överföring av behörighet.

Lissabonfördraget innehåller bestämmelser om utträde ur unionen och om förfarandet därvid. En grundlagsbestämmelse om medlemskap i unionen påverkar inte detta förfarande.

14 §. Rösträtt och rätt till inflytande. Till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. om rätten att rösta i val till Europaparlamentet. I det nya momentet skrivs in en bestämmelse om 18 år fyllda finska medborgares och andra i Finland bosatta unionsmedborgares rätt att rösta i val till Europaparlamentet enligt vad som bestäms genom lag. Nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom.

Grundlagens 14 § innehåller bestämmelser om rätt för 18 år fyllda personer att rösta i statliga och kommunala val samt i folkröstningar. Om rätten att i övrigt ta del i kommunernas förvaltning bestäms genom lag. I 14 § 3 mom. finns dessutom en bestämmelse om det allmännas skyldighet att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. När reformen av de grundläggande rättigheterna i tiden genomfördes lyftes den kommunala röst- och röstningsrätten upp till grundlagsnivå med motiveringen att möjligheten att inverka på det lokala beslutsfattandet kan jämföras med valrätten i statliga val och rätten att delta (RP 309/1993 rd, s. 65).

Rösträtten och valbarheten i val till Europaparlamentet bygger på unionens grundfördrag. Enligt artikel 20.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska unionsmedborgarna ha rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. Rättigheterna i samband med val till Europaparlamentet är således

knutna till unionsmedborgarskap. Enligt EU:s grundfördrag är medborgarna i medlemsstaterna också unionsmedborgare. I Finland har varje finsk medborgare som senast på valdagen fyller 18 år rösträtt i val till Europaparlamentet. Också medborgare i andra EU-länder som är bosatta i Finland har en likadan rätt om de inte har röstat i någon annan medlemsstat.

Valen av ledamöter till Europaparlamentet är numera en väsentlig del av det representativa systemet och av medborgarnas rättigheter vid val och att delta. Rösträtten i val till Europaparlamentet bygger i sig på unionens grundfördrag, men på grund av rösträttens principiella betydelse och grundrättighetsdimensionen föreslås också en bestämmelse i grundlagen. Enligt förslaget placeras bestämmelsen i 14 §, som gäller rösträtt och rätt till inflytande, i samband med de övriga bestämmelserna om rösträtt och valbarhet.

De närmare bestämmelserna om rösträtten ska enligt den föreslagna bestämmelsen kunna utfärdas i vallagstiftningen på vanlig lagnivå – inom de gränser som EU-fördragen ställer. Enligt 2 § 2 mom. i vallagen (714/1998) är också medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen som senast på valdagen fyller 18 år och som har i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland röstberättigade vid Europaparlamentsval. Dessutom förutsätts det att de inte har förlorat sin rösträtt vid Europaparlamentsval i den stat i vilken de är medborgare.

Den föreslagna bestämmelsen begränsas till att uteslutande gälla rösträtten. Några bestämmelser i grundlagen om valbarhet i val till Europaparlamentet föreslås inte. Valbarheten i val till Europaparlamentet jämföras formellt med valbarhet i riksdagsval. Förteckningen av uppdrag som är oförenliga med uppdraget som ledamot i Europaparlamentet är dock till den grad omfattande att det är mer ändamålsenligt att bestämmelserna om det får bero av unionsrätten och den nationella genomförandelagstiftningen (se 164 § i vallagen).

23 §. De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. Paragrafen innehåller bemyndiganden att under undantagsförhållanden göra undantag från de

grundläggande rättigheterna. Enligt förslaget ändras innehållet i paragrafen och ett nytt 2 mom. tillfogas. Den nuvarande paragrafen kom till i samband med reformen av de grundläggande rättigheterna och överfördes oförändrade till den nya grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 82/I)

Enligt förslaget ändras paragrafen så att det blir möjligt att delegera lagstiftningsmakt under undantagsförhållanden, dock på ett sätt som säkerställer riksdagens lagstiftningsmakt, och så att definitionen av undantagsförhållanden förenklas. I övrigt ska paragrafen vara oförändrad och vid tolkningen kan man stödja sig på de tidigare förarbetena (se RP 309/1993 rd, s. 80—81, GrUB 25/1994 rd, s. 11/II) och på grundlagsutskottets tolkningspraxis. Det har inte i samband med förslaget till beredskapslag som nu behandlas av riksdagen (RP 3/2008 rd) visat sig nödvändigt att utsträcka de tillfälliga undantagen från grundlagen till andra bestämmelser än dem som gäller grundläggande rättigheter, och några ändringar i grundlagen föreslås således inte till dessa delar.

Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen kan det genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Enligt slutet av momentet ska grunderna för tillfälliga undantag dock bestämmas genom lag.

I grundlagens definition av undantagsförhållanden stryks den nuvarande formuleringen ”undantagsförhållanden som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med väpnat angrepp” och den ersätts med ett krav på att undantagsförhållandena ska vara sådana att de allvarligt hotar nationen. Med den föreslagna karaktäriseringen av undantagsförhållanden avses fortfarande detsamma som med uttrycket ”allmänt nödläge” i de internationella människorättsfördragen. Begreppet

nödläge i människorättsfördragen kan innehålla inte bara väpnat angrepp utan också andra slags undantagsförhållanden, förutsatt att de är så allvarliga att de hotar nationens liv eller existens (se t.ex. General Comment No. 29, States of Emergence (Article 4), U.N. Doc. CCPR/C21/Rev. 1/Add. 11 (2001), stycke 3 och 5). Nödläge enligt konventionerna kan således också avse t.ex. naturkatastrofer, pandemier eller stora olyckor som hotar nationens liv. Enbart ekonomiska krissituationer uppfyller dock inte nödlägeskriterierna enligt fördragen. Genom förslaget kommer ordalydelsen i grundlagens definition av undantagsförhållanden närmare människorättskonventionernas bestämmelser. Kravet på en närmare lagdefinition av undantagsförhållanden kvarstår i grundlagen liksom även hänvisningen till fördrag om mänskliga rättigheter som binder Finland, vilket för sin del förutsätter att man stödjer sig på konventionernas kriterier av allmänt nödläge.

Den föreslagna bestämmelsen ger möjlighet att genom förordning av statsrådet och med stöd av ett lagbemyndigande utfärda tillfälliga undantag från de grundläggande rättigheterna. Ett villkor för delegering är att det föreligger särskilda skäl och att tillämpningsområdet är exakt. Undantagsreglering på förordningsnivå ska således vara ett klart mer begränsat alternativ än reglering på lagnivå.

Sådana särskilda skäl som avses i bestämmelsen kunde vara t.ex. att det är ovanligt svårt att förutse vilka befogenheter myndigheterna behöver eller att saken är av sådan art att den fordrar särskilt detaljerade föreskrifter. Kravet på särskilda skäl innebär att det måste finnas vägande grunder för att överföra lagstiftningsmakt från lagnivå till förordningsnivå. Bemyndigandet att utfärda förordning måste också vara sådant att tillämpningsområdet blir exakt avgränsat. Detta krav uppfylls om regleringen gäller någon viss begränsad verksamhet eller vissa personer, ärenden eller områden. Bedömningen av särskilda skäl och exakt avgränsade tillämpningsområden motsvarar bedömningen av andra myndigheters normgivningsrätt enligt 80 § 2 mom. i grundlagen. Den föreslagna möjligheten att delegera lagstiftningsmakt

ska särskilt gälla de frågor som beredskapslagen omfattar. I den nuvarande lagen om försvarstillstånd finns inte sådana förordningsbemyndiganden som avses här.

Möjligheten att delegera lagstiftningsmakt begränsas ytterligare av kravet i sista meningen i 1 mom. om att grunderna för tillfälliga undantag dock måste bestämmas genom lag. Bestämmelserna om grunderna för tillfälliga undantag måste således fortfarande finnas på lagnivå. Även under undantagsförhållanden borde det centrala innehållet i de grundläggande rättigheterna framgå av bestämmelser på lagnivå. När det gäller tolkningen har den föreslagna bestämmelsen samband med kravet i grundlagens 80 § 1 mom. att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter måste utfärdas genom lag. Beträffande den föreslagna bestämmelsen är det dock inte fråga om helt lika begränsande krav på regleringen som när det gäller 80 § (jfr GrUU 6/2009 rd, s. 5/I).

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska rätten att utfärda förordningar med tillfälliga undantag från de grundläggande rättigheterna anförtros statsrådet. Detta motiveras av objektet för regleringen (undantag från de grundläggande rättigheterna) och av att undantagsbestämmelser till sin natur är en principiellt viktigt och samhälleligt betydelsefull sak. Enligt grundlagen ska det inte vara möjligt att ge ministerierna förordningsmakt för undantagsförhållanden. Det ska inte heller vara möjligt att genom lag bemyndiga presidenten att utfärda förordningar som innebär undantag från de grundläggande rättigheterna. Förordningsbemyndigandet i den föreslagna bestämmelsen avser inte presidentförordningar om införande och förlängning av försvarstillstånd enligt 2—4 § i lagen om försvarstillstånd och inte heller sådana i 3 § i den nuvarande beredskapslagen avsedda förordningar om ibruktagande av befogenheter enligt beredskapslagen som utfärdas av presidenten. I den proposition med förslag till beredskapslag som behandlas av riksdagen föreslås att detta förordningsbemyndigande ska anförtros statsrådet (RP 3/2008 rd).

Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska enligt det föreslagna nya 2 mom. utan dröjsmål föreläggas riksdagen.

Riksdagen ska kunna besluta om förordningarnas giltighet. Det är fråga om en rätt till efterkontroll där riksdagen ges möjlighet att genast när en förordning som innebär enskilda undantag från de grundläggande rättigheterna har utfärdats kontrollera att förordningen är korrekt, nödvändig och uppfyller proportionalitetskravet. På det sättet ska riksdagen kunna övervaka användningen av förordningsbemyndigandet angående undantagsförhållanden och, när riksdagen så önskar, kunna upphäva förordningen eller ändra dess giltighet. Det betyder att lagstiftningsmakten i sista hand behålls hos riksdagen. När förslaget till beredskapslag behandlades i grundlagsutskottet förutsatte utskottet att lagen kompletteras med bestämmelser om en rätt till efterkontroll för riksdagen (GrUU 6/2009 rd, s.13/II). I den bestämmelse som nu föreslås skapas en konstitutionell garanti för förfarandet.

39 §. Hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen. Paragrafens 1 mom., som gäller de sätt på vilka ärenden tas upp till behandling i riksdagen, föreslås ändrad så att rätten att överlämna regeringens propositioner till riksdagen anförtros statsrådet. I övrigt föreslås inte några ändringar av sätten att väcka ärenden. I den föreslagna allmänna bestämmelsen konstateras att ett ärende tas upp i riksdagen genom att statsrådet överlämnar en proposition. I 58 § 2 mom., som gäller presidentens sätt att fatta beslut stryks bestämmelsen om överlämnande och återtagande av regeringens propositioner.

Också rätten enligt 71 § att komplettera och att återta regeringspropositioner ska ankomma på statsrådet. Statsrådets behörighet ska likaså omfatta propositioner till riksdagen med förslag till godkännande av statsfördrag och andra internationella förpliktelser samt ikraftträdande av bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Beträffande dessa regeringspropositioner inom utrikespolitikens område är det fråga om ärenden som enligt 94 och 95 § i grundlagen hör till riksdagens behörighet. När lagförslag som gäller republikens presidents kansli bereds och överlämnas ska statsrådet stå i kontakt med republikens presidents kansli.

Genom förslaget ska benämningen regeringens proposition inte ändras. Trots att pro-

positionerna i framtiden ska överlämnas av statsrådet ska de fortfarande i enlighet med uttrycket i grundlagen kallas ”regeringsproposition”. I grundlagen används uttrycket ”regeringen” i allmänhet som benämning på presidenten och statsrådet tillsammans.

46 §. Berättelser till riksdagen. Paragrafens 1 mom. föreslås ändrat så att rätten att överlämna de i momentet nämnda berättelserna anförtros statsrådet.

Enligt det nuvarande 1 mom. ska regeringen årligen lämna riksdagen en berättelse om sin verksamhet och om sina åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts. I enlighet med detta överlämnar regeringen årligen en verksamhetsberättelse och statens bokslutsberättelse till riksdagen. För närvarande är det republikens president som överlämnar regeringens berättelser till riksdagen, vilket innebär att båda berättelserna behandlas både vid statsrådets allmänna sammanträde och vid föredragning för presidenten. Enligt det föreslagna 39 § 1 mom. ska rätten att överlämna regeringens propositioner överföras från presidenten till statsrådet. I konformitet med detta vore att statsrådet i stället för presidenten också överlämnar de viktigaste verksamhetsberättelserna till riksdagen.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska statsrådet årligen lämna riksdagen en berättelse om regeringens verksamhet. Verksamhetsberättelsen ska således fortfarande på samma sätt som nu också innehålla en berättelse om republikens presidents verksamhet. I nuvarande form innehåller regeringens berättelser en utrikes- och säkerhetspolitisk betraktelse, som bereds vid utrikesministeriet tillsammans med försvarsministeriet.

Som bäst övervägs behoven att till vissa andra delar se över förfarandet för regeringens berättelser. I samband med revisionsutskottets utlåtande 1/2008 rd, där det föreslogs att regeringens verksamhetsberättelse och statens bokslutsberättelse skulle slås ihop, fäste riksdagens grundlagsutskott i sitt betänkande 5/2008 rd talmanskonferensens uppmärksamhet vid behovet att utreda möjligheterna att förbättra förfarandet med berättelser. Den föreslagna bestämmelsen i grundlagen hindrar inte att förfarandet för och innehållet

i de nuvarande berättelserna utvecklas. Beskrivningarna i bestämmelsen av berättelsernas innehåll är inte avsedda att vara officiella benämningar på berättelserna och grundlagsbestämmelsen hindrar inte heller att regeringens verksamhetsberättelse och statens bokslutsberättelse i framtiden slås ihop.

49 §. Fortsatt behandling av ärenden. Paragrafens nuvarande 1 mom. innehåller huvudregeln för fortsatt behandling av ärenden, enligt vilken behandlingen av ett ärende som inte har slutförts under ett riksmöte fortsätter under följande riksmöte. När valperioden tar slut förfaller de ärenden som har blivit på hälft. Det nuvarande 2 mom., som handlar om undantag från bestämmelserna om fortsatt behandling, föreslås upphävt.

Enligt det nuvarande 2 mom. fortsätter inte behandlingen av interpellationer och statsrådets meddelanden under följande riksmöte. Dessutom fortsätter behandlingen av statsrådets redogörelser endast om riksdagen beslutar så.

Efter behandlingen av en interpellation eller ett meddelande förrättas omröstning om regeringens förtroende. Därför har det av tradition ansetts att det inte är skäl att överföra sådana ärenden till följande riksmöte (RP 1/1998 rd, s. 99/I). Att behandlingen när det gäller interpellationer och meddelanden avviker från den allmänna huvudregeln för fortsatt behandling av ärenden kan ses som en kvarleva från indelningen i lagtima och urtima riksdagar. Nuförtiden fortgår riksmötet till dess följande riksmöte sammanträder och riksdagen kan sammankallas även under uppehåll.

I 22 § i riksdagens arbetsordning åläggs statsrådet att besvara en interpellation inom 15 dagar från det interpellationen lämnades till statsrådet för kännedom. För riksdagsbehandlingen av interpellationer och statsrådets meddelanden ställs däremot inte i grundlagen några andra uttryckliga tidsgränser än riksmötets avslutande. Riksdagen kan om den så önskar behandla en interpellation eller ett meddelande till och med under en lång tid från början till slutet av riksmötet. Enligt 34 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning ska ärenden som gäller motiverad övergång till dagordningen dock behandlas i brådskande ordning av utskotten. Sådana ärenden är in-

terpellationer och statsrådets meddelanden, där det är fråga om regeringens förtroende hos riksdagen. En interpellation kan lämnas endast medan riksdagen är samlad (RAR-bordn 3 och 27 §).

När en redogörelse behandlas går det inte att fatta beslut om statsrådets eller en ministers förtroende (grundlagen 44 § och RAR-bordn 23 §). Grundlagen har dock krävt att riksdagen måste fatta ett uttryckligt beslut i saken, om behandlingen ska fortsätta på nästa riksmöte. Redogörelserna är nuförtiden ett centralt och allmänt använt redskap i kontakten mellan statsrådet och riksdagen och det händer rätt ofta att riksdagen beslutar överföra behandlingen till nästa riksmöte.

En utveckling av riksdagsarbetet och bestämmelserna om det så att det blir smidigare talar också för att huvudregeln om fortsatt behandling av ärenden utsträcks till att även gälla interpellationer och statsrådets meddelanden och redogörelser. Det finns inte heller några andra procedurbestämmelser om riksdagsarbetet som skulle ställa hinder för att 2 mom. på förslaget sätt upphävs. Har behandlingen av en interpellation eller ett meddelande av statsrådet blivit på hälft ska den kunna fortsätta på följande riksmöte under valperioden. Likaså ska också behandlingen av redogörelser kunna fortsätta utan att riksdagen fattar ett uttryckligt beslut.

Enligt nuvarande 3 mom. kan med undantag från huvudregeln behandlingen av ett internationellt ärende vid behov fortsätta även under ett riksmöte som följer efter riksdagsval. Det är motiverat att fortfarande behålla denna möjlighet att fortsätta behandlingen under följande valperiod (RP 1/1998 rd, s. 99). Bestämmelsen innebär ett undantag från det nuvarande 1 mom. Därför ska det enligt förslaget flyttas i samband med 1 mom., vilket medför en lagteknisk ändring av hela paragrafen.

53 §. Folkomröstning och medborgarinitiativ. En ny bestämmelse om medborgarinitiativ på statlig nivå ska enligt förslaget fogas till grundlagen som ett nytt 3 mom. i 53 §.

Paragrafens nuvarande 1 och 2 mom. gäller beslut om att ordna rådgivande folkomröstningar på statlig nivå. Bestämmelserna om rådgivande folkomröstning behölls väsentligen oförändrade i grundlagsreformen (RP

1/1998 rd, s. 102/I). Eftersom beslut om att ordna folkomröstning alltid fattas genom riksdagslag ansågs det lämpligast att placera dessa bestämmelser i 4 kap. som då innehöll bestämmelser om riksdagens verksamhet (RP 1/1998 rd, s. 102/I). Enligt den bestämmelse som nu föreslås ska medborgarinitiativ kunna läggas fram för riksdagen. Att folkomröstning och medborgarinitiativ behandlas i samma paragraf i grundlagen är i sak mer befogat med beaktande av kopplingen till riksdagens verksamhet och av att båda har karaktären av institut som främjar direkt demokrati.

Medborgarinitiativ är för medborgarna en ny påverkningsmöjlighet på statlig nivå. Det är fråga om en påverkningsform som kompletterar den representativa demokratin och som erbjuder väljarna möjlighet att direkt påverka dagordningen för det politiska beslutsfattandet och att få initiativ behandlade av riksdagen.

Medborgarinitiativ har ett nära samband med grundlagens principer om en demokratisk rättsordning och medborgarnas rätt till inflytande. I 2 § 2 mom. finns som en del av grundprinciperna för det demokratiska statskicket inskrivet att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. I grundlagens 14 § 3 mom. ställs en skyldighet för det allmänna att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Det allmänna ska också enligt 20 § 2 mom. i grundlagen verka för att alla har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Enligt den föreslagna bestämmelsen har minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare rätt att enligt vad som bestäms genom lag lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas. Enligt förslaget ska enbart bestämmelser om de allmänna grunderna för medborgarinitiativ tas in i grundlagen. I övrigt kan frågan regleras genom vanlig lag. Innehållet i initiativrätten och förfarandena ska således bestå av den helhet som utformas av grundlagen och vanlig lag.

I grundlagen ska det finnas bestämmelser om villkoren för initiativrätt och allmänt om vad initiativen kan avse. Rätten att ta initiativ

ska bindas till rösträtt och finskt medborgarskap. Den ska vara densamma som rösträtten i statliga val enligt nuvarande lagstiftning. Att binda initiativrätten till rösträtt och finskt medborgarskap är en motiverad utgångspunkt när det är fråga om påverkningsmöjligheter på statlig nivå. Initiativen ska riktas direkt till riksdagen, som även annars har den lagstiftande makten. Även exempel på andra länders system för medborgarinitiativ talar för sådana lösningar.

Antalet namnteckningar som krävs föreslås vara femtiotusen. Antalet innebär ca 0,9 procent av Finlands befolkning och ca 1,2 procent av antalet röstberättigade, vilket i hög grad motsvarar kraven för medborgarinitiativ i vissa andra europeiska länder. De nationella lösningarna avviker dock till och med mycket från varandra och någon enhetlig modell kan man inte påvisa. Genom antalet namnteckningar ställs ett krav på det stöd som initiativet ska ha. Avsikten är dock att riksdagens lagstiftningsarbete fortfarande i regel ska bygga på regeringens propositioner och att statsrådet ska bära huvudansvaret för lagberedningen.

Den föreslagna bestämmelsen i grundlagen anger att initiativrätten ska avse lagstiftningsärenden. Det är fråga om en rätt att ta initiativ till att en lag ska stiftas. Andra ärenden som hör till riksdagens befogenhet omfattas inte av initiativrätten. Detta ställer dock inte några betydande begränsningar för medborgarnas initiativrätt med beaktande av hur omfattande lagstiftningen är. Ett initiativ ska kunna avse förslag till ändring eller upphävande av gällande lagstiftning eller att en helt ny lag ska stiftas. Riksdagen kan också stifta en lag i en fråga som redan regleras genom förordning. Ett medborgarinitiativ ska även kunna avse ändring av grundlagen eller att en lag om en rådgivande folkomröstning ska stiftas med stöd av 53 § 1 mom. i grundlagen.

Bland de viktigaste ärenden som inte omfattas av initiativrätten är godkännande och uppsägning av internationella förpliktelser samt frågor som gäller statsbudgeten. Initiativrätten omfattar dock även sådana lagstiftningsärenden som har effekter på statsbudgeten.

Den föreslagna bestämmelsen ställer inte strikta grundlagskrav på formen för medborgarinitiativen. Bestämmelsen och uttrycket ”initiativ om att en lag ska stiftas” innehåller en möjlighet till att initiativ tas såväl i form av en lagtext som i en vagare utformning med ett förslag om att lagstiftningsåtgärder ska vidtas. Formkraven för medborgarinitiativ ska till den delen bli beroende av vanlig lag. Eftersom medborgarinitiativ är ett separat, självständigt institut finns det inte behov att koppla det till de formkrav som gäller riksdagsledamöternas motionsrätt enligt 39 § 2 mom. i grundlagen.

Utöver begränsningen till lagstiftningsärenden ska några andra begränsningar för innehållet inte ställas. Att initiativet är förenligt med grundlagen och internationella mänskliga rättigheter eller andra internationella förpliktelser som binder Finland ska bedömas av riksdagen när initiativet behandlas på samma sätt som när det gäller andra lagstiftningsärenden. Enligt grundlagens 74 § ankommer det på riksdagens grundlagsutskott att ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

Grundlagen innehåller inte längre uttömmande bestämmelser om hur ärenden väcks vid riksdagen, utan enligt grundlagens 39 § 1 mom. kan bestämmelser om detta också utfärdas i riksdagens arbetsordning. Därför är det inte nödvändigt att i 39 § 1 mom., som föreskriver hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen, eller i 70 §, som gäller lagstiftningsinitiativ, ta in bestämmelser om medborgarinitiativ som ett sätt att väcka ärenden.

Riksdagen ska vara skyldig att ta upp ett medborgarinitiativ till behandling, om det har gjorts så som lagen föreskriver. Riksdagen bedömer sedan om initiativet ska godkännas liksom även om eventuella ändringar ska göras. Inte heller i den frågan ska särskilda tidsfrister ställas för riksdagsbehandlingen. När det gäller den inbördes behandlingsordningen ska medborgarinitiativ dock kunna jämföras med en lagmotion som undertecknats av minst etthundra riksdagsledamöter, vilken i utskottsbehandlingen har faktisk förtur i för-

hållande till andra motioner av riksdagsledamöter. Formen för ett medborgarinitiativ – ett förslag i form av en lagtext eller ett initiativ att lagstiftningsåtgärder ska vidtas – kommer att avgöra behandlingsordningen i riksdagen så att initiativet antingen behandlas i lagstiftningsordning eller i en enda behandling. Närmare bestämmelser om behandlingen av medborgarinitiativ kunna ska utfärdas i riksdagens arbetsordning.

I övrigt ska bestämmelserna om medborgarinitiativ utfärdas genom lag. Bestämmelser behövs åtminstone om formkraven för initiativ, om förfarandet vid insamling av underskrifter och om myndighetstillsynen.

58 §. *Presidentens sätt att fatta beslut.* Paragrafen gäller det formella beslutsfattandet i alla ärendegrupper där republikens president fattar beslut. Det föreslås en ändring i paragrafens 2 mom. som gäller det normala beslutsfattandet där presidenten fattar beslut utifrån statsrådets förslag till avgörande. I momentet finns en bestämmelse om vilken betydelse statsrådets förslag till avgörande har när presidenten fattar beslut.

Enligt gällande 2 mom. återgår ärendet till statsrådet för beredning, om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag. Gäller saken överlämnande eller återtagande av en regeringsproposition, fattas beslutet därefter i enlighet med statsrådets nya förslag. Förfarandet genom vilket ärendet återgår innebär att presidenten inte när saken föredras första gången kan besluta på ett sätt som avviker från statsrådets förslag till avgörande.

Det föreslås att bestämmelsen om överlämnande och återtagande av propositioner ska utgå. Rätten att överlämna, komplettera och återta regeringspropositioner ska enligt förslaget överföras till statsrådet och den nya bestämmelsen i momentet om förfarandet när presidenten fattar beslut ska inte gälla överlämnande, komplettering eller återtagande av propositioner. En bestämmelse om överlämnande av regeringspropositioner finns i det föreslagna 39 § 1 mom. Likaså ska rätten att besluta om att överlämna regeringens berättelser överföras till statsrådet genom en ändring av 46 § 1 mom.

I paragrafens 2 mom. föreslås en ny bestämmelse om hur presidenten fattar beslut

efter att ärendet har återgått. Efter att ärendet har återgått ska beslutet enligt förslaget fattas i enlighet med statsrådets nya förslag till avgörande, om förslaget motsvarar den ståndpunkt i saken som riksdagen har uttryckt och ärendet inte gäller stadfästade av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till något uppdrag.

Genom den föreslagna ändringen stärks de parlamentariska dragen i styrelseskicket genom att presidentens beslut i vissa ärendegrupper binds till statsrådets och riksdagens gemensamma ståndpunkt.

Den föreslagna ändringen ska endast gälla de fall där presidenten fattar beslut i och på förslag av statsrådet. Således ska de ärenden som nämns i 3 mom. och beslutsfattandet beträffande dem liksom även beslutsfattande enligt 5 mom. stå utanför den föreslagna bestämmelsens tillämpningsområde.

Stadfästade av lagar och den tillhörande rätten att returnera dem gäller lagar som riksdagen har antagit. För att presidenten ska ha kvar prövningsrätten på det sätt som är meningen med det nuvarande stadfästelseinstitutet och möjlighet att av de högsta domstolarna begära utlåtande om den lag som ska stadfästas, föreslås det att stadfästade av lag uttryckligen lämnas utanför de ärendegrupper där presidentens beslut binds till statsrådets förslag till avgörande. Bestämmelserna om beslutsfattandet när presidenten stadfäster lagar finns i grundlagens 77 §.

När presidenten har utnämningssätt till tjänster och uppdrag är presidentens prövningsrätt självständig. Sådana tjänster är i synnerhet utnämningar inom det nationella rättsväsendet, av skäl som gäller domstolsväsendets oberoende. Dessutom är utnämning till tjänster och uppdrag till sin natur sådana verkställande åtgärder som i regel inte behandlas i riksdagen.

I andra än ovan nämnda, i 2 mom. uttryckligen nämnda ärenden ska presidentens prövningsrätt bindas till statsrådets förslag till avgörande efter att ärendet på nytt har beretts i statsrådet och det föredras andra gången för presidenten, förutsatt att statsrådets nya förslag motsvarar riksdagens ståndpunkt i saken. Till sådant beslutsfattande kommer framför allt att höra olika slags internationella ärenden, där presidenten beslutar med stöd

av 93 § 1 mom. i grundlagen. Sådana är t.ex. beslut som gäller medlemskap i internationella organisationer, erkännande av stater, att knyta eller bryta diplomatiska förbindelser, fullmakt att underteckna fördrag, godkännande, ratificering och uppsägning av fördrag eller andra internationella förpliktelser liksom även andra formbundna beslut som gäller ledningen av utrikespolitiken.

Utgångspunkten är att Finlands deltagande i internationella militära krishanteringsoperationer hör till de ärenden som avses i bestämmelsen, eftersom det gäller en internationell fråga. Beslut om Finlands deltagande ska dock i praktiken bygga på gemensamt ställningstagande av riksdagen, republikens president och statsrådet. Riksdagens grundlagsutskott har också hänvisat till detta i sitt utlåtande om regeringens proposition angående krishanteringslagen (GrUU 54/2005 rd, s. 4/I).

Den ståndpunkt av riksdagen som avses i bestämmelsen ska kunna vara en ståndpunkt som riksdagen tidigare har uttryckt under riksdagsbehandlingen, t.ex. riksdagens beslut om godkännande av ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse. Härvid är det fråga om ärendegrupper som enligt grundlagen eller annan lagstiftning hör till riksdagen.

Statsrådet kan också om det så önskar kunna föra saken till behandling i riksdagen genom att ge ett meddelande eller en redogörelse i enlighet med 44 § i grundlagen. Riksdagens ståndpunkt ska inhämtas med hjälp av de förfaranden som nu finns enligt grundlagen och det behövs inte några nya slags mekanismer för kontakterna mellan riksdagen och statsrådet.

Riksdagens ståndpunkt som avses i den föreslagna bestämmelsen ska dock direkt gälla det ärende i vilket beslut ska fattas. Utgångspunkten är att riksdagens ståndpunkt ska framgå av ett beslut som riksdagen fattar i plenum i enlighet med de ovan beskrivna förfarandena för olika ärendegrupper. Det är fråga om ett avgörande i plenum med anledning av den huvudsak som behandlas. Beroende på sakens natur ska riksdagens ståndpunkt i undantagsfall även kunna bestå av ett riksdagsutskotts ställningstagande i ett ärende där utskottet enligt en särskild bestämmel-

se i grundlagen eller någon annan lag har behörighet att ge statsrådet ett utlåtande och där riksdagens plenum inte fattar beslut. Enligt en specialbestämmelse i 97 § 3 mom. i grundlagen kan utrikesutskottet eller stora utskottet ge statsrådet ett utlåtande med anledning av en utredning av statsrådet. Enligt 3 § i lagen om militär krishantering ska statsrådet i de situationer som avses i lagen höra riksdagens utrikesutskott innan ett förslag till avgörande föreläggs presidenten. Bestämmelser om grundlagsutskottets uppgifter finns i grundlagens 74 §. Riksdagsutskottets förslag ska läggas fram i form av klämmor.

I situationer där presidenten och statsrådet har olika uppfattningar ska statsrådet i praktiken kunna höra riksdagen innan presidenten formellt fattar beslut. Oberoende av vilket skede i beslutsfattandet ärendet är ska statsrådet alltid ha möjlighet att utreda riksdagens ståndpunkt i saken.

Enligt det föreslagna 2 mom. ska presidenten inte heller framöver ha möjlighet att när saken första gången föredras kunna avvika från statsrådets förslag till avgörande, utan i så fall återgår ärendet till statsrådet för ny beredning. Till den delen motsvarar förslaget det som nu gäller. I bakgrunden finns antagandet i grundlagsreformens förarbeten om att innehållet i presidentens beslut överensstämmer med statsrådets beslutsförslag (RP 1/1998 rd, s. 107/II). Om presidenten emellertid av någon orsak inte anser sig kunna fatta ett beslut i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet automatiskt till statsrådet för ny beredning. Statsrådet kan då överväga saken på nytt och eventuellt föra diskussioner med presidenten för att bilda en ny ståndpunkt. Efter den nya beredningen lägger statsrådets allmänna sammanträde fram ett nytt förslag, som dock till sitt innehåll kan vara likadant som det tidigare förslaget (RP 1/1998 rd, s. 108/I).

Skyldigheten enligt grundlagens 93 § 1 mom. till samverkan i internationella ärenden som hör till presidentens behörighet innebär att presidenten och statsrådet ska försöka nå en gemensam ståndpunkt i de diskussioner som föregår beslutsfattandet, vilket gör att det i praktiken kommer att vara ovanligt att åsikterna går isär.

Att presidentens beslut i internationella ärenden binds på ovan beskrivet sätt till riksdagens och statsrådets gemensamma ståndpunkt är förenligt med grundlagens 39 §, enligt vilken rätten att överlämna regeringspropositioner angående internationella förpliktelser ska ankomma på statsrådet. Dessutom ska befogenheten att utfärda förordningar om ikraftträdande av internationella förpliktelser i regel överföras från presidenten till statsrådet enligt den föreslagna ändringen av grundlagens 95 § 1 mom.

I samband med den föreslagna ändringen görs även en ändring av grundlagens 128 § 1 mom., som gäller villkoren för överföring av uppgiften som överbefälhavare för försvarsmakten.

66 §. Statsministerns uppgifter. Enligt förslaget fogas till paragrafen ett nytt 2 mom., enligt vilket statsministern företräder Finland vid Europeiska rådets möten och i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företrädd. Det nuvarande 2 mom. blir 3 mom. Att den nya bestämmelsen placeras i 66 § kompletterar paragrafens nuvarande beskrivning av statsministerns ställning. Statsministerns ställning som ledare för Europapolitiken får en tydligare markering i grundlagen.

Syftet med den nya bestämmelsen är att förtydliga nuvarande praxis för hur Finland företräds. Genom bestämmelsen stärks statsministerns ställning som representant för Finland i Europeiska rådets möten och i andra EU-möten som kräver att den högsta statsledningen är företrädd i enlighet med statsrådets behörighet med stöd av 93 § 2 mom. i grundlagen. Framöver ska statsrådets allmänna sammanträde inte såsom nu när dessa möten förbereds fatta särskilda beslut om Finlands representant. Däremot ska statsrådets allmänna sammanträde fortfarande besluta om den minister som eventuellt ska biträda statsministern vid Europeiska rådets möte.

Den nya bestämmelsen ska också gälla frågan om hur Finlands företrädare utses i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företrädd. Till sådan verksamhet hör de informella mötena med EU:s stats- och regeringschefer och de s.k. tredjelandsmötena, där

EU och dess medlemsstater sammanträder på stats- eller regeringschefsnivå tillsammans med företrädare för länder eller grupper av länder utanför unionen. De ärenden som behandlas vid dessa sammanträden och möten kan inte särskiljas från de andra ärenden som enligt grundlagens 93 § 2 mom. hör till statsrådets behörighet.

I undantagsfall ska statsrådet framdeles kunna besluta att republikens president vid sidan av statsministern deltar i möten som hänför sig till EU:s verksamhet, förutsatt att EU:s system tillåter det. Bedömningen ska vara beroende av statsrådets prövning. Statsministern eller den minister som är ställföreträdare för statsministern ska dock enligt den föreslagna bestämmelsen även i dessa fall vara den företrädare vid mötet som utövar Finlands rösträtt. I fråga om Europeiska rådets möten ställer Lissabonfördraget och praxis vid tillämpningen av det ramar för hur medlemsstaterna företräds. I och med Lissabonfördraget kommer Europeiska rådets verksamhet i praktiken att bli fastare och mer formbunden så att endast medlemsstaternas egentliga medlemmar i Europeiska rådet deltar i mötena och så att dessa medlemmar beslutar om vilka ministrar som biträder dem. I EU:s tredjelandsmöten har medlemsstaterna större nationell prövningsrätt och fler alternativ i fråga om vem som företräder dem.

I betydelsefulla utrikes- och säkerhetspolitiska unionsärenden står statsministern och statsrådet i nära samarbete med presidenten när Finlands ståndpunkter utformas.

Ett beslut i enlighet med 15 artikeln i fördraget om Europeiska unionen, sådant det ändrats genom Lissabonfördraget, om att utse en biträdande minister ska i Finland fattas vid statsrådets allmänna sammanträde i vedertaget förfarande. Den minister som biträder statsministern ska beroende på vilka slags ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möte kunna vara utrikesministern, Europaministern, finansministern eller någon annan minister.

Vid förhinder för statsministern sköts uppgifterna enligt grundlagens 66 § 2 mom., som enligt förslaget blir 3 mom., av den minister som utsetts till ställföreträdare och, om också denna minister är förhindrad, av den minister

som är äldst till tjänsteåren. När statsministern har förhinder ska den minister som enligt grundlagen har utsetts till ställföreträdare representera Finland i Europeiska rådet och vid de andra möten eller sammanträden som avses i bestämmelsen.

94 §. Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem och 95 §. Ikraftträdande av internationella förpliktelser. Det föreslås att bestämmelser om ett nytt förfarande för överföring av behörighet införs i grundlagen. Till 94 § 2 mom., som gäller godkännande och uppsägning av internationella förpliktelser, fogas ett omnämnande av förfarandet när ett förslag till godkännande av en förpliktelse gäller överföring till EU eller till en internationell organisation eller institution av behörighet som är betydande med hänsyn till Finlands suveränitet. En motsvarande bestämmelse om överföring av behörighet fogas också till 95 § 2 mom., som gäller ikraftträdande av internationella förpliktelser. Dessutom föreslås en ändring av bemyndigandet i 95 § 1 mom. att utfärda förordningar om ikraftträdande av förpliktelser.

I regel ska beslut om godkännande eller uppsägning av internationella förpliktelser fattas av riksdagen med enkel majoritet och beslut om nationellt ikraftträdande ska fattas genom vanlig lag med vanlig majoritet. Enligt det nuvarande 94 § 2 mom. i grundlagen ska en förpliktelse som gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium dock godkännas med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Enligt det nuvarande 95 § 2 mom. i grundlagen ska en lag om ikraftträdande dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna utan att ärendet lämnas vilande, om den internationella förpliktelsen gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium. Det är då fråga om s.k. inskränkt grundlagsordning, som avviker från grundlagsordningen enligt 73 §. När ett lagförslag behandlas i inskränkt grundlagsordning kan det godkännas under samma valperiod som förslaget har lämnats till riksdagen utan att ärendet förklaras brådskande. En lag som har stiftats i ett sådant förfarande är till sin natur en s.k. undantagslag. Dock är det inte heller i inskränkt grundlagsordning tillåtet att avvika från bestämmelsen i grundlagens 94 § 3 mom., en-

ligt vilken en internationell förpliktelse inte får äventyra konstitutionens demokratiska grunder.

I konstitutionell praxis har godkännande och ikraftträdande av internationella fördrag ofta gällt grundlagen av det skälet att fördraget genom olika slags behörighetsöverföringar har begränsat Finlands suveränitet enligt 1 § 1 mom. i grundlagen. Till grundlagsbestämmelserna om suveräniteten hör också 1 § 3 mom., enligt vilket Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. I tolkningen av grundlagens bestämmelser om Finlands suveränitet ska enligt förarbetena till grundlagen beaktas att Finland är medlem i flera internationella organisationer. Enligt förarbetena till grundlagen är det befogat att utgå från att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som endast i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet (RP 1/1998 rd, s. 74/II). Enligt förarbetena ska suveräniteten granskas i skenet av Finlands internationella förpliktelser och särskilt med beaktande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 73/II).

Under den tid den nya grundlagen har varit i kraft har tolkningspraxis angående statens suveränitet utformats enligt detta och särskilt med beaktande av att Finlands EU-medlemskap är en viktig och redan etablerad samarbetsform för deltagande. Endast sådan behörighetsöverföring till EU eller till någon annan internationell organisation eller institution som har ansetts betydande har föranlett inskränkt grundlagsordning. Grundlagsutskottet har t.ex. vid bedömningen av EU:s effekter på suveräniteten utgått från att EU-medlemskapet i sig har inneburit en begränsning av den offentliga maktutövningen på olika områden. En obetydlig utveckling av unionens uppgifter, t.ex. enbart en justering utifrån de befogenheter som unionen redan har, har inte längre ansetts gälla grundlagen. Även en normal utveckling av unionens interna funktioner på institutionell nivå har vanligen inte ansetts spela någon roll för suveräniteten (GrUU 13/2008 rd, s. 5, GrUU

36/2006 rd, s. 5, GrUU 9/2006 rd, s. 5, GrUU 7/2003 rd, s. 3, GrUU 38/2001 rd, s. 4—5).

I denna tolkningspraxis har det dock varit ett undantag att behörighet som tillkommer riksdagen har överförts. Även överföring av riksdagens behörighet i rätt ringa mån har ansetts kräva beslut med kvalificerad majoritet. Grundlagsutskottet har t.ex. vid bedömningen av befogenheten att ändra och komplettera fördrag utgått från att en institution som har inrättats med stöd av ett fördrag kan ges behörighet att anpassa, men inte att ändra fördraget. Tillåtna anpassningar bör i materiellt hänseende vara sådana att de inte påverkar fördragets karaktär och inte heller gäller ärenden som enligt grundlagen kräver riksdagens samtycke (GrUU 13/1998 rd, GrUU 38/2001 rd, GrUU 51/2001 rd, GrUU 13/2002 rd, GrUU 13/2008 rd). Om förpliktelsen har innehållit en möjlighet att med kvalificerad majoritet göra fördragsändringar i frågor som enligt grundlagen kräver riksdagens medverkan, har en dylik överföring ansetts stå i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen.

Enligt de föreslagna bestämmelserna i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. ska sådana beslut om överföring av behörighet till EU eller till en internationell organisation eller institution som är betydande med hänsyn till Finlands suveränitet fattas med 2/3 majoritet. Bestämmelserna innebär att överföringen måste ske i den ordning som grundlagen anger för dessa fall och att inte heller överföring av betydande behörighet längre ska anses utgöra ett undantag från grundlagen. Detta beslutsfattande med kvalificerad majoritet är närmast jämförbart med grundlagsbestämmelserna om ändring av rikets territorium (94 § 2 mom. och 95 § 2 mom.) eller med fonder utanför statsbudgeten (87 §). Överföring av behörighet som är betydande med hänsyn till suveräniteten kan fortfarande anses vara en principiellt viktig sak och därför är det motiverat att behålla kravet på kvalificerad majoritet. Däremot ska det vara möjligt att med enkel majoritet besluta om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser som innebär överföring av annan än betydande behörighet.

Förslaget innebär således att rådande tolkningspraxis angående den i 1 § avsedda suve-

räniteten skrivs in i grundlagen. Enligt denna praxis görs en skillnad mellan överföring av behörighet som är betydande för suveräniteten och överföring av annan behörighet. En ändring i förhållande till nuläget är dock att också överföring av riksdagens behörighet ska bedömas enligt denna åtskillnad. Överföring av behörighet som hör till riksdagen ska framdeles kunna beslutas med enkel majoritet, om det är fråga om annan än betydande behörighet.

Vid bedömningen av överföringens betydelse för suveräniteten ska man enligt nuvarande tolkningspraxis fästa uppmärksamhet vid om överföringen av behörighet är begränsad i materiellt hänseende och i fråga om tillämpningsområde (t.ex. GrUU 38/2001 rd, s. 7 och GrUU 51/21 rd) samt exempelvis vid fördragsbestämmelsernas art, syfte och materiella betydelse mer allmänt (t.ex. GrUU 61/2002 rd, GrUU 7/2003 rd, GrUU 6/2004 rd och GrUU 19/2010 rd). Utgångspunkt för tolkningen ska fortfarande vara att internationella förpliktelser som är sedvanliga i dagens internationella mellanstatliga samarbete och som endast i ringa mån påverkar statens suveränitet inte som sådana är betydelsefulla i förhållande till 1 § 1 mom. i grundlagen. Också den aktuella behörighetsöverföringens förhållande till Finlands tidigare internationella förpliktelser och medlemskap ska tillmätas betydelse liksom även den internationella förpliktelsens förhållande till grundlagen som helhet och i synnerhet till bestämmelsen i 1 § 3 mom. om syftena med Finlands medverkan i internationellt samarbete (GrUU 11/2000 rd). Särskild betydelse har Finlands medlemskap i Europeiska unionen (t.ex. GrUU 13/2008 rd), vilket också framgår av den föreslagna ändringen av 1 § 3 mom., enligt vilken Finland är medlem i Europeiska unionen.

En internationell förpliktelse ska anses medföra betydande överföring av behörighet med hänsyn till Finlands suveränitet t.ex. om det vore fråga om anslutning till en organisation som i fråga om koncishet, omfattning och djup påminner om EU och om förpliktelsen samtidigt innebar överföring av behörighet i frågor som regleras i grundlagen. Däremot skulle beroende på fallet t.ex. inte ens ny överföring av behörighet till en organisa-

tion där Finland redan är medlem nödvändigtvis innebära behörighetsöverföring som är betydande med hänsyn till Finlands suveränitet. Uppmärksamhet ska särskilt fästas vid hur överföringen av ny behörighet påverkar arrangemanget som helhet, liksom även t.ex. vid hur överföringen av ny behörighet hör ihop med tidigare överförd behörighet. Om överföringen t.ex. inte ändrar karaktären av ett helhetsarrangemang som redan existerar, ska överföringen inte anses betydande för Finlands suveränitet.

I de föreslagna bestämmelserna nämns EU särskilt vid sidan av andra internationella organisationer och institutioner, eftersom EU har en så central betydelse och ikraftträdelse-lagarna angående EU hittills har varit betydelsefulla med hänsyn till suveräniteten.

De materiella villkor för godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser som grundlagen för närvarande ställer ska fortfarande även gälla förpliktelser som innebär överföring av behörighet. Behörighetsöverföringar ska således bedömas t.ex. utifrån 94 § 3 mom. i grundlagen.

De föreslagna bestämmelserna medför inte helt att behovet av undantagslagar försvinner i samband med ikraftträdande av internationella förpliktelser. Vid sidan av överföring av behörighet kan en internationell förpliktelse innehålla sådant som särskilt bör beaktas i relation till de grundläggande rättigheterna. Förslaget beskär dock ytterligare användningsområdet för undantagslagar och stämmer därför överens med den princip om att undvika undantagslagar som infördes i samband med grundlagsreformen. En behörighetsöverföring som står i strid med självstyrelselagen för Åland ska även i fortsättningen träda i kraft i landskapet endast om ett lagförslag som gäller detta behandlas i riksdagen i den ordning som föreskrivs i 59 § 2 mom. i självstyrelselagen.

Enligt förslaget ändras 95 § 1 mom. så att bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som inte hör till området för lagstiftningen sätts i kraft genom förordning. Enligt det nuvarande 1 mom. ska andra bestämmelser i internationella förpliktelser än sådana som hör till området för lagstiftningen sättas i kraft genom förordning som utfärdas av republikens president. Enligt för-

slaget anges inte i denna paragraf vem som utfärdar förordningarna. Principen för hur förordningsmakten fördelas ska när det gäller ikraftträdandeförordningar vara densamma som i allmänhet när det gäller fördelning av förordningsmakten enligt 80 § i grundlagen. Av grundlagens 80 § följer att en förordning utfärdas av statsrådet om det inte särskilt i lag anges vem som ska utfärda den.

En ikraftträdandeförordning utfärdas i regel efter att Finland redan har meddelat att landet förbinder sig till en internationell förpliktelse. De ikraftträdandeförordningar som avses i paragrafens 1 mom. avser verkställighetsåtgärder genom vilka en internationell förpliktelse inkorporeras med rättsordningen. En sådan verkställighetsåtgärd hör till statsrådets och i vissa fall till ministeriernas ansvar. Ikraftträdandet ska kunna ske genom en ministerieförordning, om fördragskompetensen med tillhörande kompetens att sätta i kraft fördraget har överförts på ett ministerium genom ikraftträdandelagen eller någon annan nationell lag.

118 §. Ansvar för ämbetsåtgärder. Enligt förslaget görs en ändring i bestämmelsen i 3 mom. om rätten för var och en att yrka att den som sköter ett offentligt uppdrag ska straffas samt rätten att kräva skadestånd av det allmänna. Det är fråga om en mindre ändring av regleringsförbehållet så att det blir något vagare utformat genom att ordet "närmare" stryks i uttrycket "enligt vad som närmare bestäms genom lag". Den föreslagna hänvisningen till vad som bestäms genom lag är ett vagare förbehåll för lagstiftarens prövningsrätt än det nuvarande regleringsförbehållet (se GrUB 10/1998 rd, s. 12/I).

Rättegångsförfarandet i brottmål reformerades 1997, då lagen om rättegång i brottmål stiftades. I det sammanhanget reformerades också bestämmelserna om målsägandens åtalsrätt så att huvudregeln blev att målsäganden inte längre har en självständig och parallell åtalsrätt i förhållande till allmänna åklagaren. Att målsäganden har en självständig åtalsrätt är ovanligt i ett internationellt perspektiv.

Målsäganden kan för närvarande väcka åtal när åklagaren har låtit bli att göra det eller när förundersökningsmyndigheten eller åklagaren har beslutat att inte inleda förunder-

sökning eller att avbryta eller avsluta en förundersökning. Det finns några undantag från huvudregeln att åklagaren har primär åtalsrätt så att målsäganden fortfarande har självständig och primär åtalsrätt parallellt med allmänna åklagaren. Ett av dessa undantag gäller den åtalsrätt för tjänstebrott som avses i 118 § 3 mom. i grundlagen. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak den tidigare 93 § i regeringsformen. I samband med grundlagsreformen utsträcktes bestämmelserna dock till att inte bara gälla tjänstemän utan också andra som sköter offentliga uppdrag. Den nuvarande bestämmelsen i 118 § 3 mom. tillåter inte att på vanlig lagnivå föreskriva att målsägandens åtalsrätt är sekundär (RP 1/1998 rd, s. 172/II).

Målsägandens åtalsrätt i ärenden som gäller tjänstebrott och rätt att kräva ersättning utgör för sin del garantier mot missbruk av offentlig makt och säkerställer medborgarnas möjlighet att delta i kontrollen av den offentliga maktutövningen. Huruvida rättsstatsprincipen förverkligas är dock inte beroende av om målsägandens åtalsrätt är primär eller sekundär. Båda arrangemangen garanterar tillräckliga rättsmedel när det gäller tillsynen över tjänsteansvaret och den offentliga maktutövningen. Därför är det inte motiverat att göra undantag från att allmänna åklagarens åtalsrätt i tjänstebrottsärenden är primär. Hur åtalsrätten i detalj ordnas ska enligt förslaget regleras genom vanlig lag.

126 §. Utnämning till statliga tjänster. Paragrafen gäller grunderna för utnämning till statens administrativa tjänster. Paragrafens 1 mom. gäller statsrådets allmänna behörighet i tjänsteutnämningsärenden och 2 mom. gäller republikens presidents utnämning. Bestämmelserna om utnämning av ministeriernas kanslichefer ska inte längre ingå i grundlagen utan i vanlig lag. Det är meningen att utnämningens rätten till denna del ska övergå från presidenten till statsrådet. Att den högsta tjänstemannen för ministerierna utnämns av statsrådet är motiverat med beaktande av tjänstemannaledningens betydelsefulla ställning i statsrådets verksamhet. De allmänna utnämningens grunderna följer av 125 § 2 mom. i grundlagen och förslaget till 126 § har inte konsekvenser för de bestämmelserna.

Enligt paragrafens 1 mom. utnämner statsrådet statstjänstemännen, om inte detta enligt lag eller någon annan författning ankommer på republikens president, ett ministerium eller någon annan myndighet. Detta motsvarar paragrafens nuvarande 2 mom. Att bestämmelsen flyttas till 1 mom. understryker statsrådets ställning som den som har allmän behörighet att utnämna. Enligt 65 § 1 mom. i grundlagen hör de tjänsteutnämningsärenden som kan räknas till regerings- och förvaltningsärendena även i övrigt till statsrådets allmänna behörighet.

I det föreslagna 2 mom. finns en bestämmelse om republikens presidents rätt att utnämna chefen för republikens presidents kansli och att förordna beskickningarnas chefer till deras uppdrag. Utnämning av föredragandena vid republikens presidents kansli ska inte längre nämnas i grundlagen. Bestämmelserna om detta blir beroende av lagen om republikens presidents kansli. Det är motiverat att utnämningen av cheferna för de utrikesrepresentationer som företräder finska staten kvarstår hos statsöverhuvudet (RP 1/1998 rd, s. 181/I).

I den föreslagna paragrafen ingår inte längre någon allmän bestämmelse om presidentens utnämningens rätt motsvarande den som finns i sista meningen i det nuvarande 1 mom. i 126 §. Betydelsen av en sådan allmän bestämmelse är enbart konstaterande och att den stryks påverkar inte den utnämningens rätt presidenten har med stöd av andra bestämmelser i grundlagen eller någon vanlig lag. Enligt en uttrycklig bestämmelse i grundlagen ska presidenten också framdeles utnämna justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitiekanslern (69 §) samt utse biträdande justitiekanslerns ställföreträdare (69 §). Presidenten ska också utse de ordinarie domarna (102 §) och riksåklagaren (104 §) samt officerarna (128 §). I enlighet med 57 § ska presidentens utnämningens rätt i övrigt bestämmas på vanlig lagnivå.

128 §. Försvarsmaktens överbefälhavare. Bestämmelsen i paragrafens 1 mom. om att presidenten kan överlåta uppgiften som överbefälhavare för försvarsmakten föreslås ändrad så att denna möjlighet gäller enbart under undantagsförhållanden. Presidenten ska således på framställning av statsrådet en-

dast under undantagsförhållanden kunna överlåta uppgiften som överbefälhavare på någon annan finsk medborgare.

Med undantagsförhållanden avses i bestämmelsen undantagsförhållanden enligt 23 § i grundlagen. Det är alltså fråga om ett väpnat angrepp mot Finland eller andra i lag nämnda undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen.

Möjligheten att överlåta uppgiften som överbefälhavare och beslutsfattandet i samband därmed var tidigare enligt 30 § i regeringsformen begränsad till "krigstid", men denna begränsning ströks i samband med grundlagsreformen. Tanken var att beslut om att överlåta uppgiften skulle kunna fattas också t.ex. under en väpnad konflikt och vid behov också annars (RP 1/1998 rd, s. 183/I).

Den begränsning till undantagsförhållanden som nu föreslås har samband med den föreslagna ändringen av 58 § 2 mom., enligt vilken presidenten är bunden av statsrådets förslag till avgörande när det gäller beslut om att överlåta överbefälhavaruppgiften, om förslaget motsvarar den ståndpunkt som riksdagen har uttryckt i saken. Möjligheten att överlåta uppgiften som överbefälhavare är ett undantagsarrangemang när det gäller bestämmelserna om presidentens maktbefogenheter, eftersom några motsvarande bestämmelser inte finns när det gäller de övriga befogenheterna. Att presidentens uppgift som överbefälhavare överläts är en väsentlig överföring av presidentmakt (RP 1/1998 rd, s. 183/I). Av dessa omständigheter och till följd av förslaget till ändring av förfarandet när presidenten fattar beslut är det motiverat att möjligheten att överlåta uppgiften som överbefälhavare begränsas till undantagsförhållanden.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Riksdagens arbetsordning bör ändras med anledning av förslaget i grundlagens 53 § om

medborgarinitiativ. En preliminär bedömning av ändringsbehoven har presenterats i avsnitt 6.1 i den allmänna motiveringen. Behovet av bestämmelser om medborgarinitiativ kommer att bedömas närmare i en separat utredning. Det är skäl att bereda och besluta om ändringarna av riksdagens arbetsordning så att de kan träda i kraft samtidigt som ändringarna av grundlagen.

Propositioner med förslag till sådana lagändringar som är nödvändiga med anledning av de föreslagna ändringarna av grundlagen kommer att beredas separat och överlämnas till riksdagen så, att lagarna kan träda i kraft samtidigt som ändringarna av grundlagen. En allmän beskrivning av behoven av lagändringar finns i avsnitten 6.2 och 6.3 i den allmänna motiveringen.

3 Ikraftträdande

Avsikten är att de föreslagna ändringarna av Finlands grundlag ska träda i kraft den 1 mars 2012. Förslagen innehåller ändringar av presidentens maktbefogenheter. I beredningen av propositionen har det därför ansetts att ändringarna av grundlagen bör anpassas till den tidpunkt när den sittande presidentens mandat löper ut och en ny president tillträder. Så gjordes också när den nya grundlagen trädde i kraft år 2000 (RP 1/1998 rd, s. 184). De ändringar av grundlagen som nu föreslås kan således lämpligen sättas i kraft samtidigt som den nya president som väljs i presidentvalet 2012 tillträder sitt ämbete.

4 Lagstiftningsordning

Eftersom propositionen gäller ändring av grundlagen, ska den behandlas i den ordning som föreskrivs i grundlagens 73 §.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag**om ändring av Finlands grundlag**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen, ändras i Finlands grundlag 1 § 3 mom., 23 §, 39 § 1 mom., 46 § 1 mom., 49 §, rubriken för 53 §, 58 § 2 mom., 94 § 2 mom., 95 § 1 och 2 mom., 118 § 3 mom., 126 § och 128 § 1 mom. samt

fogas till 14 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., till 53 § ett nytt 3 mom. och till 66 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

1 §

Statsskick

Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Finland är medlem i Europeiska unionen.

14 §

Rösträtt och rätt till inflytande

Varje finsk medborgare och varje i Finland bosatt medborgare i Europeiska unionen som har fyllt aderton år har rätt att rösta vid val till Europaparlamentet enligt vad som bestäms genom lag.

23 §

De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden

Genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, kan det införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands in-

ternationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag skall dock bestämmas genom lag.

Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag skall utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

39 §

Hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen

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

46 §

Berättelser till riksdagen

Statsrådet skall årligen lämna riksdagen en berättelse om regeringens verksamhet och om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om sköt-

seln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts.

49 §

Fortsatt behandling av ärenden

Har behandlingen av ett ärende inte slutförts under ett riksmöte, fortsätter den under följande riksmöte, om inte riksdagsval har förrättats däremellan. Behandlingen av ett internationellt ärende som är anhängigt i riksdagen kan vid behov fortsätta även under ett riksmöte som följer efter riksdagsval.

53 §

Folkomröstning och medborgarinitiativ

Minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare har enligt vad som bestäms genom lag rätt att lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag skall stiftas.

58 §

Presidentens sätt att fatta beslut

Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. I andra fall än de som gäller stadfästade av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till något uppdrag skall beslutet därefter fattas i enlighet med statsrådets nya förslag till avgörande, om förslaget motsvarar den ståndpunkt i saken som riksdagen har uttryckt.

66 §

Statsministerns uppgifter

Statsministern företräder Finland vid Europeiska rådets möten och i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företrädd.

94 §

Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem

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 eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

95 §

Ikraftträdande av internationella förpliktelser

De bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft genom lag. I övrigt sätts internationella förpliktelser i kraft genom förordning.

Ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, skall riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

118 §

Ansvar för ämbetsåtgärder

Var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har, enligt vad som bestäms genom 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 grundlagen skall behandlas i riksrätten.

126 §

Utnämning till statliga tjänster

Statsrådet utnämner statstjänstemännen, om inte detta enligt lag eller någon annan författning ankommer på republikens president, ett ministerium eller någon annan myndighet.

Presidenten utnämner kanslichefen vid republikens presidents kansli och förordnar beskickningarnas chefer till deras uppdrag.

128 §

Försvarsmaktens överbefälhavare

Republikens president är överbefälhavare för Finlands försvarsmakt. Presidenten kan på framställning av statsrådet under undantagsförhållanden överlåta uppgiften på någon annan finsk medborgare.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 14 maj 2010

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Tuija Brax*

Lag**om ändring av Finlands grundlag**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen, ändras i Finlands grundlag 1 § 3 mom., 23 §, 39 § 1 mom., 46 § 1 mom., 49 §, rubriken för 53 §, 58 § 2 mom., 94 § 2 mom., 95 § 1 och 2 mom., 118 § 3 mom., 126 § och 128 § 1 mom. samt

fogas till 14 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., till 53 § ett nytt 3 mom. och till 66 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

1 §

*Statsskick**Statsskick*

Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället.

Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället.
Finland är medlem i Europeiska unionen.

14 §

14 §

*Rösträtt och rätt till inflytande**Rösträtt och rätt till inflytande*

(ett nytt 2 mom.)

Varje finsk medborgare och varje i Finland bosatt medborgare i Europeiska unionen som har fyllt aderton år har rätt att rösta vid val till Europaparlamentet enligt vad som bestäms genom lag.

23 §

23 §

*De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden**De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden*

Genom lag kan införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands in-

Genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat till-

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

ternationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder undantagsförhållanden som hotar nationen *och som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp.*

lämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, kan det införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag skall dock bestämmas genom lag.

Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag skall utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

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.

39 §

Hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen

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

46 §

Berättelser till riksdagen

Regeringen skall årligen lämna riksdagen en berättelse om sin verksamhet och om sina åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts.

46 §

Berättelser till riksdagen

Statsrådet skall årligen lämna riksdagen en berättelse om *regeringens* verksamhet och om *regeringens* åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts.

49 §

Fortsatt behandling av ärenden

Har behandlingen av ett ärende inte slutförts under ett riksmöte, fortsätter den under följande riksmöte, om inte riksdagsval har förrättats däremellan.

49 §

Fortsatt behandling av ärenden

Har behandlingen av ett ärende inte slutförts under ett riksmöte, fortsätter den under följande riksmöte, om inte riksdagsval har förrättats däremellan. Behandlingen av ett in-

Behandlingen av interpellationer och statsrådets meddelanden fortsätter dock inte under följande riksmöte. Behandlingen av statsrådets redogörelser fortsätter endast om riksdagen beslutar så.

Behandlingen av ett internationellt ärende som är anhängigt i riksdagen kan vid behov fortsätta även under ett riksmöte som följer efter riksdagsval.

53 §

Folkomröstning

(ett nytt 3 mom.)

58 §

Presidentens sätt att fatta beslut

Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. Gäller saken överlämnande eller återtagande av en proposition, fattas beslutet därefter i enlighet med statsrådets nya förslag.

66 §

Statsministerns uppgifter

(ett nytt 2 mom.)

ternationellt ärende som är anhängigt i riksdagen kan vid behov fortsätta även under ett riksmöte som följer efter riksdagsval.

(2 och 3 mom. upphävs)

53 §

Folkomröstning och medborgarinitiativ

Minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare har enligt vad som bestäms genom lag rätt att lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag skall stiftas.

58 §

Presidentens sätt att fatta beslut

Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. I andra fall än de som gäller stadfästande av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till något uppdrag skall beslutet därefter fattas i enlighet med statsrådets nya förslag till avgörande, om förslaget motsvarar den ståndpunkt i saken som riksdagen har uttryckt.

66 §

Statsministerns uppgifter

Statsministern företräder Finland vid Europeiska rådets möten och i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företrädd.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

94 §

94 §

Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem

Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem

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.

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 *eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution*, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

95 §

95 §

Ikraftträdande av internationella förpliktelser

Ikraftträdande av internationella förpliktelser

De bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft genom lag. I övrigt sätts internationella förpliktelser i kraft genom förordning *som utfärdas av republikens president*.

Ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Om förslaget dock gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

De bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft genom lag. I övrigt sätts internationella förpliktelser i kraft genom förordning.

Ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Om förslaget dock gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium *eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution*, skall riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

118 §

Ansvar för ämbetsåtgärder

Var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har, enligt vad som *närmare* bestäms genom 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 grundlagen skall behandlas i riksrätten.

126 §

Utnämning till statliga tjänster

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

Statsrådet utnämner de statstjänstemän som inte enligt lag eller annan författning skall utnännas av presidenten, ett ministerium eller någon annan myndighet.

128 §

Försvarsmaktens överbefälhavare

Republikens president är överbefälhavare för Finlands försvarsmakt. Presidenten kan på framställning av statsrådet överlåta uppgiften på någon annan finsk medborgare.

118 §

Ansvar för ämbetsåtgärder

Var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har, enligt vad som bestäms genom 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 grundlagen skall behandlas i riksrätten.

126 §

Utnämning till statliga tjänster

Statsrådet utnämner statstjänstemännen, om inte detta enligt lag eller någon annan författning ankommer på republikens president, ett ministerium eller någon annan myndighet.

Presidenten utnämner kanslichefen vid republikens presidents kansli och förordnar beskickningarnas chefer till deras uppdrag.

128 §

Försvarsmaktens överbefälhavare

Republikens president är överbefälhavare för Finlands försvarsmakt. Presidenten kan på framställning av statsrådet *under undantagsförhållanden* överlåta uppgiften på någon annan finsk medborgare.