

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av Regeringsformen för Finland och lag om ändring av riksdagsordningen**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

Genom ett nytt stadgande i regeringsformen föreslås att statsrådsmedlemmars externa bindningar begränsas. Enligt stadgandet får en medlem av statsrådet inte under sin ministertid sköta en offentlig tjänst eller annat sådant uppdrag som kan störa skötseln av ministerns åligganden eller äventyra förtroendet för hans verksamhet som medlem av statsrådet.

Dessutom föreslås det att i regeringsformen skall tas in ett stadgande om ministrarnas skyldighet att för riksdagen ge en redogörelse för vissa av sina externa bindningar. Redovisningsplikten föreslås gälla näringsverksamhet, ägande i företag samt sådana uppdrag och andra externa bindningar som inte hör till ministerns tjänsteåligganden och som kan ha

betydelse vid bedömningen av hans verksamhet som medlem av statsrådet.

Det föreslås att ministrarna efter att ha blivit utnämnda utan dröjsmål skall ge dessa redogörelser. Avsikten är att en sammanställning av uppgifterna skall tillställas riksdagen genom en skrivelse från statsrådet. Ärendet skall kunna debatteras i riksdagens plenum men riksdagen skall inte fatta något beslut på basis av skrivelsen. Ett förslag om ändring av riksdagsordningen som berör riksdagsförfarandet ingår i propositionen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

|   | Sivu |  | Sivu |
|---|------|--|------|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....                                | 1    | <b>5. Beredningen av propositionen</b> .....                                 | 11   |
| ALLMÄN MOTIVERING .....   | 3    | 5.1. Riksdagens grundlagsutskotts ställningstagande .....                    | 11   |
| <b>1. Inledning</b> .....   | 3    | 5.2. Arbetsgruppens för ministeransvarighetsfrågor förslag .....             | 11   |
| <b>2. Nuläge</b> .....  | 3    | 5.3. Remissutlåtanden .....  | 11   |
| 2.1. Lagstiftning och praxis .....  | 3    | <b>6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll</b> ..... | 12   |
| 2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet ..... | 5    | DETALJMOTIVERING .....   | 12   |
| 2.3. Bedömning av nuläget .....   | 8    | <b>1. Lagförslagen</b> .....   | 12   |
| <b>3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen</b> .....            | 9    | 1.1. Regeringsformen för Finland .....                                       | 12   |
| 3.1. Mål .....  | 9    | 1.2. Riksdagsordningen .....   | 15   |
| 3.2. De viktigaste förslagen .....  | 10   | <b>2. Ikraftträdande</b> .....   | 15   |
| Begränsningen av ministrarnas externa bindningar .....                    | 10   | <b>3. Lagstiftningsordning</b> .....   | 15   |
| Redovisningsplikten beträffande ministrarnas externa bindningar .....     | 10   | LAGFÖRSLAGEN .....   | 16   |
| <b>4. Propositionens verkningar</b> .....                                 | 10   | <b>1. Lag om ändring av Regeringsformen för Finland</b> .....                | 16   |
| 4.1. Ekonomiska verkningar .....  | 10   | <b>2. Lag om ändring av riksdagsordningen</b> .....                          | 16   |
| 4.2. Verkningar i fråga om organisation .....                             | 10   |  |      |

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1. Inledning

I en utvecklad demokrati som den finska ställer medborgarna rätt långtgående krav på att de politiska aktörernas verksamhet är moralisk och trovärdig. Det politiska systemets legitimitet, d.v.s. att det kan godtas av medborgarna, förutsätter också att de politiska beslutsfattarna inte i sitt handlande gör sig skyldiga till missbruk.

Det är viktigt att stöda medborgarnas förtroende för det politiska systemet. Medborgarnas förtroende för regeringens eller dess enskilda medlems verksamhet kan dock inte garanteras enbart med hjälp av en snäv tolkning av ministrarnas politiska och juridiska ansvar. Medborgarna kanske tvärtom tvivlar på den politiska moralen mera än vad en enskild juridisk process i sig skulle ge skäl till, om man drivs till att väcka åtal mot en minister.

Det är därför befogat att man vid sidan av de centrala mekanismer som i efterhand förverkligar ministrarnas politiska och juridiska ansvar försöker finna preventiva medel som effektivt kan förhindra uppkomsten av en sådan situation där förtroendet för att statsrådsmedlemmarnas verksamhet är korrekt äventyras. Om tyngdpunkten flyttas mot förebyggande av uppkomsten av situationer som äventyrar förtroendet, skulle behovet av att i efterhand befatta sig med lagligheten i ministrarnas verksamhet minska.

### 2. Nuläge

#### 2.1. Lagstiftning och praxis

Finlands grundlagar begränsar inte möjligheterna för statsrådets medlemmar att sköta uppdrag som inte hör till tjänsten.

Det är visserligen möjligt att beakta ministrarnas externa bindningar i utnämningsskedet. Valet av statsrådsmedlemmar begränsas av regeringsformens stadganden om utnämningen av statsrådets medlemmar. Utnämning är ett politiskt övervägande som endast i liten utsträckning begränsas av formella regler.

I 36 § 1 mom. regeringsformen förutsätts att medlemmarna av statsrådet bör åtnjuta riksdagens förtroende. Enligt 36 § 2 mom. rege-

ringsformen bör den som utnämns till minister vara en för redbarhet och skicklighet känd finsk medborgare. Enligt 36 § 3 mom. regeringsformen bör justitieministern ("den minister som handlägger ärenden som gäller justitieförvaltningen") och en annan minister vara lagfarna (juridisk slutexamen). Statsförvaltningskommissionen har föreslagit att man ska avstå från detta krav (kommittébetänkande 1993:20).

Kraven på finskt medborgarskap och lagfarenhet är entydiga. Kraven på redbarhet och skicklighet är däremot lösare. Dessa krav har inte heller i praktiken utgjort någon nämnvärt begränsande faktor i prövningsrätten gällande utnämningar. I vissa fall kan ändå kraven på redbarhet och skicklighet utgöra juridiskt hinder för utnämningen till minister.

I gällande lag begränsas inte allmänt möjligheten att vid sidan om ministeruppdraget sköta andra politiska förtroendeuppdrag. Som undantag kan nämnas den i sig självklara regeln att en medlem av statsrådet som väljs till republikens president direkt med stöd av grundlagen anses ha avgått från sitt uppdrag som minister (36 b § 2 mom. regeringsformen). Riksdagsman som samtidigt är medlem av statsrådet får inte vara ledamot i utskott (44 § 1 mom. riksdagsordningen).

Enligt 23 § i den nya statstjänstemannalagen (750/94) som träder i kraft den 1 december 1994 är en tjänsteman tjänstledig från sin statliga tjänst under den tid under vilken han är medlem av statsrådet. Således kan en minister inte på samma gång sköta en statlig tjänst.

Riksdagens justitieombudsman har i samband med en klagan år 1989 i vidare utsträckning granskat huruvida medlemskap i statsrådet är förenligt med externa bindningar. I beslutet konstateras att de stadganden i statstjänstemannalagen som bland annat begränsar en tjänstemans rätt att inneha bisysslor inte går att tillämpa på medlemmar av statsrådet. Enligt justitieombudsmannen kan man i brist på närmare stadganden utgå ifrån att medlemskap i statsrådet är en så ansvarsfull och arbetsdryg uppgift att man för att framgångsrikt kunna sköta den huvudsakligen måste avhålla sig från andra uppdrag. Enligt de allmänna rättsprinciper som kan härledas ur stadgandena gällande statens tjänstemän borde en minister inte vid sidan om sitt uppdrag sköta så omfattande eller

tidskrävande bisysslor att skötandet av tjänsten lider märkbart. En minister borde inte heller sköta sådana sidouppdrag som i betydande utsträckning gör honom jävig i tjänsten. Justitieombudsmannen anser att man ändå inte kan uppställa absoluta gränser i detta avseende, eftersom man i praktiken har ansett att en minister vid sidan om sitt medlemskap i statsrådet kan sköta t.ex. partiordförandeuppdrag. Man har också ansett att ministrar kan delta i beslutsfattande organs, förvaltningsråds, direktions och styrelser verksamhet inom privata och statliga företag och inrättningar eller ideella föreningar, förutsatt att de inte därmed i betydande utsträckning blir jäviga att sköta sin tjänst som minister. Enligt justitieombudsmannen har frågan om när ministern bör avstå från dylika sidouppdrag och när det är tillräckligt att han som jävig låter bli att delta när statsrådet behandlar och avgör ärenden som gäller det samfund ministern representerar i praktiken avgjorts från fall till fall (riksdagens justitieombudsmans berättelse från år 1989, sid. 130—134).

Justitiekanslerns ställningstagande enligt vilket inrikesministern under sin tid som minister borde ha avstått från styrelsearbetet i en kommunal centralorganisation utgör ett exempel på situationer där man i praktiken inte ansett jävsstadgandena vara tillräckliga, utan har konstaterat att ministeruppdraget förutsätter avstående från externa bindningar. Orsaken var just den att ministern hade blivit jävig att sköta en betydande del av de uppgifter som ingick i tjänsten (justitiekanslerns vid statsrådet berättelse från år 1989, sid. 27).

Även riksdagens grundlagsutskott har i vissa sammanhang behandlat frågan om vilka bindningar som kan äventyra förtroendet för en ministers verksamhet. År 1981 ansåg utskottet att det varken är korrekt eller önskvärt att handels- och industriministern eller någon annan statsrådsmedlem i ett ministerium till vars förvaltningsområde ett statsbolag hör eller till vars uppgifter det hör att förbereda beslut gällande bolaget, verkar som ordförande i statsbolagets förvaltningsråd eller som medlem av direktionen, eftersom det härvid inte är möjligt att tillräckligt klart skilja på ministerns verksamhet i egenskap av statsrådsmedlem och som representant för bolaget (GrUB 16/1981 rd).

År 1990 anförde grundlagsutskottet att en ministers verksamhet i ett statsbolags förvalt-

ning är ägnat att minska förtroendet för att hans verksamhet är opartisk i ärenden som gäller bolaget eller dess verksamhet. Samma synpunkt är i minst lika hög grad förknippad med situationer då en statsrådsmedlem verkar inom förvaltningen i något betydande privat bolag. Utskottet hänvisade också till den principiella utgångspunkten, som föranleds av medlemskap i statsrådet, nämligen att en minister borde vara behörig att sköta sina åligganden oberoende av jäv på grund av engagemang i ett samfund. Utskottet fann det också motiverat att statens praxis utvecklas så att de som utnämns till medlemmar av statsrådet avstår från medlemskap i ovan avsedda företags förvaltning och följaktligen låter under sin tid som minister (GrUB 5/1990 rd). Praxis har under den senaste tiden följt grundlagsutskottets ståndpunkt.

Även de straffrättsliga stadgandena som bör beaktas i samband med statsrådsmedlemmars juridiska ansvar kan delvis ha en begränsande verkan på frågan om vilka bindningar som är tillåtna. Vid sidan om detta kan man med jävsstadgandena i enskilda fall påverka så att ministern inte deltar i beslutsfattandet om hans förhållande till ärendet eller parterna t.ex. på grund av hans externa bindningar skulle rubba den opartiskhet som krävs i ärendet.

Ministrarnas bisysslor och andra därmed jämförbara externa förbindelser har i praktiken framträtt bl.a. som jävssituationer i statsrådet och ministerier. Jäv i samband med medlemskap i statsrådet kan gälla deltagandet i statsrådets sammanträden och presidentföredragningar samt användningen av beslutsmakt i ministerier, liksom även beredningen i samband med dessa.

Handläggningen av förvaltningsärenden kan enligt lagen om förvaltningsförfarande (598/82) höra till en ministers uppgifter. I lagens 10 och 11 §§ stadgas om jäv i förvaltningsförfarande. Om en minister är jävig får han varken fatta beslut i eller föredra ett ärende. Han får inte heller i övrigt delta i ärendets beredning. Detta innebär jäv att förbereda även ett enskilt förvaltningsärende.

Då en minister handlägger ett lagstiftningsärende (t.ex. då han föredrar en proposition för republikens president) eller något annat s.k. regeringsärende, är det inte någon förutsättning för att handlingen skall vara juridiskt giltig att man följt jävsbestämmelserna eller -principerna. Men att lämna jävssynpunkter obeaktade

kan ändå medföra kritik. Gränsdragningen blir en fråga om att iaktta politiska lämplighetsprinciper.

I praktiken torde de mest problematiska jävssituationerna uppstå när en statsrådsmedlem hör till styrelsen, förvaltningsrådet eller är revisor i ett aktiebolag, eller om han innehar en motsvarande ställning i något annat företag som driver näringsverksamhet i vinstsyfte. Tidigare uppstod jävssituationer särskilt beträffande statsbolag, eftersom ärenden som berör dem oftare kan komma att behandlas i statsrådet eller ministerier. Då har särskilt stadgandena om samfundsjävi i 10 § 1 mom. 5 punkten lagen om förvaltningsförfarande och general-klausulen i 6 punkten tillämpats.

I lagstiftningen har man inte uppställt någon särskild skyldighet att offentliggöra en ministers bisysslor, medlemskap, ekonomiska situation eller andra liknande omständigheter. I samband med vissa ministerbyten på senare tid har de nya ministrarna ändå offentligt givit en utredning över sitt aktieäggande och andra ekonomiska bindningar. Offentliggörandet har skett formfritt och i den utsträckning ministern själv beslutat om.

## 2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

### Sverige

I Sveriges regeringsform från år 1974 ingår ett restriktivt stadgande om statsrådsmedlemmarnas övriga åtaganden och uppdrag (6 kap. 9 §). Enligt stadgandet får en statsrådsmedlem inte utöva allmän eller enskild tjänst. Han får inte heller inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom. Man har genom stadgandet velat trygga ministrarnas oberoende och försäkra sig om att de koncentrerar sig på skötandet av regeringsuppgifter. En av de centrala bevekelsegrunderna för stadgandet är att upprätthålla allmänhetens förtroende för att regeringens verksamhet är korrekt.

Förbudet att inneha allmän eller enskild tjänst är absolut. Med tjänst avses arbets- eller motsvarande tjänsteförhållande. Ministern behöver ändå inte helt avstå från sin tidigare tjänst, utan till exempel tjänstledighet räcker för att uppfylla kraven i stadgandet. Enligt Sveriges regeringsform kan en minister inte

samtidigt utöva uppdrag som riksdagsledamot, utan hans uppdrag som riksdagsledamot utövas under tiden av en ersättare (4 kap. 9 §).

Till övriga delar måste man från fall till fall avgöra huruvida man kan anse att ett uppdrag eller en viss verksamhet rubbar förtroendet för ministern. Stadgandet har ansetts förutsätta särskild försiktighet när det är frågan om uppdrag i företag, föreningar eller inrättningar som driver näringsverksamhet i vinstsyfte. Under den senaste tiden har praxis utvecklats i en strängare riktning. Numera har det t.ex. ansetts att en minister bör avhålla sig från uppdrag inom arbetsmarknadsorganisationer och andra intresseorganisationer.

Ansvar för att förbudet mot bindningar som står i grundlagen följs faller i första hand på ministern själv, men också delvis på statsministern som vid regeringsbildandet bör försäkra sig om att ministrarna inte har förbjudna bindningar.

I Sverige har ministrarna sedan år 1976 i samband med regeringsbildandet offentligt tillkännagivit sitt aktieäggande. Tillkännagivandet har grundat sig enbart på vedertagen praxis. Regeringens etikkommitté har under hösten 1993 föreslagit skapandet av ett obligatoriskt, till sitt omfång ganska omfattande anmälningsförfarande beträffande ekonomiska bindningar. Enligt förslaget skulle ministrarna årligen ge en utredning över sina bindningar åt statsministern. Anmälningskyldigheten skulle omfatta bland annat förtroendeuppdrag hos myndigheter, i företag och andra organisationer, andra avlönade uppdrag, näringsverksamhet, förmögenhetsläget enligt senast fastställda beskattning, uppgifter om eget eller makes, sambos och minderåriga barns aktieäggande, avtal om förmögenhetsbesittning, avtal om fortsättandet av ekonomiska fördelar som anknyter till tidigare tjänsteförhållanden samt avtal med en kommande arbetsgivare.

### Danmark

Det ingår inga stadganden om ministrars externa bindningar i Danmarks grundlag från år 1953. Frågan har i stället reglerats i vanlig lag. Enligt lagen bör en minister avstå från sådana uppdrag som han vid tidpunkten för sin utnämning har inom den privata eller offentliga sektorn, eller i företags eller inrättnings tjänst. Han får inte heller under sin mandatperiod ta

emot dylika uppdrag. I den juridiska litteraturen har man ansett att t.ex. medlemskap i kommunstyrelse eller ett aktiebolags styrelse samt uppdrag inom arbetsmarknadsorganisationer är sådana uppdrag. Statsministern kan i undantagsfall bevilja tillfälligt tillstånd att sköta ett dylikt uppdrag. I så fall måste statsministern göra en skriftlig anmälan till ett av folketinget tillsatt utskott, som inom en viss tid kan förbjuda ministern att sköta ifrågavarande uppdrag.

## Norge

I Norges grundlag från år 1814 ingår inga uttryckliga stadganden som skulle begränsa ministrarnas externa bindningar. I Norge har praxis ändå utvecklats så att man förväntar sig att ministrarna skall avstå från eventuella offentliga och privata förvaltningsuppdrag. Under sin ministertid får de inte samtidigt utöva sitt uppdrag som stortingsledamot.

I Norge har man sedan år 1990 haft ett frivilligt registreringsförfarande beträffande ministrarnas och stortingsledamöternas ekonomiska bindningar. Registreringen grundar sig på anvisningar av rekommendationsnatur som stortinget presidentskap godkänt. I praktiken har alla ministrar och majoriteten av stortingets ledamöter givit de uppgifter man bett om. Sådana uppgifter som skall anmälas till det offentliga register som stortinget upprätthåller är: om man deltar i förvaltningen av privata och offentliga företag, avlönad tjänst eller uppdrag, självständig inkomstbringande verksamhet, uppgifter om sponsorer, utlandsresor finansierade av utomstående, gåvor och ekonomiskt bistånd av större än ringa värde, fast egendom av betydande ekonomiskt värde för annat än personligt bruk, aktieäggande i företag om personen i fråga tillsammans med maka eller minderåriga barn äger mer än en procent av företagets aktiekapital, avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare samt avtal med framtida arbets- eller uppdragsgivare.

## Tyskland

I Tyskland har man i grundlagen rätt så kännbara begränsningar gällande ministrars verksamhet. Enligt Tysklands grundlag från år 1949 är det förbjudet för förbundskanslern och

ministrarna att utöva annan betald tjänst, näringsverksamhet eller yrke. De får inte heller tillhöra ledningen i företag som driver verksamhet i vinstsyfte och inte heller utan förbundsdagens tillstånd tillhöra förvaltningsrådet eller direktionen i dylika företag (artikel 66). Stadgandet hindrar en minister från att handha dylika uppdrag under sin tid som minister och således behöver han inte på grund av sin utnämning helt avstå från dessa uppdrag. Ministern måste ändå avgå från företagsledningen. Däremot förutsätter stadgandet inte att man avstår från äganderätt eller andelar i företag.

I ministerlagen ingår noggrannare och delvis strängare stadganden. Enligt lagen anses en tjänsteman som utnämns till minister ha avgått vid tidpunkten för utnämningen. I lagen förpliktas ministrarna att meddela regeringen om gåvor som de erhållit i samband med sin tjänst.

## Frankrike

Även i Frankrike förväntas regeringarna vara så oberoende som möjligt av externa bindningar. Enligt grundlagen bör en ledamot av nationalförsamlingen eller senaten avstå från sin tjänst för återstoden av mandatperioden efter att ha blivit utnämnd till regeringen. Ministrarna får inte heller tjänstgöra i riksfattande fackliga organisationer. Det är också förbjudet att under sin tid som minister inneha offentliga tjänster och uppdrag eller utöva yrke (artikel 23). Att som minister vara ledamot av författningsrådet (Conseil constitutionnel) har särskilt förbjudits (artikel 57). I Frankrike får en person som varit minister inte heller omedelbart efter sin tjänstetid sköta vissa uppdrag.

År 1988 stiftades i Frankrike en lag som förutsätter långt gående offentlighet om den ekonomiska finansieringen av det politiska livet. Enligt lagen är republikens president, regeringens och parlamentsledamöterna samt övriga politiskt valda personer skyldiga att senast två veckor efter det att de utnämns lämna en redogörelse om sin förmögenhetssituation. Ministrarna är skyldiga att inom två veckor efter det att de utnämns lämna en redogörelse, som förblir konfidentiell, om sin förmögenhetssituation till en särskild kommission. Denna kommission är sammansatt av tre höga domare. Kommissionen gör en uppskattning av förändringarna beträffande förmögen-

heten och den rapporterar med jämna mellanrum skriftligen och offentligt om dessa. Ministerrarnas redogörelser bör innehålla uppgifter om all personlig, och under vissa förutsättningar, även makes egendom.

## Schweiz

Enligt grundlagen för Schweiziska edsförbundet kan förbundsrådets ledamöter, som utövar den högsta regeringsmakten och verkställighetsmakten, inte samtidigt vara ledamöter av någon av parlamentets två kammare (artikel 77 och 81) eller förbundsstatens domstol (artikel 108). Förbundsrådets ledamöter får inte under sin mandatperiod inneha någon annan tjänst inom edsförbundet eller inom en kanton. Det är under den här tiden förbjudet för dem att utöva andra yrken eller näringar (artikel 97). Även förbudet att ta emot pensioner, arvoden, hederstitlar, gåvor eller heders-tecken av utländska makter gäller för förbundsrådets ledamöter (artikel 12).

## Österrike

I republiken Österrikes grundlag har man inte direkt stadgat om skyldighet för regeringens ledamöter att lämna andra tjänster eller uppdrag. Med stöd av den kan man ändå genom federala lag stadga om begränsningar för de högre verkställande myndigheternas ekonomiska verksamhet (artikel 19).

Man har med vanlig lag förbjudit regeringens medlemmar från att utöva yrke i förtjänstbringande syfte under den tid de sitter i regeringen. Regeringsmedlemmaran bör omedelbart efter att ha trätt i tjänst anmäla sin yrkesutövning åt parlamentets utskott, som undantagsvis kan godkänna att den fortsätter. Även en betydande del av affärslivets ledande uppdrag är förbjudna. I undantagsfall kan regeringen ge sin medlem tillstånd att sköta ett dylikt uppdrag, men parlamentets andra kammare måste ändå i efterskott ge sitt godkännande.

Om en medlem av regeringen äger ett företag eller mer än en fjärdedel av ett företags aktier, så kan företaget inte få uppdrag av förbundsrepubliken. Ministrarna bör meddela parlamentets utskott, som kan bevilja undantag från regeln, om dylika ägoförhållanden. Förbudet

mot uppdrag gäller även sådana av regeringens medlemmar som verkar som självständiga företagare.

I lagen förutsätts att uppgifter angående regeringsmedlemmarnas ekonomiska förhållanden ges åt ett särskilt organ som är underställt parlamentet. Uppgifterna ges inom tre månader från det regeringsmedlemmenträtt i tjänst och därefter på nytt vartannat år, samt ännu tre månader efter att ha avgått från tjänsten.

## Spanien

Även i Spaniens grundlag ingår begränsningar av ministrarnas verksamhet. Enligt den år 1978 stiftade grundlagen får regeringsmedlemmar inte förutom sin plats i parlamentet inneha andra representationsmässiga uppdrag. De får inte inneha andra offentliga tjänster än de som beror på deras uppdrag som minister. De får inte heller idka yrkes- eller näringsverksamhet (artikel 98). Närmare stadganden om uppdrag som är oförenliga med en ministertjänst utfärdas genom lag.

## Grekland

Enligt Greklands grundlag från år 1975 bör ministrarna avstå från all yrkesutövning under den tid de sköter sitt ministeruppdrag (artikel 81). Om annan verksamhet som är olämplig för en minister kan stadgas genom lag.

## Storbritannien

Storbritannien avviker från det övriga väst-europeiska länderna på så sätt att den saknar en skriven, enhetlig och hierarkiskt högre stående konstitution. Det finns ändå detaljerade, i regeringen godkända anvisningar, om hur ministrarna bör förhålla sig till externa bindningar eller faktorer som möjligen förorsakar dylika bindningar. Enligt anvisningarna bör en minister när han träder i tjänst lämna övriga offentliga uppdrag och olika förvaltningsuppdrag. Undantag kan godkännas i fråga om familjeföretag. En minister bör också avhålla sig från att delta i den dagliga verksamheten i sådana företag som utövar yrkesverksamhet, till exempel advokatbyråer.

När en minister tillträder bör han även vid

behov omorganisera sina ekonomiska placeringar och sin förmögenhetsförvaltning så att det inte uppstår konflikter mellan hans personliga intressen och offentliga uppdrag.

## Förenata Staterna

I Förenata Staterna avviker regeringens ställning från länder med parlamentariskt styre. Dess ställning är inofficiell redan av den orsaken att regeringen inte nämns i konstitutionen. Regeringen (kabinettet) har ursprungligen uppstått ur presidentens behov av att få råd av ämbetsverkens chefer, och regeringens ledamöter är presidentens rådgivare. Stadgandet i grundlagen enligt vilket presidenten tillsätter tjänster "på inrådan av senaten och med dess godkännande" tillämpas ändå också på utnämningen av regeringens ledamöter. Utnämningsprocessen fortskrider så att presidenten väljer en kandidat och utnämner honom. Utnämningen träder i kraft när senaten fastställt den. I detta skede utsätts kandidaterna för en undersökning, i vilken man kanske ställer villkor för fastställelsen. Man kan t.ex. förutsätta att en kandidat skall avstå från sådana ekonomiska bindningar som kunde försäkra en intressekonflikt. Senaten brukar i allmänhet inte motsätta sig presidentens förslag till kabinetsledamöter. Senatens övervakning av regeringen betonas inte så mycket i utnämningsskedet, utan koncentreras till en senare tidpunkt och närmast till undersökningskommittéernas verksamhet.

Den etiska regleringen av den offentliga förvaltningen är rätt så detaljerad i Förenata Staterna. Man har ett särskilt federalt ämbetsverk för övervakning och registrering av ministrarnas och övriga tjänstemäns inkomster och för etisk reglering av förvaltningen. Ministerrarna är skyldiga att med vissa begränsningar varje år uppges följande uppgifter: egna, makes och minderåriga barns inkomster, förmögenhet, skulder och ekonomiskt ansvar liksom förvaltnings-, förtroende- och andra liknande uppdrag under de två föregående och de två kommande åren samt avtals- och andra förhållanden till tidigare arbets- eller uppdragsgivare. Därtill kan det övervakande ämbetsverket kräva noggrannare uppgifter t.ex. om enskilda aktieaffärer eller inkomstposter. Man har också i Förenata Staterna skapat särskilda arran-

gemang för egendomsförvaltning genom vilka man strävar till prevention av möjliga intressekonflikter mellan tjänsteallganden och privata ekonomiska intressen.

## 2.3. Bedömning av nuläget

Internationella jämförelser utvisar att Finlands nuvarande statsförfattning, som inte innehåller mekanismer för att på förhand förstärka förtroendet för regeringsledamöternas verksamhet, snarare är ett undantag i europeiskt perspektiv. Grundlagarna i de flesta västeuropeiska länder innehåller stadganden med vilka man strävar till att begränsa sådana externa bindningar som äventyrar förtroendet för regeringsmedlemmarna. I bl.a. Sveriges, Danmarks, Tysklands, Frankrikes, Schweiz, Spaniens och Greklands grundlagar har man begränsat ministrarnas rätt att under sin ministertid ha andra uppdrag. I Österrike har frågan reglerats i vanlig lag. I Storbritannien grundar sig begränsningarna av ministrarnas verksamhet på vedertagen statsförfattningspraxis och regeringens interna anvisningar. Vanligen förbjuds en minister att sköta offentliga tjänster och utöva yrke eller näring under sin tid som minister.

I Finland torde avsaknaden av dylik reglering förklaras av tidpunkten då regeringsformen uppkom, när det var viktigt att på grundlagsnivå förstärka regeringens politiska och juridiska ansvar inför riksdagen enligt parlamentarismens principer. I nyare grundlagar har man kompletterat denna lösning med mekanismer för att förebygga ministrarnas maktmissbruk. Utvecklingen i Europa talar också hos oss för kompletteringar i denna riktning.

Behörighetskrav för ministrar är ett sätt, vid sidan av det politiska och juridiska ansvaret, att på förhand säkra ministerverksamhetens korrekthet och förtroendet för den. Vår statsförfattning innehåller endast mycket få dylika krav och de har aldrig kommit att utgöra några nämnvärt begränsande faktorer vid prövningen i utnämningsärenden. 36 § regeringsformen förutsätter att statsrådets medlemmar är för redbarhet och skicklighet kända finska medborgare. År 1991 luckrade man upp behörighetskraven så att en minister inte längre behöver vara infödda finsk medborgare. Statsförfattningskommissionen har därtill i sitt betänkande från

år 1993 föreslagit att man skall avstå från kravet på att justitieministern och minst en annan minister ska vara lagfarna. Man har alltså gått i riktning mot en eliminering av sådana begränsningar som på förhand uppställts som en förutsättning för valet av minister.

Det kan således inte anses ändamålsenligt att man genom stadganden ännu mera begränsar kretsen av personer som överhuvudtaget kan utses till minister samtidigt som man gör utnämningmakten snävare. Eventuella begränsningar borde snarare bestå av förpliktelser som följer på mottagandet av ministeruppdrag. I verkligheten skulle de verksamhetsbegränsningar som beror på ministeruppdraget ha inflytande också på det skede som föregår utnämningen. Den person som man planerat utse till minister skulle vara tvungen att beakta de särskilda förpliktelser som ministeruppdraget medför.

Genom att en person inte deltar i behandlingen av ett visst ärende kan man med jävsstadganden förhindra osakliga beslutssituationer. En dylik reglering är nödvändig även i statsrådet och ministerierna. På detta sätt kan man ändå inte avgöra alla problem som uppstår på grund av externa bindningar. Om man konstaterar att en minister är jävig att avgöra en viss fråga, kan det leda till ett nytt problem: ministern deltar inte i ett sådant beslut med den därtill anknutna befogenheten och ansvaret, vilket han annars skulle göra. Detta kan vara särskilt problematiskt när det är frågan om ärenden som hör till ministrernas förvaltningsområde. Det kan också inverka på de politiska beslutsförhållandena inom statsrådet. Jävsstadgandena gäller inte heller alla de uppgifter som hör till ministern och det är omöjligt att göra stadgandena heltäckande. Det är således uppenbart att man inte kan eliminera tillräckligt många av externa bindningars skadeverkningar enbart med hjälp av jävsstadganden.

Det är inte ändamålsenligt att stifta särskilda jävsstadganden för statsrådets medlemmar. Riksdagens grundlagsutskott har konstaterat att ministerjäv innebär att det förfarande för beslutsfattande som man tänkt vara det normala åsidosätts och är sålunda på sätt och vis ett onormalt fenomen (GrUB 5/1990 rd.). Ur denna synvinkel skulle det snarast vara viktigt att man vid statsrådets beslutsfattande bara i undantagsfall blir tvungen att ty sig till jävsstadgandena.

På basis av det ovan nämnda vore det ändamålsenligaste sättet att förebygga de problem, som uppstår på grund av ministrarnas externa bindningar och annan verksamhet, att ta i bruk vissa begränsningar som samtidigt skulle vara förpliktelser som följer på mottagandet av ministeruppdrag. Förpliktelserna avses gälla sådana bindningar och sådan verksamhet som kan tänkas försvaga förtroendet för ministrernas verksamhet. Som en komplettering till de direkta verksamhetsbegränsningarna behövs det också en särskild skyldighet att offentliggöra vissa bindningar och andra förbindelser.

### 3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

#### 3.1. Mål

Målet med regeringens proposition är att utveckla Finlands statsförfattning så att man så långt som möjligt kan förebygga situationer där förtroendet för statsrådsmedlemmarnas verksamhet äventyras. Principen är att medborgarna skall kunna lita på att statsrådets verksamhet är korrekt. Detta mål har ett mera allmänt samband med strävan att försäkra sig om att medborgarna bibehåller sitt förtroende för det politiska systemet. Samtidigt förstärks det politiska systemets allmänna godtagbarhet.

För att uppnå målet föreslår man att Finlands statsförfattning skall utvecklas så att man bara i undantagsfall skulle bli tvungen att ty sig till det ministeråtalsförfarande som skapats för förverkligandet av det juridiska ministeransvaret. Man strävar till att flytta tyngdpunkten från en juridisk efterhandsbedömning av ministrarnas verksamhet till förebyggande åtgärder. En ökning av offentligheten skulle spela en betydande roll i målets förverkligande. Detta gäller särskilt förslaget om ministrarnas plikt att ge offentlighet åt sina externa bindningar. Med förslaget strävar man också till att mera omfattande än tidigare informera riksdagen om sådana externa bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av om ministrarnas verksamhet är korrekt. På detta sätt skulle även riksdagens möjligheter att effektivt övervaka de enskilda ministrarnas verksamhet öka.

### 3.2. De viktigaste förslagen

#### Begränsningen av ministrarnas externa bindningar

Regeringsformen föreslås bli kompletterad med ett stadgande (36 c § 1 mom.), enligt vilket en statsrådsmedlem inte under sin tid som minister får sköta offentlig tjänst eller annat sådant uppdrag som kan störa skötseln av ministerns uppdrag eller äventyra förtroendet för ministerns verksamhet som statsrådsmedlem.

Det föreslagna förbudet mot bindningar föreslås gälla sådana bindningar och sådan verksamhet som kan tänkas försvaga förtroendet för att ministerns verksamhet är korrekt både i riksdagen och bland en bredare publik. Till de uppdrag som i stadgandet avses som störande för skötseln av ministerns uppdrag hör i första hand uppdrag som gör ministern jävig att sköta sina centrala yrkesuppdrag eller som kräver så mycket tid att det förhindrar ministern att till fullo sköta sitt ministeruppdrag.

Med hänvisning till det ovan nämnda kan man anse att det föreslagna stadgandet förutsätter att en minister avhåller sig från att sköta åtminstone (1) tjänster inom staten och andra offentligrättsliga samfund, (2) avlönad tjänst i privata företag eller samfund, (3) förvaltningsuppdrag i statsbolag, (4) förvaltningsuppdrag i finansierings- och försäkringsinrättningar och andra ekonomiskt eller samhällsligt betydande privata företag, (5) förtroendeuppdrag inom intresseorganisationer på riks- eller centralorganisationsnivå samt (6) förvaltnings- eller förtroendeuppdrag i sådant företag som har ett fast samband med ifrågakvarande förvaltningsområde.

#### Redovisningsplikten beträffande ministrarnas externa bindningar

Förutom förbudet mot vissa av ministrarnas externa bindningar föreslås en vidsträcktare redovisningsplikt beträffande ministrarnas ekonomiska situation och bindningar. Det föreslås att till regeringsformen fogas ett stadgande (36 c § 2 mom.), enligt vilket en statsrådsmedlem omedelbart efter sin utnämning bör ge riksdagen en redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och andra sådana uppdrag och bindningar som inte hör

till ministerns tjänsteåligganden och som kan ha betydelse vid bedömningen av hans verksamhet som statsrådsmedlem.

Redovisningsplikten avses uppstå efter utnämningen till minister. Den avses gälla varje enskild minister, men det är meningen att alla redogörelserna samtidigt skall skickas till riksdagen som en skrivelse när ett nytt statsråd tillsätts. Samma förfarande skulle användas när en enskild minister byts ut.

Regeringens proposition utgår ifrån att redovisningsplikten i det första skedet skall omfatta åtminstone aktieäggande och annat ägande i företag, utövande av näring och yrke, andra betydande inkomstkällor, storleksgraden av och grunden för skulder och annat ekonomiskt ansvar, förtroende- och förvaltningsuppdrag i företag och samfund samt förtroendeuppdrag inom kommuner och andra offentligrättsliga samfund.

## 4. Propositionens verkningar

### 4.1. Ekonomiska verkningar

Propositionen har ingen inverkan på statsfinanserna. Det föreslagna förbudet mot bindningar innebär att statsrådsmedlemmarna är skyldiga att när de blir ministrar avstå från vissa avlönade bisysslor och sidouppdrag, samt att avstå från att ta emot dylika uppdrag under ministertiden. Detta kan innebära inkomstförluster för en enskild minister. Å andra sidan har praxis beträffande förbudet mot bindningar redan nuförtiden anpassats till kraven i propositionen.

### 4.2. Verkningar i fråga om organisation

Propositionen har inga omedelbara verkningar i fråga om organisation. Det föreslagna förbudet mot bindningar innebär t.ex. att man inte längre kan utnämna ministrar till statsbolags förvaltningsorgan. Till denna del är det frågan om att offentligt fastställa vedertagen praxis.

Den föreslagna redovisningsplikten beträffande ekonomiska och andra bindningar förbättrar riksdagens möjligheter att effektivt övervaka att statsrådsmedlemmarnas tjänsteåligganden sköts på ett korrekt sätt.

## 5. Beredningen av propositionen

### 5.1. Riksdagens grundlagsutskotts ställningstagande

När berättelsen om regeringens åtgärder från år 1988 behandlades i riksdagens grundlagsutskott godkändes ett utlåtande enligt vilket regeringen bör igångsätta ett utredningsarbete som strävar till att uppskatta hurudana utredningsmetoder riksdagen borde ha gällande frågor om statsrådets och ministrarnas politiska ansvarighet. Antingen i samband med det ovan nämnda utredningsarbetet eller som ett skilt ärende borde det, enligt utskottet, vara möjligt att bedöma även den nuvarande s.k. ministeransvarighetslagen (dvs. lagen om rätt för riksdagen att granska statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmannens ämbetsåtgärder; 274/22). Grundlagsutskottet ansåg också det vara motiverat att statspraxis utvecklas så att de som utnämns till statsrådsmedlemmar avstår från medlemskap i statsbolags och betydande privata företags förvaltning och på motsvarande sätt låter bli att ta emot sådana under sin tid som minister (GrUB 5/1990 rd).

### 5.2. Arbetsgruppens för ministeransvarighetsfrågor förslag

Den 2 juni 1992 tillsatte justitieministeriet på basen av grundlagsutskottets ställningstagande en expertarbetsgrupp (arbetsgruppen för ministeransvarighetsfrågor) för att utreda ministeransvarighetssystemets utvecklingsbehov. Arbetsgruppens uppgift var att utreda även de lagstiftningsmöjligheter med vilka man på förhand skulle kunna försäkra sig om att förtroendet för statsrådsmedlemmarnas verksamhet inte äventyras på grund av deras externa bindningar eller annan verksamhet. Dessutom var det meningen att arbetsgruppen särskilt skulle utreda om man borde komplettera regeringsformen med stadganden som begränsar statsrådsmedlemmarnas verksamhet under ministerperioden.

Arbetsgruppen för ministeransvarighetsfrågor gav justitieministeriet en mellanrapport, daterad den 31 december 1992, som innehöll arbetsgruppens preliminära ställningstagande beträffande begränsningen av ministrarnas bindningar och anmälningsplikten beträffande

dem. Justitieministeriet inbegärde riksdagsgruppernas utlåtande om mellanrapporten och i utlåtandena stödde man i allmänhet huvudlinjerna i arbetsgruppens förslag.

Utgående från de erhållna utlåtandena gav arbetsgruppen för ministeransvarighetsfrågor sitt slutliga förslag i ärendet åt justitieministeriet den 10 januari 1994 (Utvecklingen av ministeransvarighetssystemet. Justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikationer 1/1994). Arbetsgruppen föreslog att regeringsformen skall kompletteras med ett stadgande enligt vilket en statsrådsmedlem inte under sin ministerperiod får sköta offentliga tjänster eller andra sådana uppdrag som kan störa skötseln av ministerns åligganden eller riskera förtroendet för ministerns verksamhet som statsrådsmedlem. Dessutom föreslog arbetsgruppen ett stadgande i regeringsformen enligt vilket en minister bör ge riksdagen en utredning om sitt ägande i privata företag, sin näringsverksamhet och andra sådana uppdrag och bindningar som kan ha betydelse vid värderingen av ministerns verksamhet som statsrådsmedlem. Vid sidan om detta framförde arbetsgruppen principiella ställningstaganden om behovet av och riktlinjer för en helhetsreform av ministeransvarighetssystemet.

### 5.3. Remissutlåtanden

Justitieministeriet inbegärde utlåtanden om arbetsgruppens för ministeransvarighetsfrågor förslag av riksdagsgrupperna från de partier som är representerade i riksdagen, statsrådets kansli, statsrådets justitiekansler, riksdagens kansli och riksdagens justitieombudsman. Dessutom erhöll man promemorior om betänkandet från högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. I utlåtandena stödde man i allmänhet sådana grundlagsstadganden om begränsningen av ministrars bindningar och ett anmälningsförfarande beträffande dem som föreslagits. Riksdagens justitieombudsman och FLP:s riksdagsgrupp ansåg ändå i sina utlåtanden att en person som kommer att bli medlem i statsrådet redan innan utnämningen borde offentliggöra sådana uppdrag som kan äventyra förtroendet eller störa hans verksamhet som statsrådsmedlem. I utlåtandet från högsta förvaltningsdomstolen föreslog man å sin sida att man som ett alternativ kunde överväga om man skulle stadga om förverkli-

gandet av ministrarnas juridiska ansvar i ministeransvarighetslagen i stället för i regeringsformen. Då skulle det i regeringsformen enbart stadgas om ministrarnas parlamentariska ansvar.

Regeringens proposition har, på basis av arbetsgruppens för ministeransvarighetsfrågor betänkande och de utlåtanden som givits om betänkandet, beretts som tjänsteuppdrag i justitieministeriet.

## 6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Riksdagens talmanskonferens har, på basis av det förslag som en arbetsgrupp tillsatt av riksdagens generalsekreterare gjort (arbetsgruppen för externa bindningar, slutrapport 7.4.1994) och de utlåtanden som riksdagsgrupperna givit om förslaget, preliminärt beslutat att man under valperioden 1995—1998 inleder registrering av sådana av riksdagsmännens

bindningar som inte hör till riksdagsmannauppdraget, enligt instruktioner som godkänns av talmanskonferensen. Man avser att på prov inleda anmälningförfarandet, som vore frivilligt, för riksdagsmännen.

Ett frivilligt anmälningförfarande gällande riksdagsmännens bindningar tjänar samma syfte som redovisningsplikten gällande ministrarnas bindningar, dvs. öppenhet och offentlighet beträffande politisk verksamhet. Det nu föreslagna anmälningförfarandet gällande ministrarnas bindningar skulle dock vara mera omfattande och obligatoriskt. Eftersom man uppenbarligen även framöver huvudsakligen kommer att välja ministrarna bland riksdagsmännen, innebär registreringen av riksdagsmännens bindningar att man redan vid utnämningen av en minister i praktiken har relativt omfattande uppgifter om dennes externa bindningar. Detta talar för den föreslagna lösningen, dvs. att ministrarna blir skyldiga att ge en utredning om sina bindningar först efter att de har utnämnts.

## DETALJMOTIVERING

### 1. Lagförslagen

#### 1.1. Regeringsformen för Finland

36 c §. Enligt paragrafens 1 mom. får en statsrådsmedlem inte längre under sin ministertid sköta offentlig tjänst eller annat sådant uppdrag som kan störa skötseln av ministeruppdraget eller riskera förtroendet för dennas verksamhet som statsrådsmedlem.

Det föreslagna förbudet mot bindningar avses gälla sådana bindningar och sådan verksamhet som man kan anta att minskar förtroendet för att ministrarnas verksamhet är korrekt både i riksdagen och bland en större publik. Det föreslagna stadgandet skulle begränsa ministrarnas verksamhet i vissa externa uppdrag under ministerperioden. Däremot anses den som blir minister inte behöva avstå från ett dylikt uppdrag för gott. Det räcker om den som utnämns till minister t.ex. är tjänstledig från tjänsten under den tid ministeruppdraget varar eller avhåller sig från skötseln av andra i stadgandet avsedda uppdrag under denna tid.

Beträffande vissa tidsbundna tjänster kan stadgandet trots allt i praktiken leda till att den som utnämns till minister måste begära avsked från en dylik tjänst.

Enligt 23 § i den nya statstjänstemannalagen är en tjänsteman tjänstledig under den tid han är medlem av statsrådet. Det föreslagna stadgandet skulle innebära att denna regel skrivs in i grundlagen. Med offentlig tjänst avser man förutom statliga tjänster även tjänster inom andra offentlighetsrättsliga samfund (t.ex. kommuner och samkommuner). Däremot är begreppet offentlig tjänst snävare i det föreslagna stadgandet än vad fallet är beträffande det straffrättsliga tjänstemannabegreppet (2 kap. 12 § strafflagen). Således skall t.ex. olika förtroendeuppdrag i offentlighetsrättsliga samfund inte anses falla inom stadgandet.

Dessutom avser man förbjuda uppdrag som kan störa skötseln av ministrarnas uppdrag eller riskera förtroendet för hans verksamhet som statsrådsmedlem. Som störande av ministrarnas uppdrag kan man i första hand anse uppgifter som gör ministern jävig att sköta sina centrala

tjänsteåligganden eller som kräver så mycket tid att det förhindrar denna att till fullo sköta sitt ministeruppdrag.

Riksdagens grundlagsutskott har ansett att statsrådsmedlemmarna när de blir ministrar bör avstå från medlemskap i förvaltningen av statsbolag och betydande privata företag, samt låta bli att ta emot sådana under sin tid som minister (GrUB 5/1990 rd). Riksdagens justitieombudsman har på motsvarande sätt ansett att en minister inte vid sidan om sin tjänst bör sköta så omfattande eller tidskrävande bisysslor att skötseln av tjänsten lider märkbart. Inte heller bör en minister sköta sådana bisysslor som i betydande grad gör honom jävig i tjänsten (riksdagens justitieombudsmans berättelse från år 1989, sid. 133). Det föreslagna stadgandet innebär att dessa krav skrivs direkt in i grundlagen.

På basis av det ovan nämnda kan man anse att det föreslagna stadgandet innebär att en minister avstår från att sköta åtminstone följande uppdrag:

1) statlig tjänst eller tjänst inom annat offentligt samfund,

2) avlönad tjänst i privat företag eller samfund,

3) förvaltningsuppdrag (medlemskap i styrelse, förvaltningsråd eller annat motsvarande organ) i statsbolag,

4) förvaltningsuppdrag i finansierings- och försäkringsinrättningar samt i andra samhällslygt betydande privata företag,

5) förtroendeuppdrag i intresseorganisationer på riksomfattande eller centralorganisationsnivå (fackliga intresseorganisationer, arbetsgivarorganisationer, näringslivets organisationer, producentorganisationer, kommunala centralorganisationer), samt

6) förvaltnings- och förtroendeuppdrag i sådana samfund (t.ex. föreningar och stiftelser), som har en fast förbindelse med ifrågakvarande förvaltningsområde.

Den fasta förbindelse med ministeriets förvaltningsområde som nämns i punkt 6 har samband med bl.a. situationer när ministeriet sköter om utdelningen av statsunderstöd åt ifrågakvarande samfund. Således bör t.ex. undervisningsministern avhålla sig från förvaltnings- och förtroendeuppdrag inom betydande idrotts- och kulturorganisationer.

Det föreslagna stadgandet begränsar ministrarnas verksamhet utanför sitt förvaltningsområde och reglerar således inte direkt ministrarnas

verksamhet inom ministeriets förvaltningsområde, t.ex. vid bedömningen av om det till ministrarnas tjänsteuppdrag kan höra att vara med i de ledande organen för något av ämbetsverken, inrättningarna eller andra enheter inom förvaltningsområdet. Till denna del kan ministrarnas verksamhet ändå begränsas t.ex. av jävsstadganden.

Ovan nämnda förteckning är en exempelförteckning som är bunden till sin tid. I framtiden kan även andra bindningar bli förbjudna. När man i praktiken preciserar vilka som är förbjudna bindningar, är det väsentligt att uttryckligen se till att ministrarna avhåller sig från uppdrag som i en utomstående bedömares ögon kan sätta förtroendet för ministrarnas verksamhet som statsrådsmedlem på spel.

Det föreslagna stadgandet hindrar inte en minister från att under sin tid som minister verka som riksdagsman eller inom politiska partiers organ eller i andra förtroendeuppdrag inom partier. En minister kan således verka som ordförande för sitt parti, oberoende av att han som ordförande lyfter skild ersättning.

I vissa fall kan även ministrarnas kommunala förtroendeuppdrag, t.ex. medlemskap i kommunstyrelse och ordförandeskap i kommunfullmäktige, vara problematiska med tanke på ministeruppdraget. På bedömningen av ärendet inverkar bl.a. ministrarnas förvaltningsområde, kommunens storlek och den arbetsmängd förtroendeuppdraget kräver. Frågan om skyldighet att avstå från dylika uppdrag måste avgöras från fall till fall.

I paragrafens 2 mom. föreslås att man ska uppställa en skyldighet för statsrådsmedlemmarna att omedelbart efter sin utnämning ge en utredning åt riksdagen över sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och andra bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av dennas verksamhet som statsrådsmedlem.

Redovisningsplikten föreslås gälla varje enskild minister, men det är meningen att alla redogörelserna samtidigt i en skrivelse skall skickas till riksdagen när ett nytt statsråd tillsätts. Det är meningen att samma förfarande skall användas när en enskild minister byts ut. I samband med ett regeringsskifte vore även de statsrådsmedlemmar som varit ministrar i den förra regeringen skyldiga att ge en redovisning.

Det avses att statsrådets kansli ska sköta om insamlandet av uppgifterna och de praktiska åtgärderna. Det föreslås att uppgifterna samlas

in av ministrarna med hjälp av en för ändamålet uppgjord blankett som underlättar uppgivandet av ändamålsenliga och tillräckliga uppgifter.

Under beredningen av regeringens proposition har man funderat på om ministerkandidaterna möjligen borde anmäla om sina eventuella bindningar redan innan de utnämns till minister. Det vore i praktiken svårt att genomföra ett officiellt redovisningsförfarande i alla regeringsbildningssituationer och det kunde också utan orsak fördröja regeringsbildningen. Därtill kommer det faktum att en betydande del av de uppgifter som anmäls senare i alla fall står till förfogande redan vid regeringsbildningen, emedan man i riksdagen har för avsikt att från och med år 1995 inleda frivillig registrering av riksdagsmännens ekonomiska och andra bindningar. Därför kan man med hänsyn till stadgandets syfte anse det vara tillräckligt att bindningarna meddelas utan dröjsmål efter utnämningen till minister. I praktiken har riksdagen på detta sätt fullständiga uppgifter om ministrarnas bindningar till sitt förfogande senast 2—3 veckor efter ministerutnämningen.

Man avser att ge riksdagen en central ställning i redovisningsförfarandet. Härvid kompletterar förfarandet de medel för parlamentarisk övervakning som riksdagen redan nu har i sin användning, samtidigt som det ökar det offentliga förtroendet för objektiviteten i ministerns tjänsteuppdrag. Utredningarna avses utgöra en bas som kan ha betydelse när man i riksdagen bedömer huruvida regeringen eller dess enskilda medlem åtnjuter riksdagens förtroende. När utredningarna riktas till riksdagen är de tillgängliga även för andra intresserade.

Under beredningen av regeringens proposition har frågan om förhållandet mellan ministrarnas utredning om sina bindningar och om meddelandet om statsrådets program, som statsrådet enligt 36 a § regeringsformen ska överlämna till riksdagen både när hela statsrådet byts och när en betydande ändring sker i dess sammansättning, varit aktuell. Även utredningen om statsrådsmedlemmarnas bindningar bör ges utan dröjsmål efter att ifrågasvarande minister blivit utnämnd. I motsats till det ovan nämnda meddelandet har redovisningsplikten beträffande bindningar samband även med situationer där det är fråga enbart om utbyte av en minister. Därmed är det inte möjligt att direkt koppla ihop utredningen om

bindningar med meddelandet om regeringens program. Den föreslagna regleringen innebär ändå att riksdagen har utredningarna om de nya regeringsmedlemmarnas bindningar till sitt förfogande också när den behandlar meddelandet om regeringens program. Dessa utredningar kan ha betydelse för huruvida riksdagen anser regeringen åtnjuta riksdagens förtroende på det sätt som förutsatts i 36 § regeringsformen, något som man blir tvungen att överväga i samband med meddelandet om programmet. Formellt sett är meddelandet om programmet och statsrådets skrivelse som innehåller statsrådsmedlemmarnas utredningar två skilda saker, och de behandlas i olika ordning i riksdagen.

Enligt det föreslagna stadgandet skall en minister ge ifrågasvarande uppgifter när han blir minister. Detta anses, med tanke på syftet med redovisningsplikten, vara tillräckligt i normalfall. Vid beredningen av regeringens proposition har man emellertid utgått ifrån att om det under ministerns mandatperiod sker betydande förändringar i de uppgifter som omfattas av redovisningsplikten, så skall ministern på ett lämpligt sätt meddela riksdagen om skedda förändringar.

Åtminstone följande bindningar skall omfattas av redovisningsplikten i det första skedet:

- 1) aktieäggande och annat äggande i företag,
- 2) utövande av näring och yrke (t.ex. företagets namn och verksamhetsområde),
- 3) andra betydande inkomstkällor,
- 4) storleksgraden av och grunden för skulder och annat ekonomiskt ansvar,
- 5) förtroende- och förvaltningsuppdrag i företag och samfund, samt
- 6) förtroendeuppdrag inom kommuner och andra offentligt rättsliga samfund.

Ministrarna skall alltid anmäla även de bindningar som förbjuds i den föreslagna 36 c § 1 mom., varigenom redogörelsen skulle innehålla även anmälan om avstående från dessa bindningar under ministerns mandatperiod. På detta sätt skulle redovisningsförfarandet fungera även som kontroll av förbudet mot bindningar i lagens 1 mom.

Den ovan nämnda förteckningen är avsedd som en exempelförteckning. När man preciserar redovisningsplikten omfång är det väsentligt att de bindningar som omfattas av plikten i en utomstående betraktares ögon objektivt sett kan ha betydelse vid bedömningen av en ministers verksamhet.

Redovisningsplikten avses i första hand gälla ministrarnas egna bindningar. I vissa fall kan t.ex. ministrarnas familjemedlemmars ägande ändå leda till en sådan bindning för ministern som avses i stadgandet och då kan även dessa omfattas av redovisningsplikten. Till denna del föreslås att redovisningspliktens omfattning avgörs från fall till fall.

Under beredningen av propositionen har man behandlat frågan om huruvida man också borde ge uttryckliga stadganden om redovisningsförfarandet eller om det räcker med praxis. I regeringens proposition har man härvidlag valt att inta ett uttryckligt stadgande om redovisningsförfarandet i grundlagen. Särskilt riksdagens ställning som den instans som tar emot uppgifterna talar för denna lösning. Eftersom det i Finland inte särskilt lätt uppstått konstitutionell sedvanerätt så torde man bäst kunna ändra praxis och göra den officiell genom lagändringar.

När regeringens proposition uppgjordes har man ändå utgått ifrån att enbart grundprincipen i frågan skall intas i regeringsformen. Genom praxis har man således möjlighet att precisera vilka bindningar som under olika tider är så betydelsefulla, att de bör omfattas av redovisningsplikten.

## 1.2. Riksdagsordningen

38 b §. Det föreslås att ett nytt stadgande, som gäller förfarandet vid överlämnandet av utredningarna om statsrådsmedlemmarnas bindningar åt riksdagen och behandlingen av bindningarna där, intas i riksdagsordningen. Stadgandet är nödvändigt eftersom det är frågan om en ny form av anhängiggörande i riksdagen.

Det föreslås att ministrarnas redogörelser samtidigt i form av en skrivelse ges åt riksdagen. Statsrådets allmänna sammanträde skall behandla och avgöra frågan om sändandet av skrivelsen enligt 11 § 1 mom. 2 punkten i

reglemente för statsrådet (1392/93). Skrivelsen borde ges åt riksdagen utan dröjsmål, dvs. omedelbart efter att statsrådets kansli samlat ihop ministrarnas redogörelser.

Det avses att skrivelsen skall presenteras i riksdagens plenum, där man kan diskutera ärendet. Däremot skickas skrivelsen inte till utskottet. Riksdagen skall inte dra någon slutsats av skrivelsen. Detta beror på ändamålet för redovisningsförfarandet. Ändamålet är att genom ökad offentlighet förebygga missbruk på grund av ministrarnas eventuella externa bindningar och att samtidigt kontrollera att det föreslagna förbudet mot bindningar i 36 c § 1 mom. regeringsformen iakttas. För att nå detta mål är det tillräckligt om redogörelserna på behörigt sätt skickas till riksdagen och alla riksdagsmännen får kännedom om dem.

## 2. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa. Om lagförslagen i riksdagen behandlas i brådskande ordning enligt 67 § 2 mom. riksdagsordningen, kan de tillämpas första gången genast i samband med utnämningen av ett nytt statsråd efter riksdagsvalen i mars 1995.

## 3. Lagstiftningsordning

Förslagen gäller ändring av grundlag och bör således behandlas i den ordning som stadgas i 67 § riksdagsordningen.

Med hänvisning till det som sagts beträffande lagändringarnas ikraftträdande anser regeringen att det inte finns hinder för att behandla lagförslagen i brådskande grundlagsordning enligt 67 § 2 mom. riksdagsordningen.

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

## 1.

## Lag om ändring av Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, fogas till Regeringsformen för Finland en ny 36 c § som följer:

## 36 c §

En medlem av statsrådet får inte under sin tid som minister sköta offentlig tjänst eller sådant annat uppdrag som kan inverka menligt på skötseln av uppgifterna som minister eller äventyra förtroendet för hans verksamhet som medlem av statsrådet.

Varje medlem av statsrådet skall utan dröjsmål, sedan han blivit utnämnd, lämna en för

riksdagen avsedd redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag samt sådana uppdrag och andra bindningar som inte hör till ministrernas tjänsteåligganden och som kan vara av betydelse vid bedömningen av hans verksamhet som medlem av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den  
199 .

## 2.

## Lag om ändring av riksdagsordningen

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, fogas till 3 kap. riksdagsordningen en ny 38 b § som följer:

## 38 b §

Statsrådet skall utan dröjsmål genom en skrivelse sända riksdagen de redogörelser för statsrådsmedlemmarnas bindningar som avses i 36 c § regeringsformen. Ärendet kan tas upp till

debatt i plenum. Riksdagen fattar inget beslut med anledning av skrivelsen.

Denna lag träder i kraft den  
199 .

Helsingfors den 4 november 1994

**Republikens President**  
**MARTTI AHTISAARI**

Justitieminister *Anneli Jäätteenmäki*