

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en ny Regeringsform för Finland som skall vara Finlands grundlag. Den nya regeringsformen skall innehålla alla bestämmelser på grundlagsnivå och upphäva de nuvarande fyra grundlagarna, dvs. regeringsformen från år 1919, riksdagsordningen från år 1928, lagen om riksrätten från år 1922 samt den samma år givna lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder.

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

Huvudsyftet med propositionen är att förenhetliga och modernisera Finlands grundlagar. Den nya regeringsformen skall inte ändra grunderna för konstitutionen utan snarare justera och uppdatera den utgående från de förutsättningar som råder idag. Regeringsformen skall ytterligare befästa bl.a. det republikanska statsskicket och statens suveränitet, människovärdets okränkbarhet, principen att statsmakten tillkommer folket, den representativa demokratis princip och riksdagens ställning som högsta statliga organ, uppdelningen av statens funktioner i lagstiftande, verkställande och dömande makt, domstolarnas oberoende, parlamentarismens princip och rättsstatsprincipen. Propositionen skall förstärka de parlamentariska dragen i Finlands konstitution.

Grundlagsregleringen av riksdagens verksamhet förenklas genom att en betydande del av den nu gällande riksdagsordningens detaljerade bestämmelser om riksdagsarbetet

föreslås bli överförda till riksdagens arbetsordning. Den nya grundlagen skall närmast innehålla bestämmelser som gäller riksdagens ställning som högsta statsorgan eller som är viktiga för regleringen av riksdagsledamöternas ställning eller riksdagens uppgifter, organisation och beslutsfattande och som uppenbart inte enbart har intern betydelse för riksdagen. Systemet med urtima riksdag slopas.

Riksdagbehandlingen av lagförslag ändras så att lagförslagen skall undergå endast två behandlingar i plenum i stället för nuvarande tre. Regeringen skall ges möjlighet att komplettera en proposition innan det utskott som bereder ärendet har givit sitt betänkande. En lag som inte blivit stadfäst skall enligt förslaget omedelbart tas upp till ny behandling i riksdagen.

Republikens president skall enligt förslaget inte längre ha någon självständig rätt att utfärda förordningar. För att presidenten, statsrådet eller ministerierna skall kunna utfärda förordningar förutsätts ett uttryckligt bemyndigande i regeringsformen eller i någon annan lag. Presidenten skall liksom hittills utfärda förordningar om ikraftträdande av internationella förpliktelser. I grundlagen föreslås också bestämmelser om förutsättningarna för delegering av riksdagens lagstiftningsbehörighet.

De nya bestämmelserna om regeringsbildning innebär att riksdagen väljer statsminister, som därefter utnämns till uppdraget av republikens president. De övriga ministrarna utnämns av presidenten på förslag av den som valts till statsminister. Efter förhandlingar med de i riksdagen företrädde partierna och riksdagsgrupperna om statsrådets sammansättning och program meddelar presidenten riksdagen vem som är statsministerkandidat. Denna kandidat blir vald om han eller hon erhåller understöd av mer än

hälften av de avgivna rösterna. Om kandidaten inte får tillräckligt understöd skall en ny uppställas i samma ordning. Om inte heller denna kandidat får mer än hälften av de avgivna rösterna, skall valet av statsminister förrättas i riksdagen.

Bestämmelserna om hur presidenten fattar beslut föreslås bli ändrade så att presidenten i regel skall fatta sina beslut på förslag av statsrådet. Om presidentens beslut inte överensstämmer med förslaget återgår ärendet till statsrådet för ny beredning. Beslut om att överlämna eller återta en proposition kan presidenten fatta endast i enlighet med statsrådets nya förslag.

Republikens president skall leda Finlands utrikespolitik i samverkan med statsrådet. Statsrådet skall svara för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och skall besluta om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Klarare bestämmelser föreslås om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Riksdagens samtycke skall enligt förslaget utverkas för uppsägning av internationella förpliktelser som förutsatt riksdagens godkännande.

Om det i ett ärende som behandlas av en domstol visar sig att tillämpningen av en lag

uppenbart skulle strida mot grundlagen och lagen inte har stiftats i grundlagsordning, skall domstolen ge företräde åt grundlagsbestämmelsen.

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

I förslaget till ny regeringsform ingår bestämmelser om villkoren för inrättade av fonder utanför statsbudgeten. Systemet med villkorliga anslag som godkänns på grundval av riksdagsmäns budgetmotioner slopas.

Den nya regeringsformen begränsar möjligheterna att tilldela andra än myndigheter offentliga förvaltningsuppgifter. Regleringen av den kommunala självstyrelsen kompletteras så att bestämmelser om de uppgifter som åläggs kommunerna skall utfärdas genom lag och så att kommunerna skall ha beskattningsrätt enligt vad som närmare bestäms genom lag. Beträffande utnämningar föreslås att grundlagen endast skall innehålla bestämmelser om utnämning av de högsta tjänstemännen.

Avsikten är att den föreslagna regeringsformen skall träda i kraft den 1 mars 2000.

SISÄLLYSLUETTELO

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	5
1. Inledning	5
1.1. Revideringens utgångspunkter	5
1.2. Grundlagens betydelse och funktioner	5
2. Nuläget	7
2.1. Finlands gällande grundlagar	7
Grundlagarna och deras uppbyggnad	7
Bakgrunden till systemet med flera grundlagar	7
Tidigare grundlagsreformer	8
2.2. Huvuddragen i Finlands grundlagar	11
2.3. Den senaste tidens konstitutionella utveckling i vissa europeiska stater	15
Allmänt	15
Grundlagsreformer under stabila demokratiska förhållanden	16
De västeuropeiska staternas grundlagar – struktur och omfattning	17
Hur medlemskap i Europeiska unionen beaktas i grundlagarna	18
De västeuropeiska grundlagarnas utvecklingstrender	19
2.4. Bedömning av nuläget	21
Systemet med fyra grundlagar	21
Förhållandena mellan de högsta statsorganen	22
Bestämmelserna om riksdagen	24
Lagstiftningsförfarandet	25
Regeringsbildning	25
Presidentens beslutsförfarande	26
Befogenhet att utfärda förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet	26
Det utrikespolitiska beslutssystemet	27
Godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser	28
Övervakningen av lagars grundlagsenlighet	29
Den juridiska ministeransvarigheten	29
Statshushållningen	30
Statsförvaltningen	30
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	31
3.1. Grundlagsreformens huvudsyfte	31
3.2. En enda, enhetlig grundlag	32
3.3. Den nya grundlagens struktur och de frågor som skall regleras i grundlagen	33
Allmänna synpunkter på den nya regeringsformens uppbyggnad	33
Principerna för utformningen av grundlagsbestämmelserna	34
Den nya regeringsformens kapitelindelning	35
3.4. Grundlagsbestämmelserna om riksdagen och utvecklandet av riksdagsarbetet	37
3.5. Lagstiftningsförfarandet	38
3.6. Delegering av lagstiftningsbehörighet och befogenhet att utfärda förordning	40
3.7. Val av statsminister och regeringsbildning	41
3.8. Republikens presidents beslutsförfarande	43
3.9. Det utrikespolitiska beslutsfattandet	46
3.10. Godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser	49
3.11. Kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet och grundlagens företrädare	51
3.12. Det rättsliga ministeransvarighetssystemet	55

3.13. Statsekonomin	57
Fonder utanför statsbudgeten	57
Villkorliga budgetanslag	58
Förslaget om att bestämmelsen om Finlands myntenhet skall utgå	59
3.14. Reformen som berör förvaltningen	59
Nya bestämmelser om statsförvaltningen	59
Kommunal självstyrelse	61
Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter	61
Utnämningssbefogenhet	62
4. Propositionens verkningar	63
4.1. Verkningar i fråga om det politiska systemet	63
4.2. Verkningar i fråga om de högsta statsorganens inbördes befogenheter	63
4.3. Verkningar i fråga om riksdagens verksamhet	64
4.4. Verkningar i fråga om individens ställning	65
4.5. Ekonomiska verkningar	65
5. Beredning av propositionen	65
6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	67
6.1. Revideringen av arbetsordningen för riksdagen	67
6.2. Behovet att revidera annan lagstiftning	68
DETALJMOTIVERING	72
1. Förslaget till grundlag	72
Benämningen på grundlagen	72
1 kap. Statsskickets grunder	72
2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter	79
3 kap. Riksdagen och riksdagsledamöterna	82
4 kap. Riksdagens verksamhet	87
5 kap. Republikens president och statsrådet	102
6 kap. Lagstiftningen	120
7 kap. Statsekonomin	134
8 kap. Internationella förhållanden	144
10 kap. Laglighetskontroll	162
11 kap. Förvaltning och självstyrelse	173
12 kap. Försvaret	182
13 kap. Slutbestämmelser	183
2. Närmare bestämmelser	184
3. Ikraftträdande	184
4. Lagstiftningsordning	184
LAGTEXT	185

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

1.1. Revideringens utgångspunkter

Arbetet med att revidera Finlands konstitution har nästan utan avbrott pågått sedan början av 1970-talet. Våra grundlagar har under de senaste åren undergått flera partiella reformer av vilka en del varit av principiellt betydande medan andra varit närmast av teknisk art.

Under de senaste åren har grundlagar ändrats flera gånger. Exempelvis under valperioden 1991–1995 antogs slutgiltigt 28 lagar som innebar ändringar i grundlagarna. Det stora antalet separata reformer är problematiskt med tanke på grundlagarnas rättsliga status och gör det svårt att upprätthålla den inre konsekvensen i det konstitutionella systemet.

Riksdagen har i olika skeden avgett klämresolutioner sig om statsförfattningsreformen. I samband med att 1990 års riksdag godkände att regeringens proposition med förslag till lagstiftning om ändring av valsättet vid val av republikens president och om revidering av vissa av presidentens maktbefogenheter (lagarna 1074 och 1075/1991) lämnades vilande, förutsatte den att regeringen fortsätter beredningen av statsförfattningsreformen för att avbalansera riksdagens, republikens presidents och statsrådets maktbefogenheter och sålunda stärka riksdagens ställning (riksdagens svar 13.3.1990/RP 232/1988 rd). Den nyvalda riksdagens grundlagsutskott ansåg att arbetet på att revidera statsförfattningen bör fortsätta redan under samma valperiod för att det mål 1990 års riksdag uttalade skall nås (GrUB 4/1991 rd). När 1992 års riksdag godkände regeringens proposition med förslag till lag om ändring av riksdagsordningen förutsatte den att regeringen fortsätter med statsförfattningsreformen i syfte att parlamentarisera presidentens maktbefogenheter (riksdagens svar 15.6.1992/RP 234/1991 rd).

Riksdagens grundlagsutskott ansåg under 1994 års riksdag att det efter de genomförda och pågående delreformerna var nödvändigt att ägna uppmärksamhet åt statsförfattnings inre konsekvens. Målet skulle vara att Finlands nuvarande grundlag år 2000 har kodifierats i en enhetlig regeringsform för

Finland (GrUB 16/1994 rd).

Propositionen måste ses mot bakgrund av bedömningen att Finlands konstitution inte längre på ett tillfredsställande sätt kan utvecklas genom partiella reformer. Framförallt med tanke på konstitutionens överskådlighet och konsekvens är det motiverat att frångå systemet med flera grundlagar. Därför föreslås det att samtliga bestämmelser som kan anses vara av grundlagskaraktär sammanställs i en enda grundlag, som skall träda i kraft år 2000.

1.2. Grundlagens betydelse och funktioner

I de europeiska demokratier vilkas samhällsordning och statsskick motsvarar Finlands, uppvisar grundlagarna stora likheter till sin karaktär och sitt centrala innehåll.

Dessa länders författningar innehåller grundläggande bestämmelser om statens suveränitet samt om de statliga strukturerna och individens rättsliga ställning. Författningarna brukar reglera åtminstone

- 1) grunderna för den demokratiska rätts- och samhällsordningen
- 2) individens grundläggande fri- och rättigheter och de övriga grunderna för individens rättsliga ställning
- 3) förfarandet vid tillsättning eller val av de högsta statsorganen samt dessas behörighet och uppgifter
- 4) samarbetet och de övriga relationerna mellan de högsta statsorganen
- 5) principerna för indelning i och utövande av lagstiftande, verkställande och dömande makt samt för utövning av statsmakten
- 6) beslutanderätten i fråga om utrikespolitiken och överhuvudtaget förhållandena till andra stater och internationella organisationer
- 7) uppställande av rättsregler samt deras inbördes förhållande och varaktighet (rättsnormernas hierarki)
- 8) de högsta statsorganens politiska och rättsliga ansvar samt
- 9) förfarandet vid ändring av grundlag.

Finlands grundlag revideras under stabila demokratiska förhållanden, i en atmosfär som är fri från samhälleliga omvälvningar. Reformen bygger på en obruten konstitutionell tradition och avsikten är att grunden för vår författning bevaras oförändrad. Den för-

eslagna sammanslagningen av grundlagarna bygger på de centrala principerna för vår konstitution, dvs. ett republikanskt statskick, statlig suveränitet, människovärdets okränkbarhet, tryggheten av grundläggande fri- och rättigheter för envar, demokratins princip, åtskiljande av de grundläggande statliga funktionerna (maktindelning), riksdagens ställning som det högsta statsorganet, parlamentarismens princip, delning av regeringsmakten mellan republikens president och statsrådet, domstolarnas oavhängighet samt på konsolidering av rättsstatens och förvaltningens lagbundenhet.

Enligt den konstitutionella traditionen i vårt land är grundlagen framförallt ett juridiskt förpliktande dokument. Detta innebär dels att rent proklamatoriska bestämmelser inte hör hemma i grundlagen, dels att grundlagens bestämmelser skall motsvara den politiska verkligheten.

Mellan grundlagen och landets faktiska politiska beslutssystem finns eller borde det åtminstone finnas en växelverkan. Grundlagen inverkar på hur landets politiska system — som bygger på den samhällsliga opinionsbildningen bland medborgarna — fungerar. Synen på grundlagen som ett juridiskt förpliktande dokument förutsätter att det råder balans mellan å ena sidan det system för statlig maktutövning som framgår av grundlagen och å andra sidan den faktiska maktutövningen.

Grundlagen skiljer sig från andra lagar såtillvida att den utgör en ram för hela den nationella rättsordningen. Grundlagen bör vara möjligast klar och begriplig för alla medborgare. Medborgarna bör genom grundlagen kunna få tillräcklig information om hur det politiska systemet fungerar och om grunderna för sin egen rättsliga ställning. I grundlagen fastställs de rättsliga värden som samhällets och rättsordningens utveckling bygger på.

Som materiell utgångspunkt för revideringen av grundlagen kan åtminstone i princip uppställas kravet att grundlagen på ett heltäckande sätt skall reglera utövningen av offentlig makt samt relationerna mellan det allmänna och den enskilda individen. Tankegången är således att all utövning av offentlig makt i sista hand skall kunna härledas från grundlagen, även om denna inte i detalj kan normera maktutövningen i dess helhet. Till denna del kan man i likhet med riksdagens grundlagsutskott (GrUU 14/1994 rd)

tala om den statsförfattningens politiska principen att grundlagen är fullständig. En närliggande tanke är att utövningen av offentlig makt bör ske under öppna former. Grundlagen skall reglera alla de centrala mekanismerna för utövningen av offentlig makt samt övriga grundläggande arrangemang på det statliga planet.

Ett särdrag i vårt nationella system är att lagar som innebär undantag från grundlagen kan stiftas i grundlagsordning, utan att grundlagens ordalydelse behöver ändras. I praktiken har man emellertid försökt begränsa användningen av undantagslagar och deras tillämpningsområden.

Med tanke på principen att grundlagen skall vara uttömmande är det ett stort problem att övernationellt beslutsfattande får stor betydelse, bl.a. som en följd av den europeiska integrationen. Detta gäller också den allt mera framträdande roll som de internationella avtalen spelar vid sidan av den nationella lagstiftningen.

I det övernationella beslutsfattandet aktualiseras dock frågan om uppgiftsfördelningen mellan grundlagen och det internationella normsystemet. Grundlagen är i första hand ett politiskt dokument som reglerar grunderna för det nationella beslutsfattandet. T.ex. i fråga om medlemskapet i Europeiska unionen (EU) är det således naturligt att i grundlagen ta in i synnerhet sådana bestämmelser som reglerar Finlands nationella deltagande i EU:s beslutsfattande, dvs. bestämmelser om ärenden som hör till Finlands egen beslutanderätt. Däremot är det knappast motiverat att i grundlagen ta in närmare bestämmelser om sådant som inte i någon större utsträckning kan regleras i den nationella grundlagen.

Grundlagen har således sitt eget naturliga och godtagbara regleringsområde. Detta bestäms delvis av kravet på rättslig effektivitet. Det är nämligen inte motiverat att i grundlagen i någon större utsträckning ta in bestämmelser om sådant som inte effektivt kan regleras på detta sätt. Vid bedömningen av det godtagbara regleringsområdet måste emellertid också grundlagens symbolvärde tillmätas betydelse. Detta kan i vissa avseenden motivera avvikelser från kravet på rättslig effektivitet. Grundlagen skall trygga en tillräcklig stabilitet i det politiska systemet samt grunderna för individens rättigheter. Inom dessa ramar skall det emellertid finnas marginaler för ett normalt politiskt beslutsfattande under demokratiska former. Det kan

anses vara en allmän trend inom vår konstitutionella utveckling att de parlamentariska dragen har förstärkts och att statsrådet, som förutsätts åtnjuta riksdagsmajoritetens förtroende, har fått bättre verksamhetsbetingelser.

2. Nuläget

2.1. Finlands gällande grundlagar

Grundlagarna och deras uppbyggnad

Finlands nuvarande grundlagar är Regeringsformen för Finland från år 1919, riksdagsordningen från år 1928, lagen om riksrätten (273/1922) och lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder, den s.k. ministeransvarighetslagen (274/1922, rubriken ändrad 1222/1990).

Systemet med flera grundlagar uttrycks i 1 § 2 mom. regeringsformen med orden Finlands demokratiska konstitution är fastslagen i denna regeringsform och andra grundlagar.

Också självstyrelselagen för Åland (1144/1991) och jordförvärvslagen för Åland (3/1975) är jämförbara med grundlagar. Andringar i dem förutsätter grundlagsordning. Dessutom skall ändringarna godkännas av lagtingen i den ordning som föreskrivs i självstyrelselagstiftningen. Nämnda lagar är dock inte formellt grundlagar.

Finlands viktigaste grundlagar, dvs. regeringsformen och riksdagsordningen, innehöll vardera ursprungligen något färre än hundra paragrafer. Numera har de över hundra paragrafer var. Riksdagsordningens text är ungefär en och en halv gång så lång som regeringsformens, vilket för sin del visar att skrivsättet i riksdagsordningens paragrafer är mer detaljerat. De två övriga grundlagarna är betydligt kortare, med sammanlagt ett drygt tiotal paragrafer.

Regeringsformen och riksdagsordningen är indelade i kapitel, i regeringsformen 13 och i riksdagsordningen 9. De första kapitlen i regeringsformen innehåller allmänna bestämmelser och bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Därefter följer kapitel med bestämmelser om statliga funktioner och organ. Tre av kapitlen består av en enda paragraf. Riksdagsordningens kapitelindelning överensstämmer med 1906 års lantdagsordning. Indelningen bygger på sätt och vis på en kronologisk ordning. De första

kapitlen innehåller bestämmelser om riksdagen och riksdagsmannaval, om riksdagsmännens ställning samt om riksdagens början, avslutning och upplösning. Därefter följer bestämmelser om upptagande och beredning av ärenden, behandling av ärenden som gäller Europeiska unionen samt ärendenas behandling i plenum och stora utskottet. I slutet av riksdagsordningen finns bestämmelser om de direkt under riksdagen lydande inrättningarna och om åtgärder med anledning av riksdagens beslut.

Bakgrunden till systemet med flera grundlagar

Systemet med flera grundlagar har sina historiska rötter i den tid då Finland hörde till Sverige och i storfurstendömet. Från den svenska konstitutionen övertog Finland i tillämpliga delar 1772 års regeringsform och 1789 års förenings- och säkerhetsakt. Dessutom övertogs ståndsprivilegierna och en del annan motsvarande lagstiftning som var jämfällbar med grundlag.

Under storfurstendömet rådde det länge oenighet om grundlagsbegreppet. En bidragande omständighet var att förfarandet med undantagslagar inte ännu var vedertaget och att det rådde oklarhet om de lagars rättsliga status som indirekt ändrade grundlagen. Redan den nya lantdagsordning som stiftades 1869 proklamerades vara grundlag. Också vissa paragrafer i den värnpliktslag som stiftades 1878 proklamerades gälla som grundlag. År 1889 stiftades förordningen om rätt för finsk medborgare af annan kristen troslära än den ewangelisk-lutherska att beklåda embeten och tjänster i landet att gälla som grundlag.

Följande nya grundlagar, som var lantdagsordningen samt lagen angående yttrande-, församlings- och föreningsfrihet, stiftades 1906. Grundlagsstatus gavs också den första ministeransvarighetslagen från år 1918, dvs. lagen angående rätt för Finlands lantdag att granska lagenligheten av ledamöternas i statsrådet och prokuratorns ämbetsåtgärder, samt 1919 års lag angående rättsgrunderna för Finlands statshushållning. Systemet med flera grundlagar var således befast redan innan regeringsformen stiftades. Riksdagsordningen hade å andra sidan fått en större tyngd efter riksdagsreformen, eftersom den i slutet av storfurstendömet tid var den enda del av konstitutionen, vid sidan av

lagen angående yttrande-, församlings- och föreningsfrihet, som avspeglade den vid tidpunkten rådande grundlagsuppfattningen.

I samband med 1919 års regeringsform ifrågasattes inte systemet med flera grundlagar. Snarare underlättades stiftandet av regeringsformen genom att den delvis byggde på hänvisningar till 1906 års lantdagsordning. Med hänsyn till detta var det naturligt att riksdagsordningen, ministeransvarighetslagen och lagen om riksrätten, som stiftades efter regeringsformen och ersatte motsvarande tidigare grundlagar, också de förklarades vara grundlagar.

Redan på 1920-talet började man förhålla sig mera restriktivt till att ge nya lagar grundlagsstatus. Under riksdagsbehandlingen ströks omnämningen om grundlagsstatus i regeringens propositioner med förslag till lag om självstyrelse för Åland (RP 73/1919 rd, GrUB 1/1920 rd) och i lagen om finsk medborgares rätt att utan avseende å sin trosbekännelse nyttjas i landets tjänst (RP 2/1920 rd, StUB 2/1921 rd).

Tidigare grundlagsreformer

Före 1980-talet hade närmast detaljändringar gjorts i grundlagarna. De största ändringarna hade gjorts i riksdagsordningen och gällde bl.a. bestämmelserna om val och riksdagens mandatperiod.

Aldersgränsen för deltagande i val sänktes först från 24 till 21 år (839/1944), sedan till 20 år (341/1969) och slutligen till 18 år, särskilt för rösträttens (357/1972) och valbarhetens (455/1976) vidkommande. Riksdagens mandatperiod förlängdes från tre till fyra år (276/1954). Från en tidigare period kan nämnas de ändringar i riksdagsordningen (337/1930 och 240/1934) som syftade till att från riksdagen utestänga personer som deltagit i kommunistisk verksamhet. De ifrågasattade bestämmelserna ändrades efter kriget så att de återfick sin ursprungliga form (771/1944). Riksdagsordningen kompletterades också i samband med att folkpensionsanstalten inrättades och ställdes under riksdagens tillsyn (249/1937) samt i samband med att riksdagsbiblioteket åter ställdes under riksdagens vård och tillsyn (626/1948). Inrättandet av riksdagens löne-delegation ledde till att nya bestämmelser intogs i vardera huvudgrundlagen (662 och 663/1970).

Regeringsformen har ändrats bl.a. så att mandatperioden för riksdagens justitieombudsman har förlängts från ett till tre år (277/1933) och senare till nuvarande fyra år (176/1957). Genom den sist nämnda ändringen blev det möjligt att välja också en kvinna till justitieombudsman. År 1971 inrättades sysslan som biträdande justitieombudsman (19/1971). Ytterligare kan nämnas kompletteringen av regeringsformen med en bestämmelse om statsministerns ställföreträdare (588/1956) och bestämmelsen om den grundläggande rätten till arbete, som tillkom efter en lagmotion (592/1972).

Sedan början av 1980-talet har grundlagarna dels ändrats i enskilda detaljer, dels undergått mera omfattande partiella reformer.

Den första grundlagsreformen som omfattade ett större antal bestämmelser gjordes 1983, då ett flertal av riksdagsordningens paragrafer skrevs om. Dessa hade betydelse närmast för riksdagens arbete (278 och 279/1983).

Den jämförelsevis mera omfattande och betydelsefulla reform som gjordes år 1987 (570, 573, 575–577/1987) var resultatet av fyra propositioner som samtidigt avläts till riksdagen 1984. Dessa utgjorde en helhet som kan anses vara den första omfattande partiella grundlagsreformen. Till grundlagarna fogades i det sammanhanget bestämmelser om rådgivande folkomröstning samtidigt som bestämmelserna om val av republikens president ändrades så att det indirekta valsättet ersattes med en kombination av direkt val och elektorsval, bestämmelserna om vissa av presidentens maktbefogenheter ändrades samt bestämmelserna om att lämna vanliga lagar vilande ändrades så att den tid som lagförslag lämnades vilande förkortades. Dessutom skapades en särskild behandlingsordning för vissa tillsyns- och regleringslagar.

Under 1980-talet gjordes utöver de ovan nämnda reformerna ett flertal smärre ändringar. Regeringsformens bestämmelser om publicering av författningar kompletterades år 1980 (607/1980). Följande år fastställdes antalet presidentvalsektorer till 301 (738/1981). Bestämmelserna om tillsättning av riksrätten ändrades år 1983 (282/1983). År 1985 ändrades riksdagsordningens bestämmelser om regeringens årliga berättelse till riksdagen (152/1985). I samband med 1986 års genomgripande revidering av tjänstemannalagstiftningen gjordes också ändring-

ar i regeringsformen (754/1986) och i samband med revideringen av lagstiftningen om tjänstekollektivavtal ändrades riksdagsordningen (763/1986). I riksdagsordningen ändrades år 1987 på grundvalen av en lagmotion bl.a. bestämmelserna om skriftliga och muntliga frågor (316/1987). I samband med revideringen av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen kompletterades riksdagsordningens bestämmelser om det straffprocessuella skydd som riksdagsmännen åtnjuter (457/1987). Revideringen av systemet för utnämning av underrättsdomare förutsatte vissa ändringar i regeringsformen (637/1987). Regeringsformens bestämmelser om tjänsteutnämningar kompletterades i samband med en revidering av lagstiftningen om republikens presidents kansli (1098/1987). På grund av lagen om riksdagens tjänstemän gjordes det vissa tekniska ändringar i riksdagsordningen (1254/1987). Till riksdagsordningen fogades år 1989 bestämmelser om statsrådets frågetimme samtidigt som bestämmelserna om behandlingen av statsrådets redogörelser reviderades (297/1989). Efter en ändring av regeringsformen blev utländska medborgare behöriga för de flesta offentliga tjänsterna i vårt land (724/1989). År 1989 ändrades också riksdagsordningens bestämmelser om valbrott (793/1989).

I samband med den första av 1990-talets omfattande grundlagsreformer reviderades bestämmelserna om val av republikens president och justerades vissa av presidentens maktbefogenheter (1074/1991). I det sammanhanget gjordes också vissa ändringar i riksdagsordningen (1075/1991). Ändringen innebär att presidentvalet förrättas som direkt folkval, vid behov i två omgångar. Samtidigt begränsades presidentens mandatperioder till två på varandra följande sexårsperioder. År 1994 förrättades presidentvalet för första gången på det nya sättet.

Republikens presidents maktbefogenheter justerades så att presidenten kan besluta om upplösning av riksdagen endast om statsministern har väckt ett motiverat initiativ och efter att presidenten har hört riksdagens talman och riksdagsgrupperna. Detta skall ske medan riksdagen är församlad. Efter reformen kan presidenten bevilja statsrådet eller någon av dess medlemmar avsked efter riksdagens misstroendevotum eller på anhållan. Av andra orsaker kan statsrådets medlemmar beviljas avsked endast på initiativ av stats-

ministern. Regeringsformen kompletterades också med en bestämmelse om att statsrådet utan dröjsmål skall överlämna sitt program till riksdagen som ett meddelande. Dessutom frångicks kravet att ministrarna skall vara infödda finska medborgare. Numera räcker det att de är finska medborgare.

År 1991 reviderades regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om statshushållningen (1077 och 1078/1991). Som nya begrepp infördes benämningarna statsbudget och tilläggsbudget samt budgetmotion. Reformen byggde på principerna om budgetens fullständighet och årsbundenhet samt på brutto-, balans- och offentlighetsprinciperna. Det gjordes emellertid möjligt att lagstifta om nettobudgetering och budgetering för flera finansår. I grundlagen togs in en bestämmelse om att statsrådet till riksdagen kan överlämna en flerårsplan för statshushållningen i form av en redogörelse eller en upplysning. Möjligheten att grunda fonder utanför budgeten frångicks. I regeringsformen intogs också en bestämmelse om att Finlands myntenhet är en mark.

År 1992 stiftades en lag om temporär ändring av riksdagsordningen (101/1992). Enligt den till riksdagsordningen temporärt fogade 66 a § kunde sådana lagförslag i regel inte lämnas vilande som gällde inbesparing av statens utgifter, om lagen skulle gälla högst ett finansår. Detta förbud mot att lämna lagförslag vilande gällde emellertid inte förslag som försvagade det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet.

Senare samma år ändrades riksdagsordningen (818/1992) så att möjligheten att lämna vanliga lagförslag vilande huvudsakligen ströks och så att den särskilda lagstiftningsordningen för skattelagar upphävdes. Möjligheten att lämna lagförslag vilande bibehölls i fråga om lagförslag som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet och inte gäller stadgande om skatt eller godkännande av bestämmelser som ingår i statsfördrag. Reformen trädde i kraft den 1 september 1992 och genom den upphävdes den nämnda lagen om temporär ändring av riksdagsordningen.

År 1993 ändrades regeringsformen och riksdagsordningen (1116 och 1117/1993) till följd av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). Syftet med ändringarna var att göra det möjligt för riksdagen att delta i den nationella beredningen av de beslut som skulle fattas av internatio-

nella organ, närmast gemensamma EES-kommittén. Ändringen påverkade inte skyldigheten att utverka riksdagens samtycke till EES-författningar i det skede då dessa godkändes och genomfördes.

Till regeringsformen fogades i detta sammanhang en ny 33 a §. Enligt denna skall regeringen så som riksdagsordningen stadgar delta i den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner. Dessutom skall statsrådet utan hinder av 33 § bestämma om den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner och, till den del ett sådant beslut inte kräver godkännande av riksdagen och beslutets innehåll inte heller kräver att någon förordning utfärdas, också besluta om andra därtill anslutna åtgärder som Finland vidtar.

Syftet med de ändringar som gjordes i riksdagsordningen var att säkerställa att riksdagen skulle få behövlig information om ärenden som gäller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och att den effektivt skulle kunna delta i den nationella beredningen av ärendena. Statsrådet ålades i riksdagsordningen en uttrycklig skyldighet att utan dröjsmål till riksdagen sända förslag till EES-rättsakter som statsrådet fått kännedom om, ifall dessa i Finland skulle införas genom lag eller annars krävde riksdagens godkännande. Stora utskottet skulle på förhand behandla under beredning varande förslag till EES-rättsakter och, på grundvalen av beredningen i respektive specialutskott, ge utlåtanden om dem till statsrådet. Stora utskottet gavs enligt en uttrycklig bestämmelse rätt att av statsrådet få en redogörelse för beredningen av ärenden inom området för EES-avtalet. I detta sammanhang bestämdes även att genom lag eller riksdagens arbetsordning kan bestämmas om val av riksdagens representanter till internationella institutioner, exempelvis gemensamma EES-kommittén.

År 1994 gjordes vissa ändringar i riksdagsordningen med anledning av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (1551/1994). De bestämmelser som hade fogats till riksdagsordningen i EES-skedet justerades så att de stämde överens med EU-medlemskapet. Nya bestämmelser togs in om Europeiska rådet och regeringskonferensen. Statsministern skall på förhand ge stora utskottet samt, i fråga om Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, utrikesutskottet information om de

ärenden som skall tas upp vid Europeiska rådets möten. Efter mötena skall statsministern informera riksdagen eller vederbörande utskott om de ärenden som har behandlats vid mötena. Motsvarande bestämmelser skall tillämpas på regeringskonferenserna som behandlar ändringar i de fördrag som Europeiska unionen bygger på.

Den senaste betydande ändringen av grundlagarna är den som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna (969-972/1995). Detta omfattande lagstiftningsprojekt innebar en totalrevidering av regeringsformens II kap. I det sammanhanget upphävdes också de sista bestämmelserna om möjligheten att lämna vanliga lagförslag vilande.

Under 1990-talet har grundlagarna dessutom undergått ett flertal smärre revideringar.

I samband med en reform som gällde statens centralförvaltning gjordes år 1990 vissa ändringar i regeringsformens bestämmelser om tjänsteutnämningar (343/1990). I regeringsformen gjordes 1990 en ändring till följd av övergången till endagsval (432/1990). Riksdagsordningens bestämmelser om riksdagens utskottsväsende ändrades, med konsekvenser för bl.a. stora utskottets ställning inom lagstiftningsförfarandet (1056/1990). Regeringsformens bestämmelser om justiekanslerns och justitieombudsmannens befogenheter reviderades (1221/1990). Genom ändringar i ministeransvarighetslagen och lagen om riksrätten underställdes justitieombudsmannen den förstnämnda lagen (1222 och 1223/1990).

År 1991 ändrades riksdagsordningen på grundvalen av en lagmotion så att det blev möjligt att remittera ärenden som gäller statsfördrag också till andra specialutskott för beredning än utrikesutskottet (548/1991). Samma år fogades till riksdagsordningen också en bestämmelse om att samerna skall höras i riksdagen i frågor som särskilt angår dem (1079/1991). Till följd av beredskapslagstiftningen hade 67 a § 3 mom. riksdagsordningen blivit föråldrad och upphävdes följaktligen (1082/1991). Genom en ändring av 51 § regeringsformen blev det möjligt för utlänningar att delta i kommunernas förvaltning (1717/1991).

År 1992 gjordes i riksdagsordningen tekniska justeringar som bland annat innebar att tiden för inlämnande av budgetmotioner förlängdes (205/1992). Regeringsformens bestämmelser om tjänsteutnämningar justerades

i samband med underrättsreformen (1418/1992).

År 1993 upphävdes 16 § 3 mom. riksdagsordningen på grundvalen av en lagmotion (517/1993). Därmed bortföll specialutskottets och kanslikommissionens medlemmars samt justeringsmännens rätt till extra arvode under den tid utskottets, kanslikommissionens eller juseringsmännens arbete fortgick sedan riksdagens sammanträden hade avbrutits eller sedan riksdagen avslutat sina sammanträden. Samma år gjordes i riksdagsordningen också en ändring (691/1993) som innebar att statsministern vid en tidpunkt som statsministern avtalat med talmannen kan ge riksdagen upplysningar i angelägenheter som hör till statsrådets behörighetsområde och att en aktuell fråga som en riksdagsman föreslagit kan debatteras i plenum om talmanakonferensen så beslutar. Samtidigt ändrades också paragrafen om muntliga frågor. I regeringsformen ändrades bestämmelserna om hur beslutsbefogenheterna fördelas mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna (1119/1993).

År 1994 fogades till regeringsformen och riksdagsordningen bestämmelser om landskapet Ålands självstyrelse (128 och 129/1994). Samma år upphävdes riksdagsordningens 61 § enligt vilken endast riksdagsmän som tillhör evangelisk-lutherska trosbekännelsen får delta i handläggningen av ärenden som gäller kyrkolagen (657/1994). Till riksdagsordningen fogades temporärt en bestämmelse (1186/1994) om att handhavandet av riksdagsmannaupdraget avbryts för den tid riksdagsmannen har valts till företrädare i Europaparlamentet och att riksdagsmannens suppleant träder i stället för honom för att handha riksdagsmannaupdraget.

År 1995 lindrades regeringsformens krav på högsta domstolens domföra medlemsantal (267/1995). Grundlagen kompletterades med bestämmelser om begränsning av statsrådsmedlemmarnas bindningar samt med bestämmelser om ministrarnas skyldighet att till riksdagen sända redogörelser för sina bindningar (270 och 271/1995). Bestämmelserna om val av medlemmar till vissa riksdagsorgan ändrades till följd av en lagmotion så att dessa val skall förrättas på samma sätt som val av specialutskottets medlemmar (338 och 339/1995). I det sammanhanget ändrades också bestämmelserna om riksdagens justeringsmän så att riksdagens svar

och skrivelser samt riksdagsbeslut sätts upp av riksdagens kansli under uppsikt av justeringsmännen. I samband med det andra skedet av strafflagens totalrevidering ändrades vissa grundlagsbestämmelser som har samband med strafflagen (579 och 580/1995). Till regeringsformen fogades bestämmelser om samernas kulturella autonomi (973/1995). Också de allmänna bestämmelserna om statsrådets ministerier reviderades (976/1995). Grundlagarnas bestämmelser om åldersgränsen för rösträtt ändrades så att den har rösträtt som senast på valdagen fyller 18 år (1641 och 1642/1995).

I samband med revideringen av bestämmelserna om åklagarväsendet fogades till regeringsformen en ny 60 a § enligt vilken åklagarväsendet står under ledning av en riksåklagare som är högsta åklagare. Därav föranledda ändringar gjordes i regeringsformens bestämmelser om justitiekanslern (198/1997). År 1997 ändrades också 87 och 89 § regeringsformen så att uppgiften att utnämna professorer vid högskolorna kan överföras genom lag från republikens president till högskolan (647/1997). Ändringarna träder i kraft den 1 augusti 1998. Också 49 och 59 § regeringsformen, 1 § ministeransvarighetslagen samt 1 § lagen om riksrätten (1113–1115/1997) ändrades. Ändringarna innebär en övergång till ett system med två biträdande justitieombudsmän.

2.2. Huvuddragen i Finlands grundlag

Regeringsformen anses i allmänhet vara Finlands viktigaste grundlag. Den innehåller bestämmelser om de grundläggande konstitutionella principerna (I kap.), grundläggande fri- och rättigheter (II kap.), lagstiftningen (III kap.), rådgivande folkomröstning (III a kap.), republikens president och statsrådet samt om grunderna för den offentliga förvaltningen (IV kap.), Ålands självstyrelse (IV a kap.), domstolarna (V kap.), statshushållningen (VI kap.), försvarsverket (VII kap.), undervisningsväsendet (XIII kap.), religionssamfunden (IX kap.) och om de offentliga tjänsterna (X kap.).

Enligt de grundläggande konstitutionella principerna i I kapitlet är Finland en suverän republik vars konstitution tryggar människovärdets okränkbarhet. Vidare fastställs demokratin och den representativa parlamentarismens principer samt principen om oberoende domstolar. Kapitlet innehåller be-

stämmelser också om maktindelningen mellan olika statsorgan, om rikets territoriella odelbarhet samt om finskt medborgarskap. Bestämmelser om de grundläggande konstitutionella principerna finns också i andra kapitel av regeringsformen. I IV kapitlet ingår t.ex. den från parlamentarisk synpunkt viktiga principen att statsrådsmedlemmarna skall åtnjuta riksdagens förtroende, medan den för en rättsstat viktiga principen om tjänsteverksamhetens lagbundenhet ingår i X kapitlet. Riksdagens ställning som det högsta statsorganet är baserad dels på regeringsformens I kap. dels på riksdagsordningens I kap.

De i regeringsformens II kap. ingående bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter totalreviderades 1995. Kapitlet innehåller numera helt moderna bestämmelser om likställdhet samt om jämställdhet mellan könen, om de viktigaste fri- och rättigheterna, om valrätten och rätten att delta i olika aktiviteter, om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, om språkliga rättigheter samt om rätten till en sund miljö och till rättsskydd.

Regeringsformens III kap. om lagstiftningen innehåller bestämmelser närmast om republikens presidents och statsrådets medverkan i lagstiftningsförfarandet. Kapitlets bestämmelser gäller regeringens avlåtande av propositioner, stadfästelse av lagar samt presidentens rätt att i det sammanhanget återvända en lag till riksdagen samt undertecknande och publicering av lagar. Merparten av bestämmelserna om lagstiftningsförfarandet ingår i riksdagsordningen som det hänvisas till i flera av regeringsformens paragrafer. Regeringsformens III kap. innehåller en uttrycklig bestämmelse om att det stadgas i riksdagsordningen om riksdagens organisation och åligganden.

Regeringsformens III a kap. om rådgivande folkomröstning innehåller en enda paragraf. Det gör också IV a kapitlet (Ålands självstyrelse) och IX kapitlet (religionssamfundet).

De grundläggande bestämmelserna om styrelse och förvaltning ingår i regeringsformens IV kap. Kapitlet innehåller bestämmelser om val av republikens president och om presidentens maktbefogenheter, såsom rätten att upplösa riksdagen och förordna om nyval, rätten att utfärda förordningar och benämningsrätten. Kapitlet innehåller också bestämmelser om förfarandet när presidenten har förhinder, om beslutsförfarandet, om

presidentens straffrättsliga ansvar samt om presidentens ställning som högsta befälvare över Finlands krigsmakt. Bestämmelserna om presidentens utnämningssätt har däremot tagits in i regeringsformens X kap.

Regeringsformens IV kap. innehåller också grundläggande bestämmelser om förhållandet till utländska makter. I bestämmelserna hänvisas å andra sidan också till riksdagsordningen. Enligt regeringsformen bestämmer presidenten om Finlands förhållande till utländska makter, dock så att riksdagen skall godkänna vissa internationella avtal som anges i regeringsformen och riksdagsordningen. Dessutom skall riksdagen delta i den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner, så som riksdagsordningen stadgar. Genom denna bestämmelse hänvisas till vad som i riksdagsordningens 4 a kap. bestäms om behandling av ärenden som gäller Europeiska unionen. Statsrådet skall däremot, i enlighet med regeringsformen och riksdagsordningen, bestämma om den nationella beredningen av beslut som fattas inom Europeiska unionen och i regel också besluta om andra därtill anslutna åtgärder som Finland deltar i.

De viktigaste bestämmelserna om statsrådet ingår också i regeringsformens IV kap. Kapitlets bestämmelser gäller bl.a. utnämning av statsrådsmedlemmar, överlämnande av regeringsprogrammet som ett meddelande till riksdagen samt statsrådets och dess medlemmars avgång. Kapitlet innehåller också bestämmelser som begränsar ministrarnas möjligheter att sköta uppgifter som inte hör till ministeruppdraget och bestämmelser som förpliktar dem att för riksdagen redogöra för vissa bindningar. Vidare innehåller kapitlet bestämmelser om statsrådets basorganisation och uppgifter samt om fördelningen av dess beslutanderätt mellan allmänna sammanträdet och ministerierna. Det innehåller också grundläggande bestämmelser om justitieministern i statsrådet och om riksdagens justitieombudsman.

I fråga om den allmänna förvaltningen innehåller IV kapitlet bestämmelser om den administrativa områdesindelningen. Dessutom innehåller kapitlet bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och om samernas kulturella autonomi. I IV a kap. finns en grundläggande bestämmelse om Ålands självstyrelse och i VIII kap. en bestämmelse om Helsingfors universitets självstyrelse.

Regeringsformens IV kap. innehåller också den från parlamentarismens synpunkt centrala bestämmelsen att medlemmarna av statsrådet skall åtnjuta riksdagens förtroende. Kapitlet innehåller vidare en grundläggande bestämmelse om statsrådsmedlemmarnas ansvarighet inför riksdagen. Detaljregleringen av det rättsliga ministeransvarighetssystemet är splittrad så att bestämmelser om systemet finns i samtliga fyra grundlagar.

I regeringsformen finns bestämmelser om bl.a. justitiekanslerns rätt att göra anmälan om en statsrådsmedlems lagstridiga förfarande till presidenten och riksdagen och om justitieombudsmannens rätt att göra motsvarande anmälan till riksdagen. I regeringsformen finns också bestämmelser om presidentens rätt att förordna om åtal mot en minister eller justitiekanslern samt om vem som skall driva åtal som presidenten väckt. I riksdagsordningen finns en hänvisning enligt vilken om riksdagens befogenhet att pröva lagenligheten av statsrådets och justitiekanslerns ämbetsåtgärder och om handläggningen av sådana ärenden stadgas särskilt i lag samt en bestämmelse enligt vilken grundlagsutskottet skall bereda ministeråtalärenden. I ministeransvarighetslagen finns bestämmelser om hur ministeransvarighetsärenden skall anhängiggöras och behandlas i riksdagen samt bestämmelser om förutsättningarna för väckande av åtal mot en minister. En grundläggande bestämmelse om riksrätten finns i regeringsformens V kap., där det också finns andra bestämmelser om domstolsväsendet. Riksrättens behörighet och sammansättning regleras i lagen om riksrätten som också innehåller bestämmelser om inledande av rättegång och om tillämpning av allmän lag. I lagen om riksrätten finns också en bestämmelse om att nåd i riksrättens dom får beviljas endast på framställning av riksrätten.

Regeringsformens VI kap. om statshushållningen totalreviderades 1991. I kapitlet finns bestämmelser bl.a. om statsskatt och statliga avgifter, om statsbudgeten och de viktigaste budgetprinciperna, om Finlands myntenhet och Finlands Bank, om statens upplåning, statsborgen och statsgaranti, om statens affärsverksamhet samt om granskning av statshushållningen.

I regeringsformens VII kap. finns bestämmelser om den allmänna skyldigheten att försvara landet, om rätten att på grund av övertygelse befrias från deltagande i landets

militära försvar samt om mobilisering av trupperna. Av bestämmelserna i kap. VIII om undervisningsväsendet är bestämmelserna om Helsingfors universitets självstyrelse samt om hemundervisning och rätten att inrätta privata skolor i kraft. I IX kapitlet enda paragraf finns bestämmelser om religionsamfund.

Regeringsformens X kap. om de offentliga tjänsterna innehåller bestämmelser bl.a. om de tjänster till vilka endast finska medborgare kan utnämnas, om de allmänna befordringsgrunderna samt om presidentens utnämningssamt. Kapitlet innehåller också en bestämmelse om tjänsteverksamhetens lagbundenhet samt ett förbud som innebär att domare och andra tjänstemän inte får tillämpa en förordning som står i strid med grundlag eller annan lag. Dessutom ingår i kapitlet en bestämmelse om tjänsteansvar samt om tjänstemännens och statens skadeståndsansvar.

De flesta grundlagsbestämmelserna om riksdagens organisationsform, uppgifter och verksamhet finns för närvarande i riksdagsordningen. Dessa regleringar är delvis synnerligen detaljerade. Riksdagsordningen innehåller bestämmelser om riksdagens sammansättning och riksdagsmannaval samt om riksdagsmännens ställning (1 kap.), om riksdagens början, avslutning och upplösning (2 kap.), om ärendenas upptagande vid riksdagen (3 kap.), om ärendenas beredning (4 kap.), om behandling av ärenden som gäller Europeiska unionen (4 a kap.), om ärendenas behandling i plenum och stora utskottet (5 kap.), om vissa inrättningar som lyder under riksdagen (6 kap.) samt om åtgärder med anledning av riksdagens beslut (7 kap.).

Riksdagsordningens 1 kap. börjar med en grundläggande konstitutionell bestämmelse enligt vilken riksdagen representerar folket. Den representativa demokratins princip har således i likhet med riksdagens ställning som det högsta statsorganet slagits fast både i riksdagsordningen och i regeringsformen. I riksdagsordningens 1 kap. finns också bestämmelser om att riksdagen bildar en enda kammare, om antalet riksdagsmän samt om riksdagens valperiod. I riksdagsordningens 1 kap. finns vidare bestämmelser om den lika rösträtten samt om det omedelbara och proportionella valsättet.

Också bestämmelserna om riksdagsmännens ställning finns i 1 kap. riksdagsordningen. Vidare innehåller kapitlet bestäm-

meler om riksdagsmannauppdragets början och upphörande, om förbud mot s.k. imperativt mandat, om riksdagsmännens rättsliga immunitet samt om det särskilda straffrättsliga skydd som de åtnjuter.

I riksdagsordningens 2 kap. finns bestämmelser om riksdagens början, avslutning och upplösning. Andra bestämmelser i kapitlet handlar om riksdagens ordinarie sammanträdesort, om tidpunkterna för dess sammankomster, om val av talman och vicetalmän samt om valperiodens indelning i riksdagar. I 2 kap. finns också bestämmelser om avslutande av riksdagens sammanträden efter att republikens president förordnat om nyval samt om riksdagens sammankommande efter förordnandet om nyval. Dessutom innehåller kapitlet bestämmelser om uttima riksdag, om granskning av riksdagsmännens fullmakter samt om ceremonierna i samband med riksdagens öppnande och avslutande av riksdagsarbetet.

I riksdagsordningen 3 kap. om ärendenas upptagande vid riksdagen finns bestämmelser bl.a. om avlåtande och återtagande av regeringens propositioner, om överlämnande av budgetpropositionen, om riksdagsmotioner och, som en hänvisningsbestämmelse, om den rätt som Alands landsting har att väcka initiativ samt om kontinuiteten i handläggningen av ärendena. Kapitlet innehåller också bestämmelser om den parlamentariska övervakningen av regeringen och om tryckande av riksdagens rätt till upplysningar. I detta sammanhang kan nämnas t.ex. bestämmelserna om regeringens berättelse om de åtgärder som den vidtagit, om relationen angående statsverkets förvaltning och tillstånd samt om statsrevisorernas berättelse, som skall lämnas till riksdagen. Hit hör också bestämmelserna om statsrådets meddelande och redogörelse samt om statsministerns upplysning till riksdagen. Vidare finns det i kapitlet bestämmelser om interpellationer och om andra spørsmål som ställs till statsrådet eller någon av dess medlemmar samt om olika former av plenardiskussion. I kapitlet finns också en bestämmelse om statsrådets skyldighet att genom en skrivelse sända riksdagen redogörelser för statsrådsmedlemmarnas bindningar. Dessutom innehåller 3 kap. hänvisningar till specialbestämmelser som gäller stiftande av kyrkolag samt självstyrelselagen och jordförvärvslagen för Åland.

Riksdagsordningens 4 kap. innehåller

framförallt bestämmelser om riksdagens utskottsväsende. Dessa bestämmelser gäller bl.a. tillsättning av permanenta och tillfälliga specialutskott samt stora utskottet, utskottens medlemsantal, konstituering, mandatperiod och uppgifter. I kapitlet finns också bestämmelser om utskottets rätt att sammankomma under avbrott i riksdagens sammanträden samt om utskottsarbetet och utskottens rätt att få upplysningar. Dessutom finns i 4 kap. en grundläggande bestämmelse om talmanskonferensen.

I 4 a kap. finns bestämmelser om riksdagsbehandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen. Dessa bestämmelser gäller bl.a. förhandsbehandling av sådana EU-ärenden som hör till riksdagens behörighet och förfarandet i samband därmed. I kapitlet fastställs också statsministerns skyldighet att informera riksdagen om de ärenden som har behandlats vid Europeiska rådets möten samt stora utskottets rätt att få redogörelse av statsrådet om beredningen av ärenden i Europeiska unionen.

Riksdagsordningens 5 kap. innehåller bestämmelser bl.a. om talmannens uppgifter, om plenarbehandlingen av offentlighet, om riksdagsmännens yttrandefrihet samt om det s.k. beredningstvång som gäller i fråga om de ärenden som tas upp till behandling vid plenum. Kapitlet innehåller också bestämmelser om lagstiftningsordningen för grundlag och vanliga lagar samt för lagar som gäller statsfördrags godkännande och ikraftträdande. Vidare innehåller det bestämmelser om riksdagsbehandlingen av lagförslag som godkänts efter att ha lämnats vilande samt av lagar som republikens president inte har stadfäst. I kapitlet finns slutligen en bestämmelse om riksdagens möjlighet att hänskjuta ett ärende till grundlagsutskottet om den inte nöjer sig med talmannens åtgärd.

Riksdagsordningens 6 kap. innehåller bestämmelser om åtgärder beträffande Finlands Bank och folkpensionsanstalten samt riksdagsbiblioteket. I kapitlet finns bl.a. bestämmelser om bankfullmäktige, Finlands Banks revisorer och folkpensionsanstaltens fullmäktige.

I riksdagsordningens 7 kap. finns bestämmelser om åtgärder med anledning av riksdagens beslut. Bestämmelserna gäller bl.a. förfarandet vid stadfästelse och återsändande av lagar samt publiceringen av riksdagsbesluten. Kapitlet innehåller vidare en bestämmelse enligt vilken riksdagen beslutar

om publicering av statsbudgeten i Finlands författningssamling.

Riksdagsordningens 8 kap. innehåller bestämmelser bl.a. om prioriteringen av regeringens propositioner i plenum och i utskotten, om finskans och svenskans ställning inom riksdagsarbetet samt om publicering av riksdagshandlingarna. I kapitlet finns också bestämmelser om statsrevisorerna samt om riksdagens kansli och kanslikommissionen. Dessutom finns i kapitlet en bestämmelse enligt vilken riksdagen har fullmakt att för sig godkänna en arbetsordning och en valstadga samt reglementen för riksdagens tjänstemän. Enligt en annan av kapitlets bestämmelser kan om val av riksdagens representanter till en internationell institution stadgas genom lag eller i arbetsordningen för riksdagen.

2.3. Den senaste tidens konstitutionella utveckling i vissa europeiska stater

Allmänt

De flesta västeuropeiska staters konstitutioner har tillkommit under 1900-talet. Ett fåtal stater har fortfarande konstitutioner från förra seklet. De äldsta konstitutionerna i Europa har Norge (1814), Belgien (1831), Luxemburg (1868) och Schweiz (1874). Merparten av de västeuropeiska staternas konstitutioner härstammar från tiden efter andra världskriget, vilket innebär att de avspeglar relativt moderna konstitutionella tankegångar. De flesta före detta socialiststaterna i centrala och östliga Europa har numera totalreviderat sina konstitutioner.

De efter andra världskriget i Europa genomförda konstitutionella totalrevideringarna kan historiskt sett indelas i sådana som har skett i ett politiskt brytningsskede och i sådana som tillkommit under stabila demokratiska förhållanden. I Europas konstitutionella utveckling kan man särskilja tre reformvägar som har samband med brytningsskeden och nya statsbildningar. Till den första reformvägen kan Italiens (1947) och Förbundsrepubliken Tysklands (1949) omedelbart efter andra världskriget stiftade grundlagar hänföras. Också Islands grundlag (1944) kan hänföras till detta skede. Den andra reformvägen inföll under 1970-talet, då ett antal sydeuropeiska stater frigjorde sig från sina gamla auktoritära system och stiftade nya grund-

lagar (Grekland 1975, Portugal 1976 och Spanien 1978). Den tredje, snart passerade reformvägen omfattar de tidigare socialiststaterna i Central- och Osteuropa som har reviderat sina grundlagar huvudsakligen enligt västeuropeiskt mönster. De flesta av dessa länder har stiftat helt nya grundlagar. Ungern och Lettland avviker såtillvida från den allmänna linjen att de delvis har byggt vidare på sina gamla grundlagar. I Ungern håller man emellertid på att totalrevidera sin författning.

I ett europeiskt historiskt perspektiv har minoriteten av grundlagsrevideringarna genomförts under stabila demokratiska förhållanden. De enda exemplen från de senaste decennierna är i detta avseende Sverige (1974) och Nederländerna (1982). Från tidigare decennier kan nämnas Danmarks nya grundlag (1953). Dessutom arbetar man i Schweiz sedan många år med att revidera grundlagen, dock utan att några lagstiftningsåtgärder har vidtagits änsålänge. Frankrikes konstitution från 1958 tillkom i en politiskt sett relativt instabil situation. Den nya grundlagen innebar också stora omvälvningar i Frankrikes statskick. Av dessa orsaker är Frankrikes konstitutionella reform inte direkt jämförbar med de ovan nämnda reformerna.

En internationell jämförelse visar att vårt finländska system med flera grundlagar är relativt ovanligt. De flesta länders konstitutioner bygger på en enda grundlag. Detta gäller i allmänhet också de europeiska ländernas konstitutioner. De före detta socialiststaterna i Central- och Osteuropa har så gott som undantagslöst gått in för konstitutioner som bygger på en enda grundlag. Vid sidan av Finland kan endast Sverige och Österrike nämnas som klara exempel på länder med flera grundlagar. Det på en historisk tradition baserade systemet med flera grundlagar kan för Sveriges och Österrikes vidkommande redan anses vara tämligen vedtaget. T.ex. Sveriges nuvarande fyra grundlagar, regeringsformen (1949:152), tryckfrihetsförordningen (1949:105), yttrandefrihetslagen (1991:1469) och successionsordningen (1810:926) har delvis sina rötter i 1700-talet. Österrikes förbunds lag (1920 och 1929) har grundlagsstatus vid sidan av åtta andra författningar. Grundlagsstatus tillkommer i Österrike dessutom alla lagar som har stiftats i grundlagsordning. Vid sidan av Frankrikes grundlag från 1958 gäller fortfarande 1789

års deklARATION om de mänskliga rättigheterna samt ingressen till 1946 års grundlag. Dessas grundlagsstatus baserar sig på en hänvisning i ingressen till 1958 års grundlag.

Grundlagsreformer under stabila demokratiska förhållanden

Finlands reformplaner kan i många avseenden anses motsvara de grundlagsreformer som har genomförts i Sverige och Nederländerna, eftersom det också i dessa länder var fråga om att modernisera grundlagen och reformera dess struktur vid sidan av vissa ändringar i sak. Likheter förekommer i detta avseende också mellan det i Schweiz pågående reformprojektet och det förslag som lagts fram i vårt land.

Sverige genomförde sin totalrevidering år 1974. Då stiftade man en ny regeringsform och en ny riksdagsordning (1974:153), som upphävde 1809 års regeringsform och 1869 års riksdagsordning. Riksdagsordningen förklarade sin ställning som grundlag och står numera i hierarkin mellan grundlag och vanlig lag. Sverige har emellertid fortfarande fyra grundlagar, eftersom till grundlagarna utöver regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och successionsordningen räknas också yttrandefrihetsgrundlagen från 1991.

En av orsakerna till den totalrevidering som genomfördes i Sverige var den konflikt som vuxit fram mellan författningspraxis och ordalydelsen i bestämmelserna i 1809 års regeringsform. Reformprojektet inleddes redan år 1954 och framskred via flera mellanskeden och delreformer så att år 1974 närmast återstod att göra de ändringar som förutsattes för övergången från en tvåkammarriksdag till en enkammarriksdag. Författningsreformen fortsattes i slutet av 1970-talet genom en revidering av regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (1976) samt genom att beredningen av yttrandefrihetsgrundlagen inleddes.

Regeringsformens struktur ändrades genomgripande i samband med reformen. Den gamla regeringsformen från 1809 hade överhuvudtaget ingen systematisk kapitelindelning. Den nya regeringsformen är indelad i 13 kapitel av vilka de första behandlar statskicket grunder och de grundläggande fri- och rättigheterna. Därefter följer kapiteln om riksdagen och riksdagsarbetet. I de följande

kapitlen behandlas de övriga statsorganen, dvs. statschefen och regeringen. Efter kapiteln om de högsta statsorganens organisation följer kapiteln om statens grundläggande funktioner, dvs. lagstiftningen, finansmakten, förhållandet till andra stater samt rättskipning och förvaltning. I regeringsformen ingår dessutom särskilda kapitel om kontrollmakten samt undantagsförhållanden.

I regeringsformen intogs endast de viktigaste bestämmelserna om riksdagen, dvs. om val till riksdag, om riksdagens sammansättning och uppgifter samt om riksdagsarbetet och minoritetsskydd. Den närmare regleringen av riksdagsarbetet hänfördes till riksdagsordningen, som inte längre har grundlagsstatus. Riksdagsordningens viktigaste bestämmelser åtnjuter emellertid såtillvida ett särskilt skydd att de kan ändras endast genom ett kvalificerat förfarande. S.k. tilläggsbestämmelser kan däremot ändras i vanlig lagstiftningsordning.

Nederländernas gällande grundlag stiftades år 1982 och är således den nyaste av de västeuropeiska författningarna. Arbetet med revideringen av grundlagen inleddes redan år 1964. Målet var att uppdatera lagens bestämmelser och att överföra detaljregleringarna till en lägre lagstiftningsnivå. Som en mellanetapp i totalrevideringen ändrades grundlagen år 1972 till de delar som bedömdes vara mest brådskande. Avsikten med totalrevideringen var ursprungligen inte att ändra författningen innehållsmässigt, utan man ville framförallt gallra i de omfattande kapitlen om monarken, parlamentet och regionförvaltningen. En av de viktigaste substantiella ändringarna var att förteckningen över grundläggande fri- och rättigheter utökades med bestämmelser om sociala rättigheter. Grundlagen omstrukturerades så att antalet kapitel minskades och genom att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna samlades i det första kapitlet. I de följande kapitlen ingår bestämmelser om de högsta statsorganen samt om statens grundläggande funktioner, dvs. lagstiftningen, förvaltningen och rättskipningen samt om landskaps- och kommunförvaltningen. Det sista kapitlet innehåller bestämmelser om förfarandet vid ändring av grundlagen.

I *Schweiz* pågår sedan år 1965 beredning av en totalrevision av grundlagen. Trots ett flertal partiella reformer är den schweiziska grundlagen (1874) föråldrad både till sitt innehåll och till sin uppbyggnad. Ett förslag

till en ny grundlag publicerades i juni 1995. Enligt motiveringen har de talrika partiella reformerna försämrat enhetligheten och begripligheten. I flera väsentliga avseenden når grundlagen inte längre upp till de krav som ställs på en modern författning. Den anses också innehålla flera bestämmelser som inte hör hemma på denna nivå eller som helt har förlorat sin betydelse. Avsikten med moderniseringen är enligt förslaget framförallt att göra grundlagen klarare.

Det schweiziska grundlagsförslaget kan till sin uppbyggnad inte jämföras med Sveriges och Nederländernas författningar, eftersom den för Schweiz speciella formen av edsförbund förutsätter ett annat förfarande än det som tillämpas i enhetsstater. Förslaget innehåller således omfattande bestämmelser om kompetensfördelningen mellan edsförbundet och kantonerna, sammanlagt 83 av lagens sammanlagt 170 artiklar gäller denna. Förslaget omfattar också en hel del substantiella ändringar, bl.a. en revidering av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom föreslås ändringar i bestämmelserna om den för Schweiz typiska direkta demokratin. Bestämmelserna om medborgarinitiativ föreslås bli justerade och tillämpningsområdet för förfarandet med folkomröstningar föreslås bli utvidgat med avseende på internationella avtal samt betydande administrativa och ekonomiska beslut. Förbundsdomstolens karaktär av en prejudikatinstans förstärks genom att besvärsrätten inskränks. Dessutom föreslås förbundsdomstolen få rätt att kontrollera de inom edsförbundet gällande lagarnas grundlagsenlighet.

Utgående från 1995 års grundlagsutkast och en omfattande remiss utarbetades ett nytt förslag som förelades förbundsområdet i november 1996. Förslaget motsvarar i huvudsak 1995 års grundlagsutkast. Förslaget är som bäst under utskottsbehandling i förbundsområdet. Enligt den planerade tidtabellen för reformen skall förbundsområdet besluta om den nya grundlagen år 1998, varefter det ordnas en folkomröstning om den.

De västeuropeiska staternas grundlagar – struktur och omfattning

Trots vissa nationella särdrag kan stommen i de västeuropeiska grundlagarna anses vara relativt enhetlig och vedertagen. De faktorer som på ett avgörande sätt påverkar grundlagens innehåll är statsskicket och

maktindelningen mellan de högsta statsorganen. Monarkiers och republikers grundlagsbestämmelser uppvisar givetvis vissa olikheter, men ännu större är skillnaderna i detta avseende mellan enhetsstater och förbundsstater. Exempelvis fördelningen av den lagstiftande makten mellan en förbundsstat och dess delstater förutsätter detaljerade och omfattande grundlagsregleringar. I enhetsstaters grundlagar förekommer denna typ av regleringar närmast inom ramen för regionala självstyrelsesystem.

Grundlagen innehåller i allmänhet bestämmelser om statsskicket, grunderna för det demokratiska systemet samt om övriga allmänna statliga principer. I vissa länders grundlagar ingår bestämmelser också om de nationella symbolerna, t.ex. om flaggan och nationalsången samt om statens motto och landets huvudstad. Sådana bestämmelser finns t.ex. i Frankrikes, Tysklands, Österrikes, Italiens, Spaniens och Portugals grundlagar. Också i vissa central- och östeuropeiska före detta socialiststaters, t.ex. Polens, Tjeckiska republikens och Ungerns nya grundlagar finns bestämmelser om de nationella symbolerna.

Bestämmelserna om individens grundläggande fri- och rättigheter utgör i allmänhet ett centralt element i en modern västerländsk grundlag och de har följaktligen oftast tagits in i början av lagen. Omfattningen av denna reglering varierar från land till land. T.ex. i de sydeuropeiska staternas grundlagar ingår exceptionellt omfattande bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Också i Sveriges och Nederländernas grundlagar samt i Schweiz grundlagsutkast har de grundläggande fri- och rättigheterna en central ställning i förhållande till helheten. Frankrikes och Italiens grundlagar utgör undantag i detta avseende eftersom sådana bestämmelser helt saknas eller är påfallande knapphändiga. I Frankrike bygger regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna fortfarande på 1789 års deklaration om de mänskliga rättigheterna och i Österrike har man i detta avseende kompletterat grundlagen genom att ge grundlagsstatus åt Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

Den tredje centrala kategorin utgörs av regleringarna som gäller de högsta statsorganen, dvs. monarkin eller presidenten samt regeringen och parlamentet. Grundlagen reglerar tillsättningen eller valet av de högsta

statsorganen samt dessas behörighet och uppgifter. I dessa avseenden förekommer det stora strukturella och innehållsmässiga skillnader. I vissa länder har de för varje statsorgan gällande organisatoriska och funktionella regleringarna sammanställts till särskilda helheter. I de flesta länder bygger regleringen emellertid på att grundlagen, utöver kapitlen om de högsta statsorganens organisation och verksamhetsformer, innehåller särskilda avsnitt om statens grundläggande uppgifter, dvs. om lagstiftningen, förvaltningen, statshushållningen och förhållandet till andra stater. Sveriges regeringsform är ett gott exempel på en sådan reglering.

Systematiseringen av regleringarna, t.ex. den inbördes ordningsföljden mellan kapitlen, har en särskild betydelse i fråga om de högsta statsorganen, eftersom strukturen till en del kan avspegla olika tyngdpunkter i relationerna mellan statsorganen. T.ex. i Frankrikes grundlag har ett relativt omfattande kapitel om presidenten placerats före kapitlen om regeringen och parlamentet. I Italiens, Österrikes, Sveriges och Tysklands grundlag har bestämmelserna om parlamentet däremot placerats före bestämmelserna om statschefen och regeringen. Grundlagsregleringen av parlamentets arbete och procedurer varierar till omfattningen. I de flesta fall är den emellertid inte lika detaljerad som i Finlands riksdagsordning. Regleringens omfattning varierar bl.a. beroende på om det är fråga om ett en- eller tvåkammarsparlament. De flesta västeuropeiska ländernas system bygger på tvåkammarsalternativet, det oaktat att endast Belgien, Österrike, Tyskland och Schweiz egentligen är förbundsstater i den mening som vanligen brukar sammankopplas med tvåkammarsystemet. Parlamentsarbetet regleras vanligen i parlamentets arbetsordning, som vanligen fastställs med enkel majoritet. Österrike utgör ett undantag i detta avseende eftersom det förutsätts tvåtredjedels majoritet för ändring av det österrikiska parlamentets arbetsordning. Också i Sverige kan de viktigaste bestämmelserna i riksdagsordningen ändras endast genom ett kvalificerat förfarande.

Andra i grundlagarna reglerade områden är rättskipningen, den regionala förvaltningen och olika självstyrelsesystem samt de grundläggande bestämmelserna om tjänstemannakåren. I fråga om regionalförvaltningen och självstyrelsesystemen har de nationella särdragen en avgörande inverkan på grundlags-

regleringarnas innehåll och omfattning. Flera länders grundlag innehåller också bestämmelser om vapenmakten samt om krigstillstånd och andra undantagsförhållanden. Sveriges och Tysklands grundlag har ett särskilt kapitel om undantagsförhållanden. Grundlagsregleringen omfattar också kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet samt förfarandet vid ändring av grundlag.

Regleringens omfattning och de tekniska lösningarna varierar från land till land. Som exempel på medellånga grundlagar kan nämnas Sveriges regeringsform (153 paragrafer) och Nederländernas grundlag (142 artiklar, övergångsbestämmelserna inte medräknade). Portugals grundlag med sammanlagt 298 artiklar hör till de längsta. Också Greklands, Spaniens och Tysklands grundlag är relativt omfattande medan Danmarks grundlag kan nämnas som exempel på en som är klart kortare än genomsnittet.

Hur medlemskap i Europeiska unionen beaktas i grundlagarna

Den europeiska integrationsutvecklingen har föranlett grundlagsändringar i de flesta av Europeiska unionens medlemsstater. Ändringarna har i allmänhet gjorts i anslutningskedet eller i samband med formella förändringar i integrationsprocessen. T.ex. Belgien, Spanien, Irland, Portugal, Frankrike och Tyskland ändrade sina grundlagar till följd av fördraget om Europeiska unionen.

Den från konstitutionell synpunkt viktigaste frågan är regleringen av den kompetensöverföring som EU-fördraget innebär, men fördraget har också föranlett andra ändringar i grundlagarna. Bestämmelserna innehåller inte nödvändigtvis något uttryckligt omnämnande av Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionen, även om de har direkt samband med integrationsutvecklingen. Exempelvis Nederländernas, Spaniens, Italiens, Greklands, Luxemburgs och Danmarks grundlag innehåller inga direkta hänvisningar till Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionen. De utförligaste regleringarna av integrationsutvecklingen finns i Österrikes och Frankrikes grundlag, som vardera har ett särskilt kapitel om Europeiska unionen. Också Tysklands grundlag reglerar integrationen och unionsfrågorna relativt utförligt.

Vissa medlemsländers grundlag innehåller en allmän bestämmelse om deltagandet i

det europeiska samarbetet. Sådana bestämmelser ingår i Portugals, Frankrikes och Tysklands grundlagar. De uppställer vissa materiella villkor för samarbetets innehåll och syften, såsom konsolidering av den europeiska identiteten samt främjande av demokratin, freden, den ekonomiska utvecklingen och rättvisan mellan Europas folk (Portugals grundlag, artikel 7.5) eller förutsätter att demokratiska, rättsstatliga, sociala och federativa principer samt subsidiaritetsprincipen skall iakttas (Förbundsrepubliken Tysklands grundlag, artikel 23.1). I Österrikes grundlag ingår uttryckliga bestämmelser om deltagandet i unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

De flesta EU-staternas grundlagar innehåller allmänna bestämmelser om överföring av befogenheter till internationella institutioner. Dessa utgör vanligen också en grund för den kompetensöverföring som sker i samband med EU-medlemskapet. Endast i Portugals, Frankrikes, Sveriges och Tysklands grundlagar regleras uttryckligen kompetensöverföringen till Europeiska unionen. För kompetensöverföringen uppställs vanligen materiella begränsningar och överföringsbesluten kan förutsätta kvalificerad majoritet. T.ex. enligt Sveriges regeringsform är en förutsättning för överlåtande av beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna att dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den Europeiska människorättskonventionen. Beslut om sådan överföring skall dessutom fattas med trefjärdedels kvalificerad majoritet eller i grundlagsordning. I Frankrike är kompetensöverföringen till EU begränsad till upprättandet av Ekonomiska och monetära unionen samt till EG:s gemensamma visumpolitik. I Tysklands grundlag finns utöver en allmän bestämmelse om kompetensöverföring till EU en särskild bestämmelse om överföring av förbundsstatens centralbanks beslutanderätt till Europeiska centralbanken. Också i Portugals grundlag har preliminära bestämmelser införts om överföring av centralbankens beslutanderätt, i samband med att grundlagen justerades till följd av fördraget om Europeiska unionen.

Flera av medlemsstaternas grundlagar innehåller, utöver regleringar av deltagandet i det europeiska samarbetet och överföring av beslutanderätt, också regleringar som ansluter sig till det nationella beslutsfattandet i EU-ärenden. Parlamentets rätt att få upplys-

ningar om och delta i beredningen av och beslutsfattandet i EU-ärenden är reglerad på grundlagsnivå i Belgien, Österrike, Portugal, Frankrike och Tyskland. I Österrikes och Tysklands grundlagar finns dessutom, till följd av dessas förbundsstatskaraktär, särskilda bestämmelser som tryggar delstaternas medbestämmanderätt.

De övriga bestämmelser i medlemsstaternas grundlagar som direkt ansluter sig till Europeiska unionen gäller närmast medborgarnas rösträtt och valbarhet samt europaparlamentsval och europaparlamentarikernas status. I Irlands grundlag finns särskilda bestämmelser om de av EU-institutionerna utfärdade författningarnas laga kraft i Irland, eftersom huvudregeln är den att internationella avtal inte utan parlamentets beslut blir en del av Irlands interna rättsordning. I Österrikes grundlag finns också bestämmelser om tillsättning av vissa EU-institutioner, såsom kommissionen, ekonomiska och sociala kommittén samt regionala kommittén.

De västeuropeiska grundlagarnas utvecklingstrender

I flera västeuropeiska stater pågår som bäst partiella grundlagsrevideringar. Reformarbetet har vanligen en klart nationell bakgrund och följer inga övergripande, för de europeiska konstitutionerna gemensamma utvecklingslinjer. De enda grundlagsfrågorna som under de senaste åren varit aktuella i flera västeuropeiska stater förefaller ha gällt Europeiska unionen samt i viss mån ministeransvarigheten. Bestämmelserna om ministeransvarigheten har nyligen ändrats i Frankrike, Italien och Portugal. För närvarande är folkomröstningsfrågan aktuell på många håll. Härtill anslutna projekt pågår eller har genomförts åtminstone i Frankrike, Italien, Irland, Nederländerna, Schweiz, Belgien och Sverige.

I Frankrike godkändes år 1995 en grundlagsändring som innebar att användningsområdet för folkomröstningar utökades, att nationalförsamlingens och senatens tidigare två korta sessionsperioder sammanslogs till en, att parlamentarikernas straffrättsliga immunitet inskränktes samt att grundlagsbestämmelserna om folksamfundet upphävdes. År 1996 kompletterades grundlagen dessutom med bestämmelser om finansieringen av sociala förmåner och om parlamentets beslutsfattande beträffande dessa.

I Nederländerna pågår en relativt omfattande författningsreform som syftar till att utöka medborgarnas medbestämmande och föra beslutsfattandet närmare medborgarna. Inom ramen för projektet är det bl.a. meningen att införa ett nytt folkomröstningssystem och att förnya valsystemet.

I Italien diskuteras sedan länge en grundlagsreform och en sådan har också beretts av flera parlamentariska kommittéer. Just nu ser det ut som om projektet kommer att leda till lagstiftningsåtgärder, eftersom den för de två kamrarna gemensamma kommitté som har berett författningsreformen fick sitt arbete färdigt i juni 1997. Förslaget till ändring av grundlagen behandlas som bäst i parlamentet. Efter detta skall också en folkomröstning ordnas. Enligt preliminära bedömningar torde reformen därför träda i kraft tidigast kring tusenårsskiftet. Orsaken till att man vill revidera 1947 års grundlag är att de lösningar man i den stannat för beträffande förhållandet mellan de högsta statsorganen och det sätt på vilket tvåkammarsparlamentet arbetar har visat sig problematiska i praktiken. Huvuddragen i revideringen är att förstärka presidentens och regeringens ställning samt att effektivisera parlamentets verksamhet. Presidenten skall väljas genom direkt folkval för en ämbetsperiod på sex år och presidentens befogenheter inom utrikes- och säkerhetspolitiken utökas. Ändringsförslagen gäller också regeringsbildningen och en starkare roll för regeringschefen. Parlamentets kamrar blir mindre och det genom direkta val utsedda representanhusets makt utökas i synnerhet i lagstiftningsförfarandet. De övriga ändringsförslagen syftar närmast till att förstärka det regionala självstyret, till att utveckla valsystemet och till att se över folkomröstningssystemet.

I Österrike pågår ett omfattande projekt som syftar till reglering av förhållandena mellan förbundsstaten och delstaterna (Bundesstaatsreform). Det är närmast fråga om justering av den lagstiftande makten mellan förbundsstaten och delstaterna. Parlamentet hade redan börjat behandla regeringens proposition om saken då förtida parlamentsval utlystes i december 1995. Förbundsstatsprojektet har också aktualiserat frågan om en revidering av systemet med förvaltningsdomstolar.

I Belgien genomfördes 1993 en grundlagsreform som innebar att Belgien blev en förbundsstat samt att de två språkgrupperna och

de olika regionerna inom förbundsstaten fick ökad självstyrelse. För närvarande pågår en omfattande översyn för revidering av bestämmelserna om bl.a. de grundläggande fri- och rättigheterna, bestämmelserna om folkomröstning samt vissa bestämmelser om parlamentet och den kommunala självstyrelsen (Révision de la constitution en vertu de la déclaration du pouvoir législatif du 12 avril 1995).

I Luxemburg pågår sedan länge en totalrevidering av 1868 års grundlag. Anså länge har revideringsarbetet inte lett till resultat. Genom en delreform inrättades dock år 1997 en författningsdomstol för kontrollen av lagars grundlagsenlighet.

Också Irland planerar att totalrevidera sin grundlag (1937). Irlands regering tillsatte i april 1995 en expertgrupp som gavs i uppdrag att bedöma revideringsbehoven, med tanke på en parlamentarisk kommitté som skall tillsättas i ett senare skede. Arbetsgruppen färdigställde sin rapport i maj 1996 (Report of the Constitution Review Group). I rapporten föreslås bl.a. att en justitieombudsmannatjänst skall inrättas, att den kommunala självstyrelsen skall slås fast i grundlagen, att ett system med konstruktivt misstroendevotum skall införas samt vissa ändringar i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Arbetsgruppens förslag inskränker sig emellertid huvudsakligen till detaljändringar i grundlagen. I juli 1996 tillsattes en parlamentarisk kommitté för att fortsätta beredningen av reformen. Kommittén färdigställde i april 1997 två mellanrapporter som bl.a. gäller upplösning av parlamentet, högsta domstolens kontroll av lagförslags och lagars grundlagsenlighet, kommunalsjälvstyrelse och tillsättande av en särskild val- och folkomröstningsnämnd samt parlamentets andra kammars, senatens uppgifter och sammansättning (The All-Party Oireachtas Committee on the Constitution: First Progress Report, Second Progress Report, April 1997). Enligt den preliminära tidtabellen håller kommitténs arbete på ytterligare omkring fem år.

I Storbritannien har efter regeringsskiftet i maj 1997 vissa konstitutionella frågor blivit aktuella. Reformen som gäller utökad självstyrelse för Skottland och Wales pågår. I september 1997 ordnades folkomröstningar angående inrättande av ett skotskt parlament och en walesisk folkförsamling (Welsh Assembly). Det är också aktuellt att införa en

reglering av de grundläggande fri- och rättigheterna och att reformera överhuset i parlamentet.

I Sverige förlängdes valperioden för riksdagen år 1994 till fyra år och systemet ändrades i riktning mot personval. År 1996 fogades till riksdagsordningen ett nytt kapitel om behandling av EU-ärenden samt reviderades riksdagsordningens bestämmelser om interpellationer och frågor till statsråd. Också bestämmelserna om statsbudgeten har reviderats. År 1997 stiftades en ny, enhetlig vallag (SFS:1997:157) och riksdagen förelades en proposition om ändringar som gäller Riksbanken (Prop. 1997/98:40) och som avser att stärka bankens ställning. Dessutom har man i Sverige gjort utredningar bl.a. om förhållandet mellan den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129) samt om folkomröstningar (SOU 1997:56). Riksrevisionen har under år 1997 behandlats i flera olika sammanhang (SOU 1997:56, SOU 1997:80 och Riksdagens Revisionsutredning), men några större ändringar av organisationen är knappast att vänta (Prop. 1997/98:1, bilaga 2).

2.4. Bedömning av nuläget

Systemet med fyra grundlagar

Finlands nuvarande, på flera grundlagar baserade system har gamla anor. Exempelvis indelningen i en regeringsform och en riksdagsordning härstammar från den svenska tiden. En internationell jämförelse visar att vårt system hör till de mera ovanliga. I de flesta europeiska staterna har grundlagsbestämmelserna sammanställts till en enda författning.

I synnerhet indelningen i en regeringsform och en riksdagsordning ger uttryck för en viss dualism i statsskicket, med en klar gränsdragning mellan regeringsmakten och folkrepresentationen (ursprungligen ständerna). Numera finns det varken något behov av eller några grunder för en sådan uppdelning.

Ett problem som sammanhänger med att de konstitutionella normerna är uppdelade mellan fyra separata grundlagar är att författningens överskådlighet och konsekvens blir lidande. Bidragande orsaker till detta sakförhållande är också de talrika partiella grundlagsreformer som har genomförts under de senaste åren. Det har blivit svårt att

bilda sig en uppfattning om författningen som en helhet, då dess grundläggande principer inte framgår av ett enhetligt dokument.

Regeringsformen anses i allmänhet vara den viktigaste av våra grundlagar. Den ger emellertid ingen fullständig bild av de rättsliga grunderna för vårt statsskick. Från denna synpunkt sett är regeringsformens största brist att den nästan helt saknar bestämmelser om riksdagens sammansättning och verksamhet samt om lagstiftningsförfarandet.

Riksdagens ställning som det högsta statsorganet uttrycks visserligen i bestämmelsen i 2 § regeringsformen om att statsmakten i Finland tillkommer folket, som företrädes av dess till riksdag församlade representation, samt av bestämmelsen om att den lagstiftande makten utövas av riksdagen i förening med republikens president. Regeringsformens III kap. om lagstiftningen innehåller emellertid endast hänvisningar till riksdagsordningen i fråga om riksdagens organisation, åligganden och initiativrätt.

Regeringsformen reglerar inte heller en sådan viktig konstitutionell fråga som förfarandet vid stiftande och ändring av grundlag. Bestämmelserna om detta ingår i riksdagsordningen. Också huvuddelen av de från parlamentarismens synpunkt viktiga bestämmelserna om samverkan och rapportering mellan riksdagen och statsrådet (t.ex. interpellationer, meddelanden, redogörelser och berättelser) grundar sig på riksdagsordningen.

En följd av att bestämmelserna är fördelade mellan flera grundlagar är också att dessa är relativt oenhetliga till skrivsättet. Framförallt riksdagsordningen innehåller ett flertal ytterst detaljerade procedurbestämmelser om riksdagens arbete. I grundlagen återfinns således bestämmelser om bordläggning av ärenden, om i vilken ordning riksdagsmännen skall erhålla ordet vid plenum samt om riksdagsbiblioteket. Författningsteoretiskt sett är grundlagsnivån inte den rätta för en stor del av riksdagsordningens bestämmelser. Regeringsformens bestämmelser är däremot mer allmänt utformade och bättre förenliga med grundlagens karaktär.

Gränsdragningen mellan de till regeringsformen respektive riksdagsordningen hänfödda normerna är inte konsekvent i alla avseenden. Som exempel kan nämnas att presidentens rätt att avlåta propositioner och stadfästa lagar regleras i regeringsformen, även om bestämmelser om presidentens rätt att

avlåta propositioner också finns i riksdagsordningen. Däremot finns bestämmelser om presidentens lika viktiga rätt att återta propositioner endast i riksdagsordningen.

Under de senaste åren har författningen i olika sammanhang också ändrats så att regeringsformens bestämmelser till stor del får sin innebörd genom riksdagsordningen. T.ex. år 1991 kompletterades regeringsformen med en ny bestämmelse enligt vilken statsrådet utan dröjsmål skall överlämna sitt program till riksdagen som ett meddelande. Samma år intogs i regeringsformen en bestämmelse om att statsrådet till riksdagen kan överlämna en flerårsplan för statshushållningen i form av en redogörelse eller en upplysning. Den för dessa bestämmelsers begriplighet nödvändiga informationen om en redogörelse och en upplysnings rättsliga betydelse framgår emellertid inte av regeringsformen utan av riksdagsordningen. Ett annat exempel som kan nämnas i detta sammanhang är den år 1993 till regeringsformen fogade nya bestämmelsen om att riksdagen "så som riksdagsordningen stadgar" skall delta i den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner. Denna bestämmelse får i själva verket hela sin innebörd genom riksdagsordningen.

Det kan vara ytterst komplicerat att reglera en begreppslig helhet inom ett system bestående av flera grundlagar. Det mest belysande exemplet i detta avseende är systemet med ministrarnas rättsliga ansvar, som regleras i alla fyra grundlagar.

Under de senaste åren har grundlagarna ändrats i allt snabbare takt. Delvis beroende på förändrade förhållanden (t.ex. verkningarna av medlemskapet i EES och EU) har det varit nödvändigt att revidera dem så ofta och med skyndsamt beredda propositioner, att författningen som en helhet har blivit allt svårare att behärska. Samtidigt har grundlagarnas inbördes konsekvens blivit lidande. Med tanke på grundlagarnas värdighet och rättsliga status är det problematiskt med så talrika delreformer. Den snabba ändringstakten gör det ytterst svårt att hålla ihop delarna som en logisk helhet.

Genom de partiella reformerna har också grundlagarnas uppbyggnad förändrats. Regeringsformen har kompletterats med två nya kapitel, vardera innehållande en enda paragraf (III a. Rådgivande folkomröstning och IV a. Ålands självstyrelse). Det är inte lätt att passa in nya helheter i en gammal grund-

lag. I samband med grundrättighetsreformen upphävdes de flesta paragraferna i regeringsformens VIII kap. om undervisningsväsendet, som således kvarstår i en ofullständig form. Riksdagsordningen har kompletterats med ett helt nytt 4 a kap. om behandling av ärenden som gäller Europeiska unionen. Det finns givetvis vissa gränser för att ympa in nya element på den gamla grundlagsstommen. När gränserna överskrids förlorar grundlagen sin systematiska klarhet.

Grundlagarna borde vara beständigare än vanliga lagar och förordningar. De senaste årens täta revideringar har berott på att grundlagarna varit föråldrade och behövt ändras i allt flera punkter. Som exempel kan nämnas grundrättighetsreformen, som innebär att de uppdaterades i vissa viktiga avseenden. Det förefaller emellertid vara nödvändigt att helt skriva om grundlagarna för att det inte fortsättningsvis skall vara nödvändigt att göra detaljändringar i dem.

Grundlagarna har spelat en framträdande historisk roll i vårt land. Kampen för Finlands autonoma ställning under senare hälften av 1800-talet och i början av 1900-talet bedrevs i stor utsträckning utifrån dem. Vår gällande regeringsform från 1919 kan å andra sidan räknas till de grundlagar vilkas tillkomst är förknippad med ett politiskt brytningskede, dvs. den process som ledde till att Finland blev självständigt. Regeringsformen har haft en avgörande betydelse för utformningen av nationens identitet.

Det dröjde länge innan några nämnvärda textändringar behövde göras i regeringsformen. Detta berodde delvis på att systemet tillät att det stiftades undantagslagar. Under de senaste åren har regeringsformen emellertid undergått så många ändringar att den också kan anses ha förlorat en del av sitt symbolvärde. Regeringsformens betydelse som en historisk symbol räcker således inte längre som motivering till att fortsättningsvis nöja sig med detaljändringar i de nuvarande grundlagarna.

Förhållandena mellan de högsta statsorganen

Diskussionen om revidering av författningen har sedan 1970-talet rört sig kring frågan om de högsta statsorganens maktbefogenheter och inbördes relationer. Man har velat lyfta fram författningens parlamentariska element, dvs. betona riksdagens ställning

som det högsta statsorganet samt förstärka det parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning. Detta har å andra sidan inneburit att presidentens självständiga maktbefogenheter setts över, dock med bevarande av presidentens ställning som ett betydande statsorgan.

Hittills har i lagstiftningen gjorts bl.a. följande ändringar som påverkar presidentens ställning:

1) *Bestämmelserna om presidentval.* År 1987 infördes en kombination av direkt personval och elektorsval. År 1991 ändrades bestämmelserna så att presidenten väljs direkt av folket vid två röstningsomgångar. Bestämmelserna om presidentval ändrades också så att samma person kan väljas till president för högst två ämbetsperioder i följd.

2) *Stadfästelse av lagar.* År 1987 ändrades bestämmelserna om den suspensiva vetorätten så att presidenten fick rätt att återsända lagar till riksdagen. Detta innebär att riksdagsbehandlingen av en lag som presidenten inte har stadfäst inte längre skjuts upp över nyval utan endast till följande riksdag.

3) *Upplösning av riksdagen.* År 1991 ändrades bestämmelsen om presidentens rätt att upplösa riksdagen så att detta kan ske på motiverat initiativ av statsministern, när riksdagen är församlad samt efter att presidenten har hört riksdagens talman och riksdagens olika grupper.

4) *Regeringsbildning.* År 1987 fogades till regeringsformen en bestämmelse om att riksdagens talman och riksdagsgrupperna skall höras i samband med betydande ändringar i statsrådets sammansättning.

5) *Statsrådets eller en statsrådsmedlems avgång.* År 1991 fogades till regeringsformen en bestämmelse om att presidenten kan bevilja statsrådet avsked på anhållan eller om någon medlem av statsrådet inte längre åtnjuter riksdagens förtroende. På initiativ av statsministern får presidenten bevilja enskilda ministrar avsked.

Under den förra valperioden beslöt riksdagen lämna vilande regeringens proposition med förslag till lagstiftning om vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter (RP 285/1994 rd). Efter valet förkastades propositionen emellertid. I den form som förslaget lämnades vilande innehöll det sex centrala punkter:

1) *Regeringsbildning.* Propositionen innebär att det i praktiken skulle ha ankommit

på riksdagen att välja statsminister. Presidenten skulle till statsminister ha utnämnt den som riksdagen mer flertalet av de avgivna rösterna valt till uppdraget. Omröstningarna skulle ha fått vara högst tre till antalet. Om dessa inte lett till något resultat skulle presidenten ha fått utnämna statsministern efter att ha hört talmannens och riksdagsgruppernas åsikt. De övriga ministrarna skulle presidenten ha utnämnt på förslag av statsministern, efter att ha hört riksdagsgrupperna.

2) *Befogenhet att utfärda förordningar.* Enligt propositionen skulle förordningar enligt bemyndigande i lag ha utfärdats av presidenten, statsrådet eller vederbörande ministerium. I avsaknad av en uttrycklig lagbestämmelse om vem som utfärdar en förordning skulle statsrådet ha denna befogenhet. I regel skulle emellertid presidenten ha utfärdat förordningar om ikraftträdande av statsfördrag och andra folkrättsliga förpliktelser. Förslaget skulle ha inneburit att presidenten inte längre s.a.s. självständigt fick utfärda förordningar.

3) *Stadfästelse av lagar.* Enligt propositionen skulle riksdagen omedelbart och inte först under följande riksdag ha börjat behandla lagar som inte stadfästs.

4) *Presidentens förfarande vid beslutsfattande.* Enligt propositionen skulle presidenten i regel inte omedelbart ha kunnat ändra statsrådets förslag till beslut. Om presidenten inte hade godkänt ett förslag, skulle ärendet ha återgått till statsrådet för beredning. Om presidenten inte heller hade godkänt statsrådets nya förslag skulle presidenten ha kunnat avgöra ärendet med avvikelse från förslaget. Undantag skulle emellertid ha gjorts i fråga om avlåtande och återtagande av propositioner. Till denna del skulle presidenten ha varit bunden av statsrådets nya förslag. Presidenten skulle således alltid ha varit tvungen att avlåta propositionen i enlighet med statsrådets nya förslag till beslut.

5) *Presidentens tjänsteutnämningssbefogenhet.* Enligt propositionen skulle presidentens befogenhet att direkt med stöd av grundlagen tillsätta tjänster ha gällt endast vissa av de högsta tjänsterna, dvs. justitiekanslern, de högsta domstolarnas ledamöter, ministeriernas kanslichefer och landshövdingarna. Samtliga officerare skulle enligt förslaget fortfarande ha utnämnts av presidenten. Därutöver hade det genom lag kunnat bestämmas att också andra tjänstemän skulle ut-

nämnas av presidenten.

6) *Behandlingen av statsfördrag i riksdagen.* Den ifrågasvarande bestämmelsen i riksdagsordningen föreslogs bli justerad i enlighet med gällande praxis. Riksdagens godkännande skulle ha krävts för alla viktiga statsfördrag samt för uppsägning av förpliktelser som inverkar på innehållet i gällande lagstiftning. Godkännande och ikraftträdande av avtal som strider mot grundlag skulle ha krävt beslut med två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I grundlagsutskottets under 1994 års riksdag givna betänkande (GrUB 16/1994 rd) karaktäriserades propositionen i allmänna ordalag så att reformen utgjorde en fortsättning på den serie av partiella revideringar av statsförfattningen som inleddes under 1980-talet och på ett naturligt sätt anknöt till de dittills genomförda reformerna, som bl.a. hade utökad medborgarnas påverkningsmöjligheter samt stärkt riksdagens position och parlamentarismen. Utskottet anförde att reformens centralaste effekt bestod i att den förstärkte de parlamentariska dragen i vårt styrelsesätt. Dels innebar den en direkt ökning av riksdagens maktbefogenheter, dels underströks det av riksdagens förtroende beroende statsrådets ställning i relation till republikens president. Presidenten skulle fortfarande komma att vara ett viktigt statsorgan, vars maktbefogenheter bl.a. anknöt till utrikespolitiken, statsrådsbildningen, stiftande av lagar, upplösning av riksdagen och utnämning av tjänstemän. Utformad på detta sätt harmonierade reformen enligt utskottets åsikt med den senaste tidens utveckling av statsförfattningen, men motsvarade också strävandena att förstärka riksdagens ställning.

Det rådde ett tämligen utbrett samförstånd om propositionens målsättningar. Det är skäl att utveckla författningen enligt de riktlinjer som anges i ovan nämnda regeringens proposition och att således slutföra revideringen av bestämmelserna om de högsta statsorganens inbördes förhållanden i överensstämmelse med den serie av revideringar som inleddes under 1980-talet. Samtidigt är det skäl att utgående från en helhetsbedömning justera balansen mellan bestämmelserna om de högsta statsorganens maktbefogenheter.

Utöver de enskilda maktbefogenheterna är det skäl att underkasta också de grundläggande konstitutionella bestämmelserna en helhetsbedömning. T.ex. den bild av de

olika statsorganens uppgifter som regeringsformens I kap. ger, överensstämmer inte i all avseenden med den rådande situationen. Detta gäller framförallt statsrådets ställning i förhållande till republikens president. Det kan t.ex. nämnas att de i början av regeringsformen intagna allmänna bestämmelserna saknar en betoning av parlamentarismen, och detta bör anses vara problematiskt. Kapitlet om grunderna för vårt statsskick bör följaktligen kompletteras med en allmän bestämmelse som framhåller parlamentarismens betydelse. Vidare bör författningens demokratiska karaktär betonas redan i regeringsformens bestämmelser om de allmänna principerna.

Bestämmelserna om riksdagen

De bestämmelser på grundlagsnivå som gäller riksdagen och dess arbete ingår för närvarande huvudsakligen i riksdagsordningen. I denna finns bl.a. bestämmelser om den representativa demokratins princip och om enkammarriksdagen samt om antalet riksdagsmän, riksdagsmannaval och riksdagsmännens ställning. Riksdagsordningen innehåller också bestämmelser om riksdagarna under en valperiod, om hur riksdagen sammanträder, om riksdagens organ samt om hur riksdagsarbetet skall organiseras. Vidare innehåller den bestämmelser om de ärenden som skall behandlas vid riksdagen och hur de upptas till behandling och bereds samt om beslutsprocedureerna.

De gällande bestämmelserna om riksdagen och riksdagsmännens ställning kan i stort sett anses vara lyckade och välfungerande. Till denna del behövs således inga större ändringar. Emellertid är de i grundlagen intagna bestämmelserna om riksdagsarbetet påfallande detaljerade. Utöver principiellt viktiga bestämmelser innehåller riksdagsordningen flera detaljerade bestämmelser om sådant som måste anses vara riksdagens interna angelägenheter och som det varken är naturligt eller nödvändigt att reglera på grundlagsnivå.

Det faktum att detaljbestämmelserna om riksdagsarbetet är intagna i en grundlag har i onödan försvårat utvecklingen av riksdagens arbete och de därmed sammanhängande proceduren. Eftersom en modernisering av riksdagens interna arbetsrutiner har förutsatt grundlagsändringar har statsrådet varit tvunget att formellt avlåta en i regeringens

namn beredd proposition om saken, trots att beredningsansvaret i praktiken har burits av riksdagen själv. Då dessa revideringar å andra sidan har behövts med kort varsel har principen om grundlagens relativa beständighet samtidigt åsidosatts.

Med tanke på grundlagens beständighet och för att riksdagsarbetet skall kunna utvecklas under smidiga former är det skäl att i grundlagen ta in endast principiellt viktiga bestämmelser om riksdagen. Grundlagens bestämmelser om sådant som måste anses vara riksdagens interna angelägenheter borde dessutom vara så generellt utformade att riksdagen själv på ett flexibelt sätt kan utveckla sin verksamhet.

Lagstiftningsförfarandet

De viktigaste grundlagsbestämmelserna om lagstiftningsförfarandet är de som gäller motionsrätten, förfarandet med tre plenarhandlingar, beredningstvånget, godkännande av s.k. vanliga lagar med kvalificerad majoritet, stadfästelse av lagar och presidentens rätt att återsända lagar samt om publicering av lagar. Lagstiftningsförfarandet har under de senaste åren utvecklats framförallt genom förenkling av riksdagens procedurer. Bl.a. har bestämmelserna om stora utskottets ställning ändrats samtidigt som bestämmelserna om möjligheten att lämna vanliga lagar vilande och bestämmelserna om en särskild behandlingsordning för skattelagar har upphävts. Också bestämmelserna om de tidsmässiga och innehållsmässiga begränsningarna av riksdagsmännens rätt att väcka lagmotioner har upphävts. Det finns inget behov att revidera reglerna i dessa avseenden. De nuvarande behoven att utveckla lagstiftningsförfarandet gäller bl.a. presidentens initiativrätt och förfarandet med tre plenarhandlingar samt presidentens rätt att återsända en av riksdagen godkänd lag till riksdagen.

Presidenten utnyttjar sin initiativrätt genom att till riksdagen överlämna regeringspropositioner med lagförslag. Propositionerna uppgörs av statsrådet. Om man betraktar detta förfarande utgående från det parlamentariska systemets makt- och ansvarsförhållanden kan det anses vara ett problem att presidenten kan besluta att en av statsrådet beredd proposition inte skall avlåtas eller att ändringar skall göras i dess innehåll. Med beaktande av de parlamentariska principerna borde

emellertid samverka mellan riksdagen och statsrådet vara särskilt intensiv i ärenden som gäller utövning av den lagstiftande makten. Det är i sak svårt för statsrådet att bära sitt parlamentariska ansvar för förslag som innehållsmässigt genom presidentens beslut inte överensstämmer med statsrådets ståndpunkt. Presidentens möjligheter att utnyttja sin initiativrätt borde klarare än vad nu är fallet bindas till förslag som har beretts av det inför riksdagen ansvariga statsrådet.

Enligt riksdagsordningens gällande bestämmelser skall ett lagförslag efter utskottsberedningen genomgå tre behandlingar i riksdagens plenum. Denna procedur kan anses vara onödigt tungrodd. För närvarande fungerar den ofta så att den under den första behandlingen förda diskussionen upprepas under den andra behandlingen. Härav följer onödig dubbling av riksdagsarbetet. Till yttermera visso tillkommer ibland en remissdebatt. Det är således motiverat att riksdagsarbetet effektivteras genom att det införs ett förfarande med endast två plenarhandlingar.

I samband med det stadfästelseförfarande som följer efter att riksdagen godkänt en lag har republikens president rätt att återsända lagen till riksdagen för ny behandling. Grundlagsbestämmelserna om presidentens vetorätt reviderades 1987. Då förkortades den tid inom vilken en lag som lämnats utan stadfästelse skall upptas till ny behandling i riksdagen. Riksdagen kan för närvarande på nytt godkänna en återsänd lag under den lagtima riksdag som börjar efter att lagen sänts för stadfästelse. Å andra sidan kan återsändandet av en lag redan nu innebära att lagens nya riksdagsbehandling och således den av riksdagen redan en gång godkända lagens ikraftträdande framskjuts onödigt långt. Det är skäl att också i detta avseende förstärka riksdagens ställning som utövare av den lagstiftande makten.

Regeringsbildning

Till republikens presidents viktigaste maktbefogenheter hör möjligheten att på ett avgörande sätt påverka regeringsbildningen och således hela det politiska systemets funktion. Å andra sidan skall statsrådsmedlemmarna enligt regeringsformen uttryckligen åtnjuta riksdagens förtroende. I enlighet med parlamentarismens princip har riksdaga-

gens möjligheter att påverka regeringsbildningen förbättrats genom de partiella författningsreformer som genomfördes 1987 och 1991.

När det sker betydande ändringar i statsrådets sammansättning skall presidenten enligt regeringsformens gällande bestämmelser höra riksdagens talman och riksdagens olika grupper om situationen och dessutom skall riksdagen vara församlad. Riksdagens ställning understryks också genom bestämmelsen att statsrådet efter att det utnämnts eller när det sker en betydande ändring i dess sammansättning skall överlämna sitt program till riksdagen som ett meddelande. Särskilt kravet på meddelandet har förskjutit tyngdpunkten från ett presumtivt parlamentariskt förtroende i riktning mot ett faktisk förtroende. Efter reformen har riksdagen också annars i större utsträckning än tidigare kunnat påverka beslutsfattandet om regeringsbasen, regeringsprogrammet och valet av ministrar.

Trots att praxis har utvecklats i en mera parlamentarisk riktning och trots att denna utveckling förstärks genom grundlagsändringar kan det konstateras att regleringen av förfarandet vid regeringsbildningen inte konsekvent uppfyller parlamentarismens centrala principer. Dessa innebär att statsrådets sammansättning skall bestämmas direkt utgående från riksdagsvalets resultat och riksdagens sammansättning. Betydelsen av denna utgångspunkt accentueras av det faktum att det har blivit lättare att bilda funktionsdugliga regeringar, bl.a. till följd av att bestämmelserna om kvalificerad majoritet upphävs. Finland har i stället för kortvariga regeringar fått regeringar som i praktiken sitter hela valperioden. Också av denna anledning är det skäl att förstärka riksdagens ställning vid regeringsbildningen.

Presidentens beslutsförfarande

Enligt regeringsformens bestämmelser om presidentens beslutsförfarande skall presidenten fatta beslut i statsrådet, på föredragning av den minister till vars ämbetsområde ärendet hör. Det är då fråga om s.k. presidentföredragning, vilket innebär att presidenten fattar sina beslut i närvaro av statsrådet på föredragning av vederbörande minister. Den föredragande ministern kontrasierar presidentens beslut. I fråga om militära kommandomål och militära utnämningsärenden stadgas emellertid särskilt. Det är då

fråga om s.k. kabinettföredragning och föredragning av militära utnämningsärenden.

Det på statsrådets medverkan baserade beslutsförfarandet har en viktig principiell betydelse, eftersom dess syfte är att ge presidentens beslut en parlamentarisk ansvarstäckning. Statsrådet ansvarar nämligen inför riksdagen för alla beslut som presidenten har fattat med dess medverkan. Också övervakningen av lagligheten i presidentens beslutsfattande anknyter till presidentföredragningen.

Oavsett den centrala betydelse som tillmäts statsrådets medverkan är grundlagens bestämmelser om presidentens beslutsförfarande generella och bristfälliga. Mera detaljerade procedurregler har utformats genom praxis och till vissa delar har dessa också skrivits in i statsrådsbeslut. Ett sådant beslut, som fortfarande tillämpas, är det s.k. Linkomies-cirkuläret av den 5 januari 1944, dvs. ett statsrådsbeslut som gäller föredragning vid statsrådets allmänna sammanträde och därmed sammanhängande åtgärder och som inte har publicerats i författningssamlingen. Enligt beslutet skall statsrådet för presidenten lägga fram beslutsförslag endast i vissa ärenden.

En betydande omständighet som sammanhänger med presidentens beslutsförfarande är att presidenten är bunden endast till statsrådets närvaro men inte till dess ståndpunkt. Presidenten kan således avvika från det parlamentariskt ansvariga statsrådets förslag, vilket kan vara ägnat att fördunkla de parlamentariska makt- och ansvarsförhållandena. Av samma orsak kan det också anses vara en brist att statsrådet enligt nuvarande praxis inte lägger fram några officiella beslutsförslag ens i de allra viktigaste ärendena. De grundlagsbestämmelser som gäller presidentens beslutsförfarande bör följaktligen revideras så att de bättre stämmer överens med parlamentarismens principer.

Befogenhet att utfärda förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet

Grundlagens bestämmelser om befogenheten att utfärda förordningar är föråldrade. Området för den direkt på grundlagen baserade s.k. självständiga befogenheten att utfärda förordningar har i takt med lagstiftningens utveckling upprepade gången kringskurits. I praktiken utfärdas förordningar numera för det mesta på grundval av

ett lagstadgat bemyndigande och inte direkt med stöd av grundlag. Den självständiga befogenheten i detta avseende har således till största delen förlorat sin praktiska betydelse. Å andra sidan utfärdar republikens president också de förordningar som behövs för internationella avtals ikraftträdande. I dessa avseenden är det fråga om en under lång tid inarbetad praxis, eftersom det inte i grundlagen finns några uttryckliga bestämmelser om utfärdande av ikraftträdelseförordningar.

Enligt de gällande grundlagsbestämmelserna är det i första hand presidenten och i andra hand statsrådet som har befogenhet att utfärda förordningar. I praktiken har lagstiftningsbehörighet emellertid dessutom givits ministerierna och i viss mån också andra myndigheter.

Grundlagens bestämmelser om befogenhet att utfärda förordningar och om överförande, dvs. delegering, av lagstiftningsbehörighet är således bristfälliga och föråldrade om man ser till den principiella betydelse som dessa frågor har. Det nuvarande rättsläget kan kritiseras också utgående från de principer som gäller rättsstater. I grundlagen borde det finnas klarare bestämmelser än de nuvarande om delegering av lagstiftningsbehörighet och befogenhet att utfärda förordningar. Här avses bestämmelser om bl.a. den som utövar befogenheterna att utfärda förordningar och om dessa befogenheters materiella gränser samt om de förutsättningar under vilka befogenheter att utfärda allmänna rättsnormer kan delegeras till lägre myndigheter än ministerier. Utgångspunkten bör emellertid vara den att lagstiftande makt som tillhör riksdagen kan delegeras endast genom lag och att den delegerade lagstiftningsbehörigheten i regel skall utövas av det parlamentariskt ansvariga statsrådet.

Det utrikespolitiska beslutssystemet

Enligt regeringsformen bestämmer presidenten om Finlands förhållande till utländska makter. Fördrag med utländska makter skall dock godkännas av riksdagen, om de innehåller stadganden som hör till området för lagstiftningen eller enligt konstitutionen annars kräver riksdagens godkännande. Angående krig och fred beslutar presidenten med riksdagens bifall. Regeringsformen innehåller också en specialbestämmelse enligt vilken alla meddelanden till utländska mak-

ter eller Finlands sändebud i utlandet skall ske genom den minister till vars ämbetsområde utrikesärendena hör.

Av regeringsformens tillkomsthistoria kan inte utläsas någon avsikt att ge presidenten en exceptionellt stark position inom utrikespolitiken eller att lyfta fram Finlands internationella relationer som presidentens viktigaste uppgiftsområde. I praktiken har presidentens ställning i dessa avseenden varierat från tid till annan. Inte förrän efter andra världskriget blev det utrikespolitiska beslutssystemet presidentcentrerat och man började betrakta ledande av utrikespolitiken som presidentens viktigaste uppgift.

De internationella ärendenas karaktär, antal och politiska betydelse har ändrat en hel del sedan regeringsformen (1919) och riksdagsordningen (1928) stiftades och jämfört med vad det var möjligt att förutse när uppfattningen om presidentens ledande ställning inom utrikespolitiken tog form.

De internationella institutionerna har i det internationella samfundets verksamhet fått en betydelse som kan jämföras med staternas. De internationella avtalen är allt oftare multilaterala och utarbetade inom någon internationell organisation. Dessa internationella avtal innehåller i större utsträckning än tidigare bestämmelser också om de rättigheter och skyldigheter som gäller individer och andra rättssubjekt inom den nationella rätten. Det blir allt svårare att göra skillnad mellan inrikespolitiska och utrikespolitiska ärenden, eftersom det internationella samarbetet omfattar en mängd ärenden och grupper av ärenden som tidigare betraktades som staternas interna angelägenheter. Endast en liten del av de gränsöverskridande internationella ärendena kan nuförtiden hänföras till traditionell utrikespolitik, dvs. till ärenden som huvudsakligen gäller statens omedelbara relationer till andra stater eller till internationella institutioner.

I praktiken sköts Finlands internationella relationer inte helt centralt, utan utgångspunkten är den att republikens president också i utrikespolitiska frågor handlar i samverkan med statsrådet.

Utöver presidenten och utrikesministeriet har också andra ministerier numera direkta kontakter till andra stater och internationella institutioners organ och myndigheter. Också andra myndigheter sköter ärenden med anknytning till de internationella relationerna. Inom ramen för sin behörighet in-

går myndigheterna inom sina respektive förvaltningsområden avtal med motsvarande myndigheter i andra stater. Också denna utveckling förutsätter att presidenten och statsrådet under fasta former samarbetar i ärenden som hänför sig till Finlands internationella relationer.

I synnerhet deltagandet i den europeiska integrationsutvecklingen medförde behov av betydelsefulla ändringar i konstitutionen. I samband med EES-avtalet fogades år 1993 till regeringsformen en ny bestämmelse enligt vilken riksdagen så som riksdagsordningen stadgar skall delta i den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner. Samtidigt fogades till riksdagsordningen ett nytt kapitel om förhandsbehandling av s.k. integrationsärenden i riksdagen. Kapitlet ändrades 1994 när Finland blev EU-medlem och reglerar för närvarande riksdagsbehandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen. Huvudsyftet med dessa ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen har varit att trygga riksdagens rätt att delta i och påverka den nationella beredningen av och beslutsfattandet i de integrationsärenden och senare de EU-ärenden som hör till dess behörighetsområde.

Enligt de bestämmelser som åren 1993 och 1994 fogades till grundlagen ankommer den nationella beredningen och verkställigheten av EU-beslut på statsrådet med de begränsningar som framgår av grundlagen. Statsrådets behörighet i detta avseende inbegriper Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Också denna omständighet är ägnad att understryka kravet på samverkan mellan presidenten och statsrådet.

Behörigheten i fråga om Finlands internationella relationer ankommer således enligt de gällande grundlagsbestämmelserna, med vissa begränsningar och preciseringar, på presidenten i samverkan med statsrådet, samt på statsrådet och riksdagen. Regeringsformens ursprungliga bestämmelser om utrikesrelationerna kan anses vara ålderdomligt utformade, och det finns således ett behov att modernisera regleringen av det utrikespolitiska beslutssystemet. Det borde klarare framgå av grundlagsbestämmelserna att det parlamentariska ansvaret inbegriper de utrikespolitiska beslutsprocesserna och funktionerna. Det är också skäl att överhuvudtaget utforma regleringen så att den blir klar och överskådlig, eftersom de gällande grundlags-

bestämmelserna om internationella angelägenheter genom de partiella författningsreformerna bygger på en relativt komplicerad hänvisningsteknik.

Godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser

Enligt regeringsformens gällande bestämmelser har republikens president befogenhet att godkänna och sätta i kraft internationella förpliktelser. Presidenten beslutar dels om beredningen av sådana beslut, dels om utformningen och meddelandet av Finlands viljeyttringar. Presidenten beslutar också om uppsägning av internationella avtal.

Riksdagen skall emellertid godkänna med utländska makter ingångna fördrag som innehåller stadganden som hör till området för lagstiftningen eller som enligt konstitutionen annars kräver riksdagens godkännande. I riksdagsordningen ingår grundläggande bestämmelser om förfarandet vid riksdagsbehandlingen av ärenden som gäller godkännande och ikraftträdande av sådana statsfördrag som hör till riksdagens behörighet. I riksdagsordningen finns också bestämmelser om riksdagsbehandlingen av statsfördragsbestämmelser vari riket förbinder sig att upprätthålla gällande lagstadganden under en viss tid eller vartill regeringen annars ber om riksdagens samtycke samt om förslag som innefattar minskning av rikets område.

Grundlagens bestämmelser om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser är bristfälliga och delvis vilseledande, i synnerhet vad gäller förpliktelser som faller under riksdagens behörighet. De materiella elementen i riksdagens behörighet regleras dels i regeringsformen, dels i riksdagsordningen. Å andra sidan har riksdagsordningens bestämmelse om statsfördrag som binder den lagstiftande makten i praktiken tillämpats ytterst sällan. Viktiga eller annars betydande avtal kan enligt regeringens fria prövning tillställas riksdagen för godkännande, men enligt de gällande bestämmelserna är detta förfarande inte obligatoriskt om fördraget inte innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller bestämmelser som enligt författningen annars förutsätter riksdagens samtycke. I grundlagen finns för närvarande inga bestämmelser om uppsägning av internationella förpliktelser som riksdagen har god-

känt. Presidenten kan följaktligen säga upp också en sådan förpliktelse och utan riksdagens samtycke fatta beslut som påverkar området för lagstiftningen.

Riksdagsordningens bestämmelser om det förfarande som skall iakttagas vid riksdagsbehandlingen överensstämmer inte med riksdagens vedertagna arbetsätt. Bestämmelserna om kvalificerad majoritet är delvis inkonsekventa. T.ex. beslut om förpliktelser som sammanhänger med grundlagen kan fattas med enkel majoritet, medan en lag om samma förpliktelses ikraftträdande skall godkännas med två tredjedels majoritet.

Andra bestämmelser om internationella förpliktelser än sådana som hör till området för lagstiftningen skall enligt vedertagen praxis sättas i kraft genom förordning. Också av riksdagen godkända ikraftträdelselagar brukar sättas i kraft genom förordning. Grundlagen innehåller i dessa avseenden inga uttryckliga bestämmelser om befogenheten att utfärda förordningar. Denna praxis kan kritiseras, eftersom det enligt regeringsformen bör framgå av en lag när den träder i kraft.

Övervakningen av lagars grundlagsenlighet

Det finländska systemet för övervakning av lagarnas grundlagsenlighet kan karaktäriseras som ett parlamentariskt, på abstrakt normkontroll baserat system, med tonvikten lagd vid förhandsövervakning. Övervakningen sker framförallt i riksdagen, i praktiken genom grundlagsutskottets försorg.

Med tanke på möjligheten att stifta undantagslagar har huvudvikten lagts vid kontrollen av lagstiftningsordningen. Detta innebär att lagar som strider mot grundlagen skall behandlas i grundlagsordning enligt 67 § riksdagsordningen. Grundlagsutskottet har i sin nyare praxis också betonat vikten av att man oavsett lagstiftningsordningen förhåller sig restriktivt i synnerhet till lagar som kringskår de grundläggande fri- och rättigheterna.

Någon systematisk efterhandskontroll av lagarnas grundlagsenlighet har inte ordnats. Domstolarna och andra ickeparlamentariska organ har enligt vedertagen tolkning inte någon rätt att pröva en lags grundlagsenlighet och inte heller att i enskilda fall lämna en lag otillämpad på den grunden att den strider mot grundlagen.

Kontrollsystemet kan i praktiken anses ha

fungerat tillfredsställande. Inom ramen för systemet har man så långt som möjligt på förhand hindrat att lagar som strider mot grundlagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Att tonvikten lagts vid parlamentarisk förhandsövervakning har varit naturligt med beaktande av möjligheten att stifta undantagslagar samt den centrala betydelse som övervakningen av den rätta lagstiftningsordningen därmed fått. Genom det nuvarande kontrollsystemet har man även lyckats undvika sådana prestigekonflikter mellan olika statsorgan, som oundvikligen blir följden om andra aktörer än riksdagen befattar sig med riksdagens lagstiftning. Den centrala ställning som grundlagsutskottet intar i detta avseende är samtidigt ägnad att understryka riksdagens ställning som det högsta statsorganet.

Kontrollsystemet kan å andra sidan anses vara bristfälligt eftersom det inte i vårt land finns någon organiserad efterkontroll av lagarnas grundlagsenlighet. Enbart förhandskontrollen räcker nämligen inte för att uppdaga alla misstänkta fall av bristande överensstämmelse med grundlagen. Eftersom det i lagstiftningsskedet inte ännu existerar några konkreta rättsfall kan möjligheterna att förutse olika tillämpningssituationer vara begränsade. I samband med förhandskontrollen är det i själva verket omöjligt att beakta alla i praktiken upptänkliga tillämpningssituationer.

Finlands internationella förpliktelser motiverar för sin del behovet av en organiserad efterkontroll. Den internationella utvecklingen innebär nämligen att domstolarna i allt större utsträckning blir tvungna att jämföra nationella lagar med de internationella människorättskonventionerna och övriga förpliktande bestämmelser. Detta kommer i praktiken att medföra ett i motsvarande mån ökat behov av jämförelser mellan vanliga lagar och grundlagsbestämmelser.

Den juridiska ministeransvarigheten

Grundlagsbestämmelserna om statsrådsmedlemmarnas juridiska ansvar är för närvarande tämligen oenhetliga. De återfinns dels i regeringsformen och riksdagsordningen, dels i de två andra grundlagarna, nämligen ministeransvarighetslagen och lagen om riksrätten. I ministeransvarighetslagen finns bestämmelser om förfarandet i ministeransvarighetsärenden, om upptagande av sådana i

riksdagen samt om förutsättningarna för väckande av ministeråtal. I lagen om riks-rätten finns bestämmelser om riksrättens sammansättning.

Beslut om väckande av ministeråtal kan fattas antingen av presidenten eller av riksdagen. Initiativ till att pröva lagenligheten i en ministers ämbetsåtgärder och väcka åtal kan komma från olika håll. Ett ministeråtal-särende kan bli anhängigt genom justitie-kanslerns anmälan till presidenten eller i andra hand till riksdagen, genom justitieom-budsmannens anmälan till riksdagen, på grundlagsutskottets eget initiativ, genom en anmärkning från något annat riksdagsutskott eller genom en anmärkning som har under-tecknats av minst fem riksdagsmän. Den materiella åtalströskeln är hög i dessa fall.

Utöver de problem som sammanhänger med den oenhetliga regleringen av minis-teransvarighetssystemet kan de problem på-talas som sammanhänger med den tudelade åtalsrätten, med de beslutsbefogenheter som riksdagens plenum har när det gäller dessa åtalsärenden samt med anmärkningströskeln.

Presidentens rätt att bestämma om väckan-de av ministeråtal är såtillvida problematisk att varje statsrådsmedlem som inte till pro-tokollet har anmält avvikande åsikt är rätts-ligt ansvarig också för de beslut som presi-denten fattar i statsrådet. Statsrådet och dess medlemmar är också skyldiga att övervaka lagligheten i presidentens beslut. Presiden-tens åtalsrätt är vidare problematisk i det avseendet att statsrådsmedlemmarna enligt den i regeringsformen fastställda huvudprin-cipen är såväl rättsligt som politiskt ansvariga för sina ämbetsåtgärder uttryckligen inför riksdagen.

Vissa problem sammanhänger också med den roll som riksdagens plenum har vid åtalsprövningen. Ett åtalsbeslut gäller en enskild minister vars förhåvanden i första hand borde bedömas enligt rättsliga kriterier. För närvarande skall plenum procedurmäs-sigt rätta sig efter grundlagsutskottets be-tänkande med kan avgöra sakfrågan obero-ende av betänkandets innehåll, dvs. besluta om åtal skall väckas eller inte. Till sin karaktär kan en plenarbehandling inte anses vara särskilt väl lämpad för åtalsprövning som inbegriper rättslig prövning av ett en-skilt fall.

Det i ministeransvarighetslagen reglerade förfarandet med en anmärkning som skall vara undertecknad av minst fem riksdags-

män har i praktiken också utnyttjats av riks-dagsoppositionen som ett sätt att uppmärk-samma en av regeringen eller en enskild minister vidtagen åtgärd eller i vissa fall regeringens politiska linje överhuvudtaget. En del av dessa anmärkningar har gällt åt-gärder som på ett naturligt sätt kan samman-kopplas med det rättsliga ministeransvaret i dess traditionella bemärkelse. I andra fall har de däremot gällt sådant som snarare kan hänföras till regeringens politiska ansvar.

Det är således skäl att förtydliga grund-lagsbestämmelserna om det rättsliga minis-teransvarighetssystemet. Förfarandet bör för-enklas samtidigt som systemet effektivteras.

Statshushållningen

Grundlagsbestämmelserna om statshushåll-ningen totalreviderades år 1991. Den nya regleringen har huvudsakligen visat sig fun-gera väl i praktiken och det finns således ingen orsak att göra några egentliga inne-hållsmässiga ändringar i den. Vissa problem är emellertid förenade bl.a. med fonderna utanför statsbudgeten.

I samband med 1991 års revidering av regeringsformens bestämmelser om statshus-hållningen upphävdes bestämmelsen om fon-der utanför statsbudgeten. I det samman-hanget avvecklades inte de existerande fon-derna, men nya fonder utanför statsbudgeten får numera inrättas endast i grundlagsord-ning. Systemet med fonder utanför statsbud-GETEN utgör ett undantag från principen om budgetens fullständighet och anses kring-skära riksdagens budgetmakt. Det är således skäl att förhålla sig restriktivt till inrättandet av sådana fonder.

Å andra sidan är det emellertid uppenbart att det finns ett ständigt behov av dessa fon-der. Fondsystemet kan anses vara behövligt speciellt i situationer där det måste finnas beredskap för utgifter som varierar kraftigt från ett år till ett annat eller annars är före-nade med osäkerhetsfaktorer. Detta gäller t.ex. olika säkerhets- och garantifonder. Med hänsyn till fondsystemets permanenta karak-tär och betydelse skulle det vara motiverat att det faktum att systemet existerar skulle beaktas öppet också i grundlagen.

Statsförvaltningen

Grundlagsbestämmelserna om statsförvalt-ningen är allmänt taget föråldrade och ger

ingen adekvat bild av det statliga förvaltningssystemets nuvarande uppbyggnad. Å andra sidan saknas det i de nuvarande grundlagarna vissa med tanke på regleringen av förvaltningen viktiga bestämmelser.

I grundlagen har inte heller intagits bestämmelser t.ex. om alternativet att låta andra än myndigheter sköta förvaltningsuppgifter, dvs. om s.k. indirekt offentlig förvaltning. I praktiken har emellertid offentlig makt och offentliga förvaltningsuppgifter tilldelats subjekt utanför det traditionella myndighetsmaskineriet, såsom statens affärsverk, offentligrättsliga föreningar och privaträttsliga sammanslutningar. Med tanke på de för en rättsstat gällande centrala förvaltningsprinciperna är det motiverat att i grundlagen ta in bestämmelser om de förutsättningar som skall vara uppfyllda för att offentliga förvaltningsuppgifter skall kunna tilldelas subjekt utanför den egentliga myndighetsorganisationen.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Grundlagsreformens huvudsyfte

Syftet med grundlagsreformen kan generellt anges vara att förenhetliga och uppdatera Finlands grundlagar. Detta kan förstås så att avsikten med reformen inte är att ändra grunderna för Finlands konstitution utan snarare att justera den utgående från de förutsättningar som råder idag. Reformen innebär således inte att den konstitutionella traditionen bryts utan den bygger väsentligen på kontinuiteten som idé. Följaktligen kan reformen huvudsakligen bygga på innehållet i de gällande grundlagarna.

Det är till stor del, dock inte helt och hållet, fråga om att skriva om de nuvarande grundlagarna till en fungerande helhet. Det finns dock ingen orsak att uppfatta denna dimension så snävt att den nya grundlagen innehållsmässigt skall konservera de nuvarande grundlagarnas bestämmelser. Det är skäl att observera att en omskrivning av grundlagen dels kan innebära att de nuvarande grundlagsbestämmelserna återges i ny utformning, dels att vedertagen konstitutionell praxis och vedertagna tolkningar av grundlagsbestämmelser eller ståndpunkter som kodifierats i annan lagstiftning (t.ex. i undantagslagar) inskrivs i grundlagen.

En systematisk sammanställning av de nu-

varande grundlagsbestämmelserna förutsätter oundgängligen att t.ex. grundlagens olika delar koordineras, vilket i sin tur kan förutsätta omprövning av bestämmelsernas substans. Också frågan om vilka av de nuvarande grundlagsregleringarna som skall bevaras och hur detaljerat bestämmelserna skall utformas, förutsätter substantiell prövning. Den nya författningsmiljön kan också påverka tolkningen av grundlagsbestämmelserna, även om några betydande ändringar inte görs i ordalydelsen. Sammanställningen av grundlagsbestämmelserna till ett enda dokument kan således redan i sig påverka författningens innehåll.

Ytterligare ett syfte med grundlagsreformen är att skapa en relativt beständig grundlag. Utgångspunkten är den att grundlagen åtminstone inte i en nära framtid skall behöva ändras i någon större utsträckning. Det är således meningen att den nya grundlagen skall stå sig några decennier in på nästa århundrade. Denna ambition har en avgörande betydelse för utformningen av den nya grundlagen såtillvida att den inte i alltför hög grad skall vara inriktad på konkreta framtidsvisioner, detaljer eller tidsbundna tekniska förfaranden. Grundlagen får inte vara beroende av de vid en viss tidpunkt rådande politiska eller ekonomiska konjunkturerna utan den skall utgöra en stabil konstitutionell grund för det politiska systemets funktion. De senaste decenniernas erfarenheter av det konstitutionella utvecklingsarbetet visar vikten av att i synnerhet organisationen av det praktiska riksdagsarbetet kan hålla jämna steg med utvecklingen i övrigt, utan att författningen ställer några större hinder i vägen. Till denna del har man i förslaget försökt undvika onödigt detaljerade och oflexibla grundlagsregleringar. Det är således skäl att i grundlagen ta in tillräckligt generella och flexibla bestämmelser om kommunikationen mellan statsrådet och riksdagen (t.ex. redogörelse-, spørsmåls- och berättelseförfarandena samt statsrådets meddelanden).

En förutsättning för den nya grundlagens relativa beständighet är att den utformas med beaktande av gängse kodifieringsprinciper och med hänsyn till de synpunkter som framförts om de konkreta och omedelbara behoven av ändringar i den gällande författningen. I detta sammanhang har man således tagit ställning till vissa under de senaste åren framförda revideringsidéer som inte tidigare

lett till resultat. Det mest omfattande projektet i denna kategori har varit regeringens proposition 285/1994 med förslag till lagstiftning om vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter. I samband med den nu aktuella grundlagsrevideringen är det meningen att ta ställning till fördelningen av maktbefogenheterna mellan riksdagen, presidenten och statsrådet också med avseende på de frågeställningar som har aktualiserats i samband med tidigare revideringar av bestämmelserna om de högsta statsorganens maktbefogenheter. I det sammanhanget är det också meningen att ta ställning till vissa grundläggande frågor som aktualiserats under de senaste årens diskussion om författningsrevideringen, bl.a. frågan om övervakningen av lagarnas grundlagsenlighet och förfarandet att stifta undantagslagar samt frågan om hur ministeransvarighetssystemet eventuellt skall utvecklas.

De ovan relaterade målsättningarna kan karaktäriseras som huvudsakligen formella eftersom de syftar till att ge författningen en klarare och konsekventare utformning och göra den mera lättfattlig. Propositionen syftar också till att utveckla författningens substantiella innehåll.

I diskussionen om en författningsrevision har tyngdpunkten sedan 1970-talet legat bl.a. på de högsta statsorganens maktbefogenheter och inbördes relationer. Enligt en mera allmän karaktärisering har diskussionen gällt förutsättningarna för att förstärka de parlamentariska dragen i konstitutionen. I anslutning härtill har man avsett att betona riksdagens ställning som det högsta statsorganet och samtidigt förstärka det parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning. Detta betyder å andra sidan att man varit inriktad på att se över presidentens självständiga maktbefogenheter, likväl så att presidentinstitutionen kvarstår som ett betydelsefullt statsorgan.

Propositionen går således vidare på den linje som utstakats genom de senaste årens partiella revideringar (se ovan, avsnitt 2.1.) och syftar till att utveckla konstitutionen med tonvikt på medborgerligt medbestämmande, riksdagens ställning och parlamentarismens princip.

Reformen syftar särskilt till att förstärka de parlamentariska dragen i Finlands statskicks. Den föreslagna nya grundlagen innebär att riksdagens maktbefogenheter ökar och att vissa av de nuvarande begränsningarna av riksdagens behörighet upphävs. Av

betydelse i detta avseende är i synnerhet den omständigheten att riksdagen mera direkt än tidigare kommer att delta i regeringsbildningen. Reformen syftar också till att förstärka det parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning i förhållande till republikens president. Som exempel kan nämnas att större vikt läggs vid statsrådets medverkan i samband med presidentens beslutsfattande. Presidenten kommer emellertid enligt den nya regeringsformen att bevara sin ställning som ett betydande statsorgan vars maktbefogenheter bl.a. sträcker sig till utrikespolitiken, regeringsbildningen, lagstiftningen, utlysande av förtida riksdagsval och utnämning av de högsta tjänstemännen.

3.2. En enda, enhetlig grundlag

I en internationell jämförelse är det finländska systemet med fyra grundlagar exceptionellt. De flesta europeiska stater har sina grundlagsbestämmelser samlade i en enda författning. Det största problemet med vårt system, som innebär att författningsnormerna är utspridda i flera grundlagar, är att konstitutionens överskådlighet och konsekvens blir lidande. Den omständigheten att de grundläggande bestämmelserna om statskicket inte framgår av ett enhetligt författningsdokument gör det svårare att bilda sig en uppfattning om konstitutionen som en helhet. Regeringsformen, som anses vara vår viktigaste grundlag, har t.ex. knappast alla några bestämmelser om riksdagens sammansättning och arbete samt om lagstiftningsförfarandet.

Utformningen av våra grundlagsbestämmelser är oenhetlig. I synnerhet riksdagsordningen innehåller ett flertal procedurbestämmelser som närmast är av teknisk natur och inte hör hemma i grundlagen.

Under de senaste åren har grundlagarna ändrats i flera repriser. Under valperioden 1991–1995 godkändes t.ex. slutgiltigt 28 lagar som innebar grundlagsändringar. Ett så stort antal partiella revideringar inverkar menligt på grundlagarnas värdighet och rättsliga status och försvårar också upprätthållandet av författningens inre konsekvens.

Finlands konstitution kan inte längre på ett tillfredsställande sätt utvecklas genom partiella grundlagsrevideringar. Framförallt författningens enhetlighet och konsekvens talar för ett slopande av systemet med flera grundlagar. Därför föreslås att samtliga be-

stämmelser på grundlagsnivå skall sammanställas i en ny, enhetlig grundlag med rubriken Regeringsform för Finland. Detta namn har långa historiska traditioner i vårt land.

Samtidigt föreslås att de gällande fyra grundlagarna upphävs, nämligen regeringsformen från 1919 och riksdagsordningen från år 1928 samt ministeransvarighetslagen och lagen om riksrätten, båda från år 1922.

En utgångspunkt för grundlagsreformen är att sammanställa och uppdatera de nuvarande grundlagarna. Ovan (avsnitt 3.1.) anförs att reformen inte syftar till att ändra grunderna för Finlands konstitution utan snarare till att justera den utgående från de förutsättningar som råder i dag. Syftet med den förenhetligade grundlagen är inte att ändra de grundläggande principerna för konstitutionen.

Bla. följande centrala konstitutionella principer föreslås bli överförda till den nya grundlagen: det republikanska statskicket, statens suveränitet, människovärdets okränkbarhet, individens frihet och rättigheter samt främjandet av rättvisa i samhället, konstitutionens demokratiska karaktär samt principen att statsmakten tillkommer folket, den representativa demokratins princip, maktodelningsprincipen, domstolarnas oberoende, parlamentarismens princip samt lagbundenhetsprincipen.

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna reviderades genom en lag som trädde i kraft den 1 augusti 1995 (969/1995). Till denna del finns det således inga större justeringsbehov, utan regeringsformens gällande II kap. föreslås utan några substantiella ändringar bli överfört till den nya grundlagen.

Till övriga delar förutsätter ett förenhetligande av grundlagarna mer genomgripande revideringar av de gällande bestämmelserna. Det är dock huvudsakligen inte fråga om väsentliga ändringar av innehållet utan om att sätta ihop en ny helhet efter en omprövning av de nuvarande formuleringarna och detaljbestämmelserna. Särskilt vad gäller regleringen av riksdagsarbetet innebär reformen att en hel del av de för närvarande i grundlagen intagna bestämmelserna överförs till riksdagens arbetsordning. I detta sammanhang görs emellertid inga ändringar i dessa bestämmelsers innehåll. De nya grundlagsbestämmelserna om riksdagen har endast i begränsad utsträckning kunnat baseras på den gällande riksdagsordningens formuleringar, eftersom den nya bestämmelserna förutsätts vara mera generellt utformade.

3.3. Den nya grundlagens struktur och de frågor som skall regleras i grundlagen

Allmänna synpunkter på den nya regeringsformens uppbyggnad

För att de gällande fyra grundlagarna skall kunna ersättas med en enda enhetlig grundlag förutsätts det oundgängligen en genomgripande omprövning av författningens uppbyggnad. De tidigare strukturella lösningarna erbjuder få utgångspunkter för den nya grundlagens struktur. Den gällande regeringsformen har ytterst knapphändiga bestämmelser om riksdagens ställning. I den nya grundlagen skall bestämmelserna om riksdagens ställning däremot ges en central ställning. Eftersom den gällande riksdagsordningens bestämmelser om riksdagen är ytterst detaljerade erbjuder inte heller de någon god utgångspunkt till denna del. Dessutom kan det konstateras att det rättsliga ministeransvarighetssystemet som regleras i ministeransvarighetslagen och i lagen om riksrätten utgör en lagstiftningmässigt så pass begränsad fristående helhet att det bör tas in i grundlagen i sitt naturliga sammanhang.

Grundlagen bör ges en så överskådlig utformning som möjligt. Den får inte göras så invecklad att den blir svår att läsa och förstå. De gällande grundlagarna är sakområdesvis indelade i kapitel. Det anses inte finnas någon anledning att i den nya regeringsformen frångå denna enkla indelningsgrund.

Den nya regeringsformens kapitel föreslås genomgående omfatta större helheter än kapitlen i de gällande grundlagarna. Exempelvis kapitlet om rådgivande folkomröstning (III a), Alands självstyrelse (IV a) och religionsamfunden (IX) i den gällande regeringsformen innehåller endast en paragraf var. I den nya grundlagen skall dessa bestämmelser hänföras till större helheter.

Det finns i princip flera alternativ för den nya grundlagens uppbyggnad. En viss reglering kan ofta hänföras till flera än ett sammanhang. T.ex. bestämmelserna om behandlingen av lagförslag i riksdagen kan hänföras till regleringen av riksdagens verksamhet eller till regleringen av den lagstiftande makten. Vissa organisatoriska normer står i

ett klart samband med regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Hit hör t.ex. den centrala rättskipningsprincipen om förbud mot tillfälliga domstolar (RF 60 § 2 mom.), som har beröringspunkter med grundrättighetsbestämmelsen om envars rätt till en rättvis rättegång (RF 16 §), och bestämmelsen om Helsingfors universitets rätt till självstyrelse (RF 77 §) som gäller ordnande av förvaltningen men som också har klara beröringspunkter med grundrättighetsbestämmelsen om tryggnad av vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet (RF 13 § 3 mom.). Sådana bestämmelser slutliga placering är alltid i viss mån en prövningsfråga.

Utgångspunkten när det gäller att i grundlagen placera in bestämmelserna om de högsta statsorganens organisation och verksamhet kan antingen vara det sätt på vilket bestämmelserna om ifrågavarande statsorgan (t.ex. riksdagen, republikens president och statsrådet) sammanställs till en fristående helhet eller det sätt på vilket vissa grundläggande statsfunktioner (t.ex. lagstiftningen, förvaltningen, statshushållningen och internationella förhållanden) särskiljs från varandra. Den gällande regeringsformens systematik följer i detta avseende inte konsekvent någondera modellen.

Den nya regeringsformen är uppbyggd som en kombination av en på organisatoriska respektive funktionella grunder genomförd indelning. Därför föreslås den börja med kapitel om de viktigaste statsorganen, dvs. riksdagen, republikens president och statsrådet, samt dessas organisation och beslutsprocesser. Därefter följer kapitel med bestämmelser om vissa grundläggande statsfunktioner (t.ex. lagstiftningen, internationella förhållanden, rättskipningen och förvaltningen).

Av den nuvarande regeringsformens kapitel är det inte motiverat att hålla kvar kapitlen om undervisningsväsendet (VIII) och de offentliga tjänsterna (X). Kapitlet om undervisningsväsendet förlorade till stor del sin betydelse redan i samband med grundrättighetsreformen, då de flesta av kapitlets paragrafer upphävdes samtidigt som till regeringsformen fogades ett nytt 13 § om rätt till utbildning. Undervisningsväsendet kan inte längre anses utgöra en helhet som behöver särregleras i grundlagen. Delvis regleras det i kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter. Universitetens självstyrelse är det na-

turligast att reglera i kapitlet om förvaltningen. Den nuvarande regleringen av de offentliga tjänsterna kan hänföras till respektive sammanhang, dvs. huvudsakligen till kapitlen om förvaltningen och rättskipningen.

I avgöranden som gäller grundlagens struktur måste man också beakta de förändringar som skett beträffande den samhälleliga betydelsen av olika frågor. Tidigare har t.ex. de internationella ärendena varit tämligen oenhetlig reglerade i grundlagen. I och med integrationsutvecklingen och den allmänna internationaliseringen har dessa ärendens betydelse numera vuxit avsevärt. Det föreslås att grundlagsbestämmelserna om internationella relationer och om EU-ärendena sammanställs i ett särskilt kapitel.

Principerna för utformningen av grundlagsbestämmelserna

Till sin utformning avviker grundlagen från en vanlig lag. Grundlagen hör hierarkiskt till den nationella rättsordningens högsta kategori och ligger till grund för den övriga lagstiftningen. Grundlagen är också en viktig nationell symbol och fungerar som ett slags stiftelseurkund för republiken. Dess formuleringar skall således vara högtidligare än i andra lagar. Texten bör vara kärnfull och vara beständigare än lagstiftningen i övrigt. Den nya regeringsformens bestämmelser måste således ges en tillräckligt generell utformning, med undvikande av tidsbundna tekniska bestämmelser och detaljer. Behovet att utveckla t.ex. riksdagens interna förfaranden är mer eller mindre kontinuerligt. Också behovet att se över riksdagens och regeringens kommunikationsmekanismer (t.ex. olika spørsmåls- och redogörelseförfaranden) brukar vara ständigt återkommande. Grundlagen får inte utgöra ett hinder för utvecklingen i dessa avseenden. Riksdagens interna procedurer bör därför endast i begränsad utsträckning bindas genom grundlagsbestämmelser. Om bestämmelserna ges en alltför detaljerad utformning kan de också i onödan hindra att grundlagen utvecklas tolkningsvägen.

Den nya regeringsformen kommer till skrivsättet att stå betydligt närmare den nuvarande regeringsformen än riksdagsordningen. Riksdagsordningens tämligen tekniska regleringar föreslås till största delen bli överförda till riksdagens arbetsordning, som revideras enligt samma tidtabell som grund-

lagen. Den gällande regeringsformen innehåller t.ex. rätt detaljerade bestämmelser om presidentval. Till denna del behövs i den nya regeringsformen endast grundläggande bestämmelser om valsättet, medan detaljregleringen kan överföras till vallagstiftningen.

I samband med att regeringsformen skrivs om är det skäl att modernisera vissa av grundlagarnas uttryck. I den nya regeringsformen eftersträvas ett så enhetligt språkbruk som möjligt. Å andra sidan har också den konstitutionella traditionen ett egenvärde i detta sammanhang. Vedertagna ord och uttryck används således på många ställen, vilket gör det möjligt att bevara kontinuiteten i tolkningstraditionen. T.ex. gällande 11 § i riksdagsordningen uttrycker förbudet mot s.k. imperativt mandat på ett sätt som fortfarande står sig väl i grundlagstexten ("Riksdagsman är pliktig att i utövningen av sitt uppdrag så handla, som rätt och sanning bjuda. Han är därvid skyldig att iakttaga grundlagarna och är icke bunden av några andra föreskrifter."). Denna bestämmelse har överförts till den nya regeringsformen (29 §), dock så att den svenska språkdräkten har moderniserats något. I den svenska lagtexten har också i övrigt gjorts vissa moderniseringar och korrigeringar utöver vad som gjorts i den finska texten.

Vid bedömningen av förhållandet mellan grundlag och en vanlig lag är den utgångspunkten den att de i grundlagen använda uttrycken och begreppen i princip är självständiga i förhållande till den övriga lagstiftningen. Det vore inte förenligt med grundlagens natur att den innehöll direkta hänvisningar till vanliga lagar. Undantag utgör i detta avseende självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland samt kyrkolagen, som alla intar en konstitutionell specialställning (75 och 76 §).

Rent politiska och proklamatoriska bestämmelser är inte förenliga med den finländska uppfattningen om grundlagens rättsligt bindande verkan. Också hänvisningar till annan lagstiftning är problematiska, om de inte har en självständig funktion t.ex. för att ange lagstiftningsnivån. T.ex. de i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna ingående lagförbehållen är av betydelse just i detta avseende. De preciserar den hierarkiska nivån genom att ange att närmare bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna utfärdas genom lag. De kan också inskränka lagstiftarens rörelsefri-

het.

Grundlagens utformning påverkas väsentligen av inställningen till frågan om huruvida förfarandet med undantagslagar skall kvarstå. Om det inte är möjligt att stifta undantagslagar måste de situationer där avvikelser kan tänkas bli nödvändiga förutses i själva grundlagstexten. T.ex. i föreslagna 9 § 3 mom. borde i så fall anges på vilka grunder och under vilka förutsättningar en finsk medborgare i undantagsfall kan utlämnas till ett annat land mot sin vilja. Den möjlighet till flexibilitet som undantagslagförfarandet för närvarande erbjuder borde således beaktas vid utformningen av de nya grundlagsbestämmelserna. I den nya regeringsformen har man följaktligen beslutat bevara möjligheten att stifta undantagslagar. Oavsett denna lösning har man i förslaget till ny regeringsform försökt undvika att använda formuleringar som kan tänkas leda till att undantagslagar måste stiftas i större utsträckning.

Den nya regeringsformens kapitelindelning

I enlighet med de ovan behandlade allmänna principerna för grundlagens uppbyggnad och utformning föreslås att den nya regeringsformen indelas i 13 kapitel enligt följande:

- 1 kap. Statsskickets grunder
- 2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter
- 3 kap. Riksdagen och riksdagsledamöterna
- 4 kap. Riksdagens verksamhet
- 5 kap. Republikens president och statsrådet
- 6 kap. Lagstiftningen
- 7 kap. Statsekonomin
- 8 kap. Internationella förhållanden
- 9 kap. Rättskipningen
- 10 kap. Laglighetskontroll
- 11 kap. Förvaltning och självstyrelse
- 12 kap. Försvaret
- 13 kap. Slutbestämmelser

Den nya regeringsformens inledande kapitel om *statsskickets grunder* skall liksom den gällande regeringsformens första kapitel innehålla bestämmelser om de viktigaste konstitutionella principerna. De i den gällande regeringsformens första kapitel nämnda principerna föreslås bli kompletterade med bestämmelser om parlamentarismen och rättsstatsprincipen (lagbundenheten).

Det föreslagna 2 kap. (*Grundläggande fri- och rättigheter*) skall liksom motsvarande kapitel i den gällande regeringsformen reglera individens grundläggande fri- och rättigheter. Det nyligen reviderade kapitlet föreslås bli överfört till den nya regeringsformen.

De föreslagna bestämmelserna om riksdagen utgör i den föreslagna nya regeringsformen det viktigaste tillägget jämfört med den gällande regeringsformen. Dessa bestämmelser har framförallt tagits in i 3 och 4 kap., men regleringar som berör riksdagen finns också i kapitlen om lagstiftningen, statsekonomi, internationella förhållanden och laglighetskontroll. I det föreslagna 3 kap. (*Riksdagen och riksdagsledamöterna*) finns grundläggande bestämmelser om riksdagens sammansättning och mandattid samt om riksdagsval. Kapitlet innehåller också bestämmelser om riksdagsledamöternas rättsliga ställning (t.ex. oberoende och immunitet samt jäv).

I det föreslagna 4 kap. (*Riksdagens verksamhet*) finns bestämmelser om riksmötet samt om riksdagens olika organ och om hur dessa väljs. I kapitlet finns också allmänna bestämmelser om beredningen av ärenden samt om hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen. Närmare bestämmelser om dessa saker ingår bl.a. i kapitlen om lagstiftningen, laglighetskontrollen och internationella förhållanden. I det föreslagna 4 kap. samlas också bestämmelserna om kontakten mellan riksdagen och statsrådet och om de olika sätten för mätning av riksdagens förtroende för regeringen (interpellation och meddelanden). Vidare innehåller kapitlet bestämmelser om vissa allmänna frågor som gäller riksdagens verksamhet, t.ex. om riksdagsarbetets offentlighet samt om de språk som används i riksdagsarbetet. Jämfört med den gällande riksdagsordningen är de nya grundlagsbestämmelserna om riksdagens verksamhet generellare utformade, vilket i framtiden kommer att understryka arbetsordningens betydelse när det gäller den praktiska styrningen av riksdagsarbetet.

I regeringsformens föreslagna 5 kap. (*Republikens president och statsrådet*) finns bestämmelser bl.a. om hur presidenten väljs samt om presidentens ämbetsperiod och beslutsfattande. I fråga om statsrådet föreslås i kapitlet bestämmelser om regeringsbildning och avsked för statsrådet samt om beslutsfattandet och beredningen i statsrådet. Med

tanke på det funktionella sambandet mellan presidentens och statsrådets beslutsfattande är det nödvändigt att ta in bestämmelserna om presidenten och statsrådet i samma kapitel. I detta avseende överensstämmer förslaget med den gällande regeringsformen, som också har de viktigaste bestämmelserna om presidenten och statsrådet placerade i samma kapitel (VI. Styrelse och förvaltning). Den nya regeringsformens närmare bestämmelser om presidentens och statsrådets uppgifter och maktbefogenheter föreslås bli intagna i kap. 6–9 samt 11 och 12.

I den föreslagna regeringsformens 6 kap. (*Lagstiftningen*) sammanställs normerna om lagstiftningsförfarandet, från att ett lagförslag blir anhängigt till dess att lagen publiceras och träder i kraft. I kapitlet ingår också en med tanke på det konstitutionella systemet viktig paragraf om lagstiftning i grundlagsordning.

Den föreslagna regeringsformens 7 kap. (*Statsekonomi*) är i stort sett sammansatt av bestämmelserna i den gällande regeringsformens VI kap., som reviderades år 1991. Några betydande substantiella ändringar föreslås inte i de gällande bestämmelserna. Den gällande riksdagsordningens detaljerade bestämmelser om bl.a. riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen föreslås huvudsakligen bli överförda till riksdagens arbetsordning.

Den föreslagna regeringsformens 8 kap. (*Internationella förhållanden*) utgör en ny helhet. I kapitlet sammanställs de grundläggande bestämmelserna om den utrikespolitiska beslutanderätten, bestämmelserna om godkännande och ikraftträdande av internationella avtal samt de bestämmelser som medlemskapet i Europeiska unionen förutsätter. Till denna del ersätter kapitlet också 4 a kap. i den gällande riksdagsordningen.

Den föreslagna regeringsformens 9 kap. (*Rättskipningen*) innehåller bestämmelser om de högsta domstolarna och om rättsväsendets uppbyggnad. Till denna del ersätter kapitlet V kap. i den gällande regeringsformen (Domstolarna). Därutöver föreslås i kapitlet också bestämmelser om utnämning av domare samt om domarnas rätt att kvarstå i tjänsten. Motsvarande bestämmelser ingår i den gällande regeringsformens X kap. om de offentliga tjänsterna. I det nya kapitlet föreslås också bestämmelser om riksrettens sammansättning och uppgifter. Dessa regleringar ingår för närvarande i lagen om riksätten.

Också den föreslagna regeringsformens 10 kap. (*Laglighetskontroll*) utgör en ny helhet. I detta kapitel intas för det första bestämmelser om grundlagens företrädare samt om kontroll av grundlags- och lagenligheten när det gäller underordnade författningar. I detta sammanhang tas också in bestämmelser om justitiekanslerns och justitieombudsmannens laglighetsövervakning. De för närvarande huvudsakligen i ministeransvarighetslagen ingående bestämmelserna om anhängiggörande och behandling av ministeransvarighetsärenden föreslås i reviderad utformning bli intagna i kapitlet.

Den föreslagna regeringsformens 11 kap. (*Förvaltning och självstyrelse*) skall innehålla bestämmelser om grunderna för statsförvaltningen samt i behövlig omfattning också bestämmelser om olika självstyrelsesamfund. Också de i den gällande regeringsformens kapitel om de offentliga tjänsterna ingående bestämmelserna om behörighetsvillkor och utnämningsskäl föreslås bli intagna i det föreslagna kapitlet.

Bestämmelserna i den gällande regeringsformens VII kap. (Försvarsverket) föreslås bli intagna i det nya 12 kap. (*Försvaret*). Dessutom föreslås i kapitlet bestämmelser om presidenten som överbefälhavare för Finlands krigsmakt. Vissa europeiska länders grundlagar innehåller relativt omfattande regleringar med tanke på undantagsförhållanden. Hos oss anses det inte finnas vare sig behov eller orsak att i grundlagen ta in sådana regleringar i någon större omfattning.

Bestämmelser om ikraftträdandet och om upphävande av de nuvarande grundlagarna ingår i det föreslagna 13 kap. (*Slutbestämmelser*). De övergångs- och ikraftträdelsearrangemang som den nya regeringsformen förutsätter skall regleras genom en separat lag. Avsikten är att en separat proposition om detta skall föreläggas riksdagen under vårsessionen 1998.

3.4. Grundlagsbestämmelserna om riksdagen och utvecklandet av riksdagsarbetet

Ett av huvudsyftena med grundlagsreformen är att utveckla Finlands konstitution i så att parlamentarismens principer framhävs. I detta syfte föreslås i den nya regeringsformen bestämmelser som på olika sätt förstärker riksdagens ställning som det högsta statsorganet och förbättrar riksdagens verk-

samhetsbetingelser. I det första kapitlet, som gäller statsskickets grunder, föreslås i överensstämmelse med den gällande regeringsformen en bestämmelse om att statsmakten i Finland tillkommer folket som företräds av riksdagen (2 § 1 mom.). Enligt den föreslagna bestämmelsen om fördelningen av statliga uppgifter utövas den lagstiftande makten av riksdagen, som också fattar beslut om statsökonomi (3 § 1 mom.). Parlamentarismens princip hänförs uttryckligen till statsskickets grunder genom den i 1 kap. föreslagna bestämmelsen enligt vilken regeringsmakten utövas av republikens president och statsrådet, vars medlemmar skall ha riksdagens förtroende (3 § 2 mom.).

I samband med att den nya regeringsformen stiftas är det inte meningen att göra grundläggande innehållsmässiga ändringar i bestämmelserna om riksdagen och riksdagsarbetet. De nuvarande bestämmelserna om riksdagen och riksdagsledamöterna kan innehållsmässigt anses vara relativt lyckade och välfungerande.

Ett problem när det gäller bestämmelserna om riksdagen och dess arbete är vilka som skall tas in i grundlagen och vilka som skall hänföras till andra författningar, i första hand riksdagens arbetsordning. Problemet kan således anses vara av en huvudsakligen lagteknisk natur. Ett av syftena med reformen är att utveckla grundlagsbestämmelserna om riksdagen och dess arbete så att riksdagsarbetet i allmänhet skall kunna utvecklas utan att grundlagen behöver ändras.

I samband med sammanslagningen av grundlagarna kommer en stor del av den gällande riksdagsordningens detaljerade bestämmelser om arbetet inom riksdagen att flyttas från grundlagen till riksdagens arbetsordning. Därmed blir det lättare att utveckla riksdagens interna arbetsprocedurer i takt med tidens krav.

Av bestämmelserna om riksdagen skall i den nya grundlagen tas in närmast de som väsentligen har samband med riksdagens ställning som det högsta statsorganet eller som på ett grundläggande sätt normerar riksdagens uppgifter, organisation och beslutsfattande samt riksdagsledamöternas ställning och som klart inte är av enbart riksdagsintern betydelse. Riksdagens ställning som det högsta statsorganet sammanhänger med faktorer som påverkar dess relationer till de övriga statsorganen. Att vissa bestämmelser alltså placeras i grundlagen motiveras

främst av synpunkter som hänför sig till minoritetsskydd.

I samband med reformen föreslås riksdagen få bättre möjligheter att självständigt besluta uppta nya typer av ärenden till behandling. Alla former för anhängiggörande av ärenden skall enligt förslaget inte regleras på grundlagsnivå, utan riksdagen skall kunna besluta om nya sätt i sin arbetsordning (39 § 1 mom.). Också den omständigheten att hemställningsmotionerna ersätts med åtgärdsmotioner (39 § 2 mom. 3 punkten), som kan lämnas in när som helst medan riksdagen är församlad, ger riksdagsledamöterna möjlighet att i riksdagen ta upp ärenden som de anser vara viktiga. Om det utskott som bereder ärendet så beslutar tar riksdagen också ställning till ärendet i plenum.

I regeringsformen föreslås endast en allmän bestämmelse (45 §) om riksdagsledamöternas rätt att ställa frågor till vederbörande minister samt om möjligheten att i plenum ordna diskussioner om aktuella frågor. Närmare bestämmelser om saken skall tas in i riksdagens arbetsordning. Genom att närmare bestämmelser om bl.a. frågetimmar och aktuella diskussioner tas in i riksdagens arbetsordning blir det vid behov lättare att ändra dem och att således förstärka riksdagens ställning som landets viktigaste politiska diskussionsforum.

Interpellationsförfarandet föreslås bli förenklat på så sätt att minst tjugo riksdagsledamöter skall ha undertecknat interpellationen redan när den framställs (43 §). Därmed bortfaller det bordläggningsskede som enligt de gällande bestämmelserna behövs för undertecknandet.

Riksdagen skall vid behov kunna tillsätta tillfälliga utskott för beredning eller undersökning av särskilda ärenden (35 § 1 mom.). Bestämmelsen innebär att s.k. undersökningsutskott kan tillsättas också för att undersöka eller utreda betydelsefulla samhällsfrågor eller missförhållanden. De normala bestämmelserna om rätten för riksdagens utskott att erhålla information skall dock också gälla sådana tillfälliga utskott.

Bestämmelserna om urtima riksdag anses vara onödiga och föreslås därför bli upphävda. De fyller inte längre någon egentlig funktion då riksmötet i praktiken skall fortsätta till dess att följande riksdag sammanträder och eftersom riksmötet skall kunna sammankallas när som helst under denna tid.

Talmannen skall vid behov sammankalla riksmötet innan nya riksdagsval förrättas, också efter att riksdagen har beslutat avsluta arbetet och republikens president har förklarat riksdagens arbete avslutat för den valperioden (33 § 2 mom.). När begreppet urtima riksdag slopas behövs inte heller begreppet lagtima riksdag. I den nya regeringsformen används enbart uttrycket riksmöte som motsvarighet till finskans "valtiopäivät".

I den nya regeringsformen föreslås inga bestämmelser om riksdagens kansli Kommission (RO 89 §), justeringsmän (RO 42 a § och 86 § 1 mom.) eller elektorerna (RO 39 §). Eftersom kansli Kommissionen är ett organ som svarar för riksdagens interna förvaltning behöver bestämmelser om den inte tas in i grundlagen. I riksdagens nya arbetsordning kommer elektorernas uppgifter att överföras på plenum. Justeringsmännens uppgifter skall på motsvarande sätt överföras till talmanskonferensen. I dessa avseenden kommer grundlagsreformen således att leda till att riksdagens organisation blir lättare.

Enligt förslaget skall bestämmelser som inte tas med i regeringsformen och som motsvarar bestämmelser i den nuvarande riksdagsordningen tas in i den nya arbetsordningen för riksdagen. Arbetsordningen föreslås träda i kraft samtidigt som den nya regeringsformen. Från gällande arbetsordning föreslås på motsvarande sätt vissa detaljbestämmelser bli överförda till riksdagens interna reglementen och talmanskonferensens anvisningar.

Riksdagens arbetsordning får en avsevärt större betydelse genom den nya regeringsformen, eftersom arbetsordningen kommer att innehålla en stor del av den gällande riksdagsordningens detaljreglering av riksdagsarbetet. Det anses därför vara motiverat att riksdagens arbetsordning i framtiden undergår motsvarande plenarbehandling som lagförslag (41 § 1 mom. och 52 § 1 mom.).

3.5. Lagstiftningsförfarandet

Statsrådet föreslås få en starkare ställning i samband med att propositioner överlämnas och återtas. Presidenten överlämnar och återtar regeringens propositioner till riksdagen i enlighet med statsrådets förslag. Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag återgår ärendet till statsrådet för beredning. Presidenten är därefter tvungen att överlämna propositionen eller att be-

sluta om dess återtagande, i enlighet med statsrådets nya förslag (58 § 1 och 2 mom.). Presidenten är således till denna del undantagsvis beroende dels av statsrådets medverkan, dels av dess åsikt. Den föreslagna bestämmelsen understryker statsrådets centrala roll som ledare av lagstiftningsarbetet.

Vid sidan av möjligheten att återta en proposition kommer regeringen också att få tillfälle att komplettera propositionen efter att den överlämnats, men innan det utskott som bereder ärendet har gett sitt betänkande (71 §). Kompletteringsförfarandet lämpar sig för den situationen att regeringen på eget initiativ anser det vara behövt att göra ändringar i en proposition, men anser det vara ett oändamålsenligt alternativt att återta propositionen och överlämna en helt ny proposition. Efter att den kompletterande propositionen överlämnats skall till grund för behandlingen läggas den helhet som utgörs av den ursprungliga propositionen och den kompletterande propositionen. Kompletteringsförfarandet är avsett att vara ett undantagsförfarande som kommer i fråga närmast då alternativet är att återta en proposition och överlämna en ny. Kompletteringsförfarandet inskränker inte i något avseende de möjligheter som riksdagens utskott har att göra ändringar i regeringens propositioner.

Riksdagsbehandlingen av lagförslag föreslås bli förenklad genom en övergång från tre till två plenarbehandlingar. Bestämmelser om plenarbehandlingen föreslås i 41 och 72 §. Reformen innebär att den nuvarande första och andra behandlingen sammanslås till en ny första behandling.

I den första behandlingen av ett lagförslag föredras och debatteras utskottets betänkande samt fattas beslut om lagförslaget innehåll. Förslaget kan medan den första behandlingen pågår remitteras till stora utskottet, såväl under den allmänna debatten som i den situationen att riksdagen under den första behandlingen har beslutat ändra utskottets förslag.

Den andra behandlingen motsvarar den nuvarande tredje behandlingen. I den andra behandlingen fattas beslut om lagförslaget skall godkännas eller förkastas och medan den pågår kan lagförslaget innehåll inte längre ändras. Den andra behandlingen kan hållas tidigast den tredje dagen efter att den första behandlingen har avslutats. Denna frist motsvarar den för riksdagsledamöterna för närvarande reserverade betänketiden mel-

lan den andra och tredje behandlingen.

Den föreslagna övergången till två behandlingar är framförallt avsedd att effektivisera riksdagsarbetet. Nuförtiden händer det ofta att debatten i första och andra behandlingen överlappar varandra. En tillräckligt effektiv plenarbehandling kan också garanteras genom de föreslagna två behandlingarna.

Bestämmelsen om att lagar som innebär undantag från grundlagen kan stiftas i grundlagsordning föreslås kvarstå. I framtiden skall undantagen emellertid avgränsas enligt föreslagna 73 §. Möjligheten att stifta undantagslagar har varit ett väsentligt element i vårt konstitutionella system och kan således inte slopas utan att detta skulle ha en avsevärd inverkan på hela det konstitutionella systemet, och konsekvenserna vore inte till alla delar överskådliga. Om förfarandet med undantagslagar slopas måste grundlagens bestämmelser utformas mera generellt, för att kompensera den flexibilitet som möjligheten att stifta undantagslagar ger. Detta skulle uppenbarligen få konsekvenser för tolkningen av grundlagens bestämmelser samt för kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet. Det är möjligt att kontrollens tyngdpunkt därigenom skulle förskjutas från den parlamentariska förhandskontrollen i riktning mot efterkontroll. Om möjligheten att stifta grundlagar används ofta uppkommer det vissa problem såtillvida att grundlagens rättsliga status försvagas och konstitutionen blir diffus. Grundlagsreformens utgångspunkt är följaktligen den att möjligheten att stifta undantagslagar skall användas med större urskiljning och tillgripas endast av särskilda skäl.

I den nya grundlagen föreslås inga specialbestämmelser om lagstiftningsordningen i fråga om riksdagsmannaarvodet (RO 70 §), vilket innebär att den normala lagstiftningsordningen skall gälla till denna del. I regeringsformen föreslås inte heller någon mot gällande 67 a § riksdagsordningen svarande specialbestämmelse om behandlingsordningen för lagförslag som gäller regleringsbefogenheter, vilket innebär att föreslagna 73 § om lagstiftning i grundlagsordning skall iaktas i sådana fall. Regleringen av behandlingsordningen för lagförslag blir klarare genom att de nämnda specialbestämmelserna inte tas in i den nya grundlagen.

Den nya riksdagsbehandlingen av lagförslag som republikens president inte har stadfäst föreslås bli tidigarelagd genom en be-

stämme om att lagen skall tas upp till ny behandling i riksdagen omedelbart i det fall att republikens president inte har stadfäst lagen inom utsatt tid, dvs. inom tre månader (77 § 2 mom. och 78 §). Enligt 19 § 2 mom. i den gällande regeringsformen och enligt 73 § i riksdagsordningen kan en lag som inte har stadfästs tas upp till ny behandling först under första lagtima riksdag efter det att lagen sänts för stadfästelse. Eftersom riksdagen utövar den lagstiftande makten (3 § 1 mom.) måste den ha möjlighet att omedelbart ompröva en lag som inte stadfästs. Förslaget understryker det faktum att det i sista hand är riksdagen som beslutar om lagstiftningen. Detta betyder att presidenten genom sin stadfästelsebefogenhet inte kan stoppa en lag som riksdagen vill stifta – presidenten kan endast återsända en av riksdagen godkänd lag till riksdagen för ny behandling.

3.6. Delegering av lagstiftningsbehörighet och befogenhet att utfärda förordning

Enligt 21 och 28 § i den gällande regeringsformen tillkommer rätten att utfärda förordningar i första hand republikens president och i andra hand statsrådet. Presidenten har rätt att utfärda förordningar om sådant som nämns i regeringsformens 28 §, såvida inte denna rätt har givits statsrådet. Med stöd av sin direkt på grundlagen baserade s.k. självständiga befogenhet att utfärda förordningar kan presidenten utfärda förordningar om sådant som sedan tidigare är reglerat genom administrativa bestämmelser. Presidenten har också rätt att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om verkställigheten av lagarna, om förvaltningen av statens egendom samt om förvaltande ämbetsverks och allmänna inrättningsorganisation och verksamhet.

Sedan regeringsformen stiftades har den direkt på grundlagen baserade befogenheten att utfärda förordningar till stor del förlorat sin betydelse. Merparten av de ”ämnen, som förut äro ordnade genom administrativa stadganden” och som existerade vid den tid då regeringsformen stiftades har i och med lagstiftningens utveckling blivit reglerade genom lag. Numera utfärdas också förordningar som gäller verkställande av lagar i praktiken med stöd av ett bemyndigande som ingår i respektive lag och inte direkt

med stöd av grundlagen. Detsamma gäller också andra förordningar som närmare reglerar sådant som nämns i 28 § regeringsformen. Presidentens självständiga befogenhet att utfärda förordningar har således i praktiken hela tiden minskat i betydelse. Numera baserar sig befogenheten att utfärda förordningar så gott som uteslutande på lagstadgade bemyndiganden eller delegering.

I grundlagen finns inga bestämmelser om möjligheten att delegera lagstiftningsbehörighet. Det anses emellertid av hävd att lagstiftningsbehörighet under vissa villkor kan delegeras genom en vanlig lag också i andra typer av ärenden än de som nämns i 28 § regeringsformen. Lagstiftningsbehörighet har delegerats närmast till presidenten, statsrådet och ministerierna men i viss utsträckning också till andra myndigheter.

Riksdagens grundlagsutskott har i sin utlåtandepraxis uppställt vissa villkor och begränsningar för delegering genom vanliga lagar. Utskottet har ansett att det inte genom en vanlig lag går att delegera befogenhet att utfärda bestämmelser som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna eller bestämmelser om grunderna för individens rättsliga ställning. Utskottet anser också att överföring av ett helt rättsområde från lagnivån till en lägre nivå kan ske endast genom en lag som stiftas i grundlagsordning. På senaste tid har utskottet i sina ställningstaganden till delegeringsfrågan i allt större utsträckning uppmärksammat hur exakt bemyndigandet är utformat samt den materiella betydelsen av delegeringen (GrUU 15/1993 rd och 19/1994 rd). Utskottet har i detta avseende formulerat följande allmänna princip: ju exaktare och noggrannare avgränsad en befogenhetsbestämmelse är till sitt innehåll och sin tillämpning och ju mindre roll den delegerade regleringen spelar i sak, till en desto lägre nivå kan författningsbefogenheten delegeras (GrUU 12/1996 rd).

Grundlagen innehåller inte några uttryckliga bestämmelser om utfärdande av förordningar om ikraftträdande av internationella förpliktelser. Enligt vedertagen praxis skall andra bestämmelser i internationella avtal än sådana som hör till området för lagstiftningen sättas i kraft genom en av republikens president utfärdad förordning.

Bestämmelserna om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet föreslås bli reviderade i sin helhet. Syftet med denna revidering är att förstärka

riksdagens ställning som utövare av lagstiftningsbehörighet. Utgångspunkten är den att riksdagen skall ha befogenhet att uppställa allmänna rättsnormer men att riksdagen å andra sidan inom vissa gränser skall kunna delegera lagstiftningsbehörighet till det myndighet som utfärdar förordningar samt, i fråga om mindre betydande detaljer, också till andra myndigheter. Målet är också att betona det parlamentariska ansvar som är förenat med befogenheten att utfärda förordningar. Utöver republikens president kan också riksdagen bemyndiga statsrådet och ministerierna att utfärda förordningar. Enligt denna proposition skall förordningar i första hand utfärdas av statsrådet, om inte annat särskilt bestäms om saken i en fullmaktslag. Avsikten är också att rättsstatsprinciperna skall förstärkas genom att det materiella området för de ärenden som skall regleras genom rättsnormer på läget nivå än lag skall preciseras i lag och genom att de förutsättningar inom vilka någon annan myndighet genom lag kan bemyndigas att utfärda rättsnormer skall göras klarare.

Enligt propositionen skall utfärdande av förordningar i framtiden bygga på ett uttryckligt bemyndigande i regeringsformen eller i någon annan lag (80 §). Enligt den föreslagna grundlagsbestämmelsen kan inte bara republikens president utan också statsrådet och ministerierna ges rätt att utfärda förordningar. Om det inte särskilt i regeringsformen eller någon annan lag anges att presidenten eller ett ministerium har rätt att utfärda en förordning, skall den utfärdas av statsrådet. Presidenten skall fortsättningsvis utfärda förordningar genom vilka andra bestämmelser i internationella avtal sätts i kraft än sådana som hör till området för lagstiftningen. En uttrycklig bestämmelse om saken föreslås bli intagen i grundlagen (95 § 1 mom.).

Delegeringen av lagstiftningsbehörighet och befogenheten att utfärda förordningar skall enligt förslaget begränsas genom en preciserande bestämmelse i regeringsformen. Enligt propositionen skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt regeringsformen i övrigt hör till området för lagstiftningen. Det skall alltså inte vara möjligt att genom förordning utfärda bestämmelser om sådant som enligt regeringsformen uttryckligen skall regleras genom lag och inte heller om grunderna för

individens rättigheter och skyldigheter.

Förordningar skall kunna utfärdas endast av presidenten, statsrådet och ministerierna. Också andra myndigheter skall under de relativt snäva förutsättningar som anges i grundlagen kunna bemyndigas att utfärda allmänna rättsnormer i bestämda frågor (80 § 2 mom.). Ett sådant bemyndigande skall kunna ges endast genom en lag och det skall vara exakt avgränsat i fråga om tillämpningsområdet. Dessutom förutsätts att det för delegeringen skall finnas sådana särskilda skäl som har samband med föremålet för regleringen och att bestämmelserna till sitt innehåll inte har sådan betydelse att de bör ges på lag- eller förordningsnivå.

3.7. Val av statsminister och regeringsbildning

Enligt 2 § 3 mom. i den gällande regeringsformen skall jämte republikens president för statens allmänna styrelse finnas ett statsråd, bestående av en statsminister och ett nödigt antal ministrar. Bestämmelser om regeringsbildningen finns i 36 § i den gällande regeringsformen. Enligt paragrafen skall medlemmarna av statsrådet åtnjuta riksdagens förtroende. Till medlemmar av statsrådet kallar presidenten, efter att ha hört riksdagens olika grupper, för redbarhet och skicklighet kända finska medborgare. När en betydande ändring sker i statsrådet sammansättning skall riksdagens talman och riksdagens olika grupper höras om situationen samt riksdagen vara församlad.

Enligt 36 a § i den gällande regeringsformen skall statsrådet utan dröjsmål överlämna sitt program till riksdagen som ett meddelande. Detsamma gäller i det fall att en betydande ändring sker i statsrådets sammansättning.

Regeringsformens bestämmelser om regeringsbildning fick sin nuvarande utformning 1987 och 1991 (575/1987 och 1074/1991). Ändringarna innebar att statsrådets parlamentariska ansvar accentuerades genom bestämmelsen om att riksdagsgrupperna och talmannen skall höras om regeringsbildningen samt riksdagen vara församlad. Dessutom togs i grundlagen in bestämmelsen om att regeringsprogrammet skall överlämnas till riksdagen som ett meddelande. Innan dessa ändringar gjordes i grundlagen ansågs statsrådet och dess medlemmar åtnjuta riksdagens förtroende till dess att riksdagen ut-

tryckligen gav statsrådet eller någon enskild minister misstroendevotum. I synnerhet kravet att regeringsprogrammet skall meddelas riksdagen har förskjutit tyngdpunkten från ett presumtvt förtroende i riktning mot ett faktiskt förtroende.

Riksdagens roll vid regeringsbildningen har ökat framförallt sedan 1980-talet. Riksdagsvalens resultat har mera direkt än tidigare påverkat regeringarnas sammansättning. En i detta sammanhang beaktansvärd omständighet är också att regeringarna, som förut var relativt kortvariga, numera i praktiken sitter hela valperioden.

Trots att praxis har utvecklats i parlamentarisk riktning och denna utveckling har understötts genom ändringar i grundlagen, kan det regeringsbildningsförfarande som följer av den gällande regeringsformens bestämmelser om saken inte anses förverkliga parlamentarismens princip på ett konsekvent sätt. Principen innebär nämligen att statsrådets sammansättning så långt som möjligt skall bestämmas direkt på grundval av riksdagsvalets resultat och riksdagens sammansättning. Riksdagens lagstadgade roll i samband med regeringsbildningen är tämligen begränsad. Den gällande regeringsformen tillåter att presidenten spelar en synnerligen självständig och aktiv roll vid regeringsbildningen. Riksdagen har ingen officiell möjlighet att ta ställning till regeringens sammansättning och regeringsbasen innan statsrådet utnämns. Det nuvarande systemet har gjort det möjligt att bilda parlamentariskt sett ytterst smalbasiga regeringar eller regeringar som varit helt beroende av presidentens stöd (s.k. tjänstemannaregeringar).

Den nya grundlagen utformas med sikte på en ytterligare förstärkning av de parlamentariska dragen i Finlands konstitution. Det är således motiverat att riksdagen ges en betydligt mera framträdande roll i regeringsbildningen. Målet är att den genom riksdagsvalet uttryckta folkviljan så direkt som möjligt skall avspeglas i statsrådets sammansättning. I första hand eftersträvas parlamentariska majoritetsregeringar för vilka riksdagens förtroende har säkrats redan på förhand.

Med motsvarande utgångspunkter överlämnade regeringen till 1994 års riksdag en proposition (RP 285/1994 rd) enligt vilken riksdagen i det första skedet skulle ha fått välja statsminister. Enligt den nya ordalydelse som förslaget till 36 § regeringsformen fick under utskottsbehandlingen skulle presiden-

ten ha utnämnt den person till statsminister som riksdagen valt till denna uppgift med flertalet av de avgivna rösterna. Riksdagen skulle ha fått rösta om statsministerkandidaten högst tre gånger. Om ingen heller vid tredje omröstningen hade erhållit det behövliga flertalet av de angivna rösterna skulle presidenten ha utnämnt statsministern efter att ha hört talmannen och samtliga riksdagsgrupper. De övriga ministrarna skulle presidenten ha utnämnt efter att ha hört vederbörande riksdagsgrupper.

Propositionen lämnades vilande över nyval och förkastades av 1995 års riksdag. Grundlagsutskottet ansåg vidare att riksdagen skall besluta om val av statsminister. Framförallt Finlands medlemskap i Europeiska unionen och den därigenom förändrade politiska verksamhetsmiljön ansågs förutsätta att riksdagens ställning utvecklades också i detta avseende. Utskottet konstaterade emellertid att det i vissa avseenden rådde delade meningar om det föreslagna sättet att välja statsminister och ansåg sig därför inte kunna förorda lagförslaget (GrÜB 6/1995 rd).

Utgångspunkten för beredningen av den nya regeringsformen är den att riksdagen skall få välja statsminister. Regleringen av förfarandet för regeringsbildningen har emellertid i flera punkter omprövats jämfört med den proposition som avläts till 1994 års riksdag. Man har lagt särskild vikt vid systemets funktion samt vid tryggandet av riksdagens ställning i olika skeden av regeringsbildningen.

Att parlamentarismens princip skall avspeglas i statsrådets sammansättning kommer till uttryck redan i den nya regeringsformens 3 § 2 mom., enligt vilket statsrådets medlemmar skall ha riksdagens förtroende. Parlamentarismens princip skall således med avvikelse från vad som hittills varit fallet skrivas in i en av grundlagens inledande paragrafer, i kapitlet om statsskickets grunder.

Huvudregeln för regeringsbildningen framgår av den nya regeringsformens 61 § 1 mom. Enligt lagrummet väljer riksdagen statsministern som republikens president därefter utnämner till uppdraget. De övriga ministrarna utnämns av presidenten i enlighet med den till statsminister valdes förslag. Utnämningen av statsrådet hör enligt förslaget således fortfarande till presidentens uppgifter. Presidenten skall emellertid vara bunden av att till statsminister utnämna den person som riksdagen har valt. Förslaget inne-

bär att det i normalsituationer redan i samband med utnämningen av statsrådet säkerställs att detta åtnjuter parlamentariskt förtroende. Resultatet av riksdagsvalen återverkar således direkt på statsrådets sammansättning, vilket understryker statskicket demokratiska karaktär. Den föreslagna bestämmelsen innebär emellertid inget absolut hinder för att bilda parlamentariska minoritetsregeringar.

I 61 § 2 och 3 mom. föreskrivs hur statsministerkandidaten uppställs och statsministern väljs av riksdagen. I det första skedet skall de i riksdagen företrädda partierna och riksdagsgrupperna förhandla om statsrådets sammansättning och regeringsprogrammet. Utifrån dessa diskussioner och efter att ha hört riksdagens talman och riksdagsgrupperna meddelar presidenten riksdagen vem som är statsministerkandidat. Presidenten skall således enligt förslaget fortfarande delta i regeringsbildningen också före det egentliga utnämningsskedet. En väsentlig betydelse för utnämningsskedet har emellertid partier och riksdagsgruppernas förhandlingar om statsrådets sammansättning och regeringsprogrammet. Den föreslagna bestämmelsen uttalar endast endast de allmänna förutsättningarna för hur statsministerkandidaten ställs upp. Grundlagen skall således inte innehålla närmare bestämmelser om förhandlingarna mellan partierna och riksdagsgrupperna eller om hur dessa förhandlingar skall inledas och föras vidare. I dessa avseenden följs de parlamentariska rutinerna, som kan variera beroende på den politiska situationen. Förslaget innebär att regeringsbildningen inte längre kommer att styras av presidenten. Presidentens roll i förhandlingarna accentueras i sådana fall då de politiska partiernas och riksdagsgruppernas förhandlingar om regeringsbasen och regeringsprogrammet inte har lett till något resultat som kan läggas till grund för en parlamentarisk majoritetsregering.

Riksdagen skall rösta om den av presidenten uppställda statsministerkandidaten vid en öppen omröstning. För att bli vald måste kandidaten få mer än hälften av de avgivna rösterna. Den som väljs till statsminister behöver således inte nödvändigtvis ha fått understöd av mer än hälften av alla riksdagsledamöter. Med beaktande av att uppställandet av statsministerkandidaten har föregåtts av överläggningar med och hörande av riksdagsgrupperna är det sannolikt att statsmi-

nistern under normala politiska förhållanden blir vald redan vid den första omgången.

Om den uppställda kandidaten emellertid av någon anledning inte får erforderlig majoritet skall i samma ordning uppställas en andra statsministerkandidat som blir föremål för öppen omröstning i riksdagen. Om den uppställda kandidaten inte heller denna gång får mer än hälften av de avgivna rösterna, skall valet av statsminister förrättas genom öppen omröstning i riksdagen. Förslaget innebär således att statsministern i alla situationer väljs i riksdagen. I detta skede förutsätts den som väljs till statsminister inte längre få mer än hälften av de avgivna rösterna utan det räcker att han eller hon får flest röster. Avsikten är att trygga regeringsbildningen också då det inte finns politiska förutsättningar för att bilda en majoritetsregering.

Statsrådet skall enligt föreslagna 62 §, liksom för närvarande, utan dröjsmål ge regeringsprogrammet till riksdagen i form av ett meddelande. Denna bestämmelses betydelse för mätningen av statsrådets parlamentariska förtroende minskar i det fall att riksdagen direkt kan påverka statsrådets sammansättning genom att välja statsministern. Bestämmelsen ger emellertid också riksdagen en möjlighet att ta ställning till regeringspolitiken omedelbart efter utnämningen av statsrådet.

I den nya regeringsformen uppställs kravet att ministrarna skall vara för redbarhet och skicklighet kända finska medborgare (60 § 1 mom.). Det i den nuvarande regeringsformens 36 § 3 mom. ingående kravet att justitieministern samt minst en av de andra ministrarna skall vara lagfarna slopas emellertid, eftersom det anses vara obehövligt.

3.8. Republikens presidents beslutsförfarande

I den gällande grundlagen finns synnerligen generella bestämmelser om presidentens beslutsförfarande. Huvudregeln är den att presidenten skall fatta sina beslut med statsrådets medverkan. Enligt 34 § 1 mom. i den gällande regeringsformen fattar presidenten sina beslut i statsrådet, på föredragning av den minister till vars ämbetsområde ärendet hör. Bestämmelsen avser den s.k. presidentföredragningen, där presidenten fattar sina beslut i närvaro av minst fem ministrar och justitiekanslern samt på föredragning av ve-

derbörande minister. Bestämmelsen har tolkats så att presidenten när han eller hon fattar sina beslut formellt är bunden till statsrådets närvaro men inte till statsrådets åsikt. Presidenten har således i enskilda ärenden kunnat avvika från statsrådets beslutsförslag. I praktiken har presidenten emellertid ytterst sällan under presidentföredragningen avvikit från statsrådets förslag. Detta skede har emellertid kunnat föregås av sådana diskussioner mellan presidenten och statsrådet som har kunnat påverka innehållet i statsrådets förslag. En betydande del av presidentens maktbefogenheter har i praktiken blivit så parlamentariserade att presidenten utnyttjar dem i enlighet med den ståndpunkt som antagits av det parlamentariskt ansvariga statsrådet.

Statsrådets medverkan vid presidentföredragningen är ett såtillvida viktigt arrangemang att det är den som ger presidentens beslutsfattande den erforderliga parlamentariska ansvarstäckningen. Statsrådet bär nämligen inför riksdagen det politiska ansvaret för alla beslut som det inte med alla tillbudsstående medel har vägrat medverka till. Eftersom presidentens egna straffrättsliga ansvar kraftigt har begränsats (RF 47 § 2 mom.) kommer statsrådets medverkan att fungera också som en mekanism som indirekt inbegriper presidentens beslutsfattande i det juridiska ansvaret, i sista hand genom väckande av ministeråtal.

Trots den centrala betydelse som tillmäts statsrådets medverkan innehåller den gällande grundlagen ytterst generella bestämmelser om formerna för denna medverkan. Förfarandet baserar sig i dessa avseenden långt på vedertagen praxis som delvis har skrivits in i statsrådets beslut. Förfarandet vid presidentföredragningen regleras bl.a. i det den 5 januari 1944 daterade s.k. Linkomies-cirkuläret, som emellertid inte finns publicerat i författningssamlingen. Enligt det nuvande förfarandet förelägger statsrådet endast i en del ärenden ett beslutsförslag för presidenten. Statsrådet är skyldigt att lägga fram förslag t.ex. i ärenden som gäller avlåtande av propositioner och sådana tjänsteutnämningar. Vissa ärenden undergår visserligen förberedande behandling i statsrådets allmänna sammanträde, dock utan att statsrådet lägger fram något beslutsförslag. Till denna kategori av ärenden hör bl.a. utfärdande av förordningar, vissa tjänsteutnämningar och stadfästelse av lagar i vissa fall. Den tredje katego-

rin omfattar ärenden som en minister fördrar för presidenten utan att de undergått förberedande behandling i allmänt sammanträde. Hit hör bl.a. ärenden som gäller utnämning av statsrådsmedlemmar och beviljande av avsked för statsrådsmedlemmar samt beviljande av medborgarskap och beslut om benådning.

Den gällande regeringsformens 34 § 1 mom. om presidentens beslutsförfarande gäller inte militära kommandomål och militära utnämningsärenden. Enligt gällande 34 § 4 mom. stadgas särskilt om föredragningen av sådana ärenden.

I gällande 34 § ingår också bestämmelser om kontrasignering av presidentens beslut samt om kontrasigneringens rättsverkningar. Kontrasigneringen är en förutsättning för att presidentens beslut skall träda i kraft. Presidentens beslut kontrasigneras i allmänhet av vederbörande minister, medan beslut som gäller hela statsrådet kontrasigneras av statsrådets vederbörande föredragande. Den som har kontrasignerat ett beslut ansvarar för expeditionens riktighet. Förfarandet har också samband med laglighetskontrollen av presidentens beslutsfattande. Enligt 35 § i den gällande regeringsformen kan en minister således vägra kontrasignera presidentens beslut om han eller hon anser det vara lagstridigt.

Presidentens utrikespolitiska beslutsfattande har i regeringsformen inte givits någon särställning. Presidenten skall således också i dessa avseenden fatta sina beslut med iakttagande av de formkrav som anges i 34 § 1 mom. regeringsformen. Detta gäller emellertid endast ärenden i vilka presidenten fattar beslut som blir officiellt protokollförda. Presidentens ledande roll inom utrikespolitiken är emellertid också förenad med åtgärder som kan falla utanför tillämpningsområdet för den nämnda bestämmelsen i regeringsformen.

Regleringen av presidentens beslutsförfarande föreslås bli preciserad i den nya grundlagen. Målet är att grunderna för beslutsförfarandet så entydigt som möjligt skall framgå direkt av grundlagen. Samtidigt föreslås en förstärkning av det parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning inom presidentens beslutsfattande. Till denna del sammanhänger förslaget med grundlagsreformen allmänna mål, dvs. att förstärka de parlamentariska dragen i Finlands författning.

Bestämmelser om presidentens sätt att fatta beslut föreslås ingå i 58 §. Av paragrafens 1 mom. framgår huvudregeln, dvs. att presidenten skall fatta sina beslut i statsrådet på dettas förslag till avgörande. Således skall statsrådet, innan ett ärende föredras för presidenten, vid sitt allmänna sammanträde förelägga presidenten förslag till avgöranden i fråga om flera kategorier av ärenden än för närvarande.

I 58 § 3 mom. skall räknas upp undantagen från regeln att presidenten skall fatta sina beslut utifrån statsrådets förslag. Undantagen har så noggrant som möjligt avgränsats till situationer och avgöranden där det inte faller sig naturligt att statsrådet lägger fram beslutsförslag eller där sådana förslag inte behövs eftersom ärendet inte har någon större allmän betydelse. Sådana ärenden är de som gäller utnämning av statsrådet och dess medlemmar samt avsked åt statsrådet eller en medlem av statsrådet, 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, utnämning av domare samt andra i självstyrelselagen för Åland avsedda ärenden än sådana som gäller landskapets ekonomi.

Bestämmelserna i 58 § 2 mom. innebär att presidenten i högre grad än tidigare kommer att vara bunden av statsrådets åsikt. Presidenten kan inte när ett ärende för första gången föredras fatta sitt beslut med avvikelser från statsrådets förslag – ärendet återgår nämligen till statsrådet för beredning ifall presidentens beslut inte överensstämmer med statsrådets beslutsförslag. Den föreslagna bestämmelsen förstärker statsrådets ställning vid presidentens beslutsfattande. Förslaget är baserat på presumtionen att presidentens beslut också motsvarar statsrådets uppfattning om hur ärendet borde ha avgjorts.

Vid den nya föredragningen skall presidenten inte längre vara bunden av statsrådets nya beslutsförslag utan presidenten kan fatta ett från detta avvikande beslut. Bestämmelsen erbjuder å andra sidan en möjlighet att inom statsrådets krets ompröva det ursprungliga förslaget samt att före den nya presidentföredragningen samtala med presidenten i syfte att uppnå en gemensam ståndpunkt.

Som ett undantag i fråga om presidentens möjlighet att avvika från statsrådets nya be-

slutsförslag nämns emellertid överlämnande och återtagande av propositioner. I sådana fall kommer presidenten inte att kunna avvika från statsrådets nya beslutsförslag. Förslaget överensstämmer till denna del med det förslag till ändring av 34 § regeringsformen som ingick i regeringens proposition med förslag till lagstiftning om vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter (RP 285/1994 rd) och som 1994 års riksdag beslöt lämna vilande och som sedermera förkastades. Riksdagens grundlagsutskott framhöll i det sammanhanget den åtminstone i teorin tänkbara möjligheten att presidentens och statsrådets skulle bli oeniga i en fråga som gäller avlåtande av en proposition, vilket skulle kunna leda till att propositionen i fråga inte överhuvudtaget kan avlåtas. Utskottet ansåg att en återvändsgränd av denna typ inte bör göras möjlig genom grundlagsstadganden och stannade för alternativet att eventuella konflikter redan på författningsnivån bör avgöras till förmån för statsrådet, eftersom ledningen av lagstiftningsarbetet och utarbetandet av budget- och tilläggsbudgetpropositioner, om frågan granskas enbart utgående från parlamentarismen, bör anses höra till statsrådets viktigaste och mest centrala sakkomplex (GrUB 16/1994 rd). Förslaget baserar sig till denna del på de av utskottet framförda synpunkterna som understryker parlamentarismens princip.

Enligt föreslagna 58 § 4 mom. skall presidenten liksom för närvarande fatta sina beslut på föredragning av vederbörande minister. Genomgripande ändringar av statsrådets sammansättning skall dock föredras av statsrådets vederbörande föredragande. I den nya regeringsformen föreslås emellertid inte längre några bestämmelser om kontrasignering av presidentens beslut.

I militära kommandomål och militära utnämningsärenden samt i ärenden som gäller presidentens kansli fattar presidenten dock beslut på det sätt som bestäms i lag (58 § 5 mom.). Det kommer således att bero på framtida lagstiftning huruvida och i vilken utsträckning statsrådets medverkan förutsätts också i fråga om dessa grupper av ärenden.

Det förfarande som avses i föreslagna 58 § behöver inte inbegripa presidentens anvisningar, utlåtanden och övriga motsvarande åtgärder som har betydelse framförallt för skötseln av utrikespolitiken men som inte alltid förutsätter formella presidentbeslut i statsrådet. Också till denna del skall det

emellertid finnas parlamentarisk täckning för presidentens åtgärder. En sådan samarbetsförpliktelse för presidenten och statsrådet framgår också av föreslagna 93 § 1 mom., enligt vilket Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet.

3.9. Det utrikespolitiska beslutsfattandet

Bestämmelser om det utrikespolitiska beslutsystemet finns i 33 och 33 a § i den gällande regeringsformen. Enligt 33 § 1 mom. bestämmer presidenten om Finlands förhållande till utländska makter. Fördrag med utländska makter bör dock godkännas av riksdagen om de innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller enligt konstitutionen annars erfordrar riksdagens samtycke. Angående krig och fred beslutar presidenten med riksdagens bifall.

När regeringsformen stiftades var avsikten inte att ge utrikespolitiken en särställning bland presidentens maktbefogenheter eller att skapa en mekanism för utrikespolitiskt beslutsfattande som skulle ha byggts på personlig maktutövning av presidenten. I praktiken har presidentens ställning inom det utrikespolitiska beslutsfattande varierat från tid till annan. Först under andra världskriget och därefter började det utrikespolitiska beslutsfattandet bli presidentcentrerat och ledningen av utrikespolitiken började betraktas som en av presidentens specialuppgifter.

I den gällande regeringsformen finns inga specialbestämmelser om beslutsförfarandet i utrikes ärenden, utan i det utrikespolitiska beslutsfattandet tillämpas de allmänna bestämmelserna om beslutsförfarandet (GrUB 4/1991 rd). Enligt 34 § i den gällande regeringsformen skall presidenten fatta också sina utrikespolitiska beslut i statsrådet, på föredragning av den minister till vars ämbetsområde ärendet hör. Statsrådet brukar emellertid inte förelägga presidenten några egentliga förslag beträffande innehållet i beslut i internationella ärenden. Den centrala betydelsen av att beslutsförfarandet är bundet till statsrådets medverkan ligger i att förfarandet ger presidentens utrikespolitiska beslut parlamentarisk täckning. Också laglighetskontrollen av presidentens beslut anknyter till det förfarande som förutsätter statsrådets medverkan.

Skötseln av utrikespolitiken förutsätter över det formbundna beslutsförfarandet ock-

så förhandlingar med olika staters representanter, upprätthållande av kontakter med Finlands representanter utomlands, korrespondens, offentliga framträdanden och andra liknande åtgärder. I de sammanhangen kan presidenten framföra sina ställningstaganden till de allmänna riktlinjerna för Finlands utrikespolitik eller i fråga om specifika internationella ärenden. Sina beslut om denna typ av åtgärder fattar presidenten inte i statsrådet.

Enligt 33 § 2 mom. i gällande regeringsform skall å andra sidan alla meddelanden till utländska makter eller Finlands sändebud i utlandet ske genom den minister till vars ämbetsområde utrikesärendena hör. Bestämmelsens ordalydelse är föråldrad och tillämpas inte längre bokstavligen. Den har tolkats så att presidenten i viktiga utrikespolitiska angelägenheter förutsätts hålla kontakt och samråda med statsrådet. Bestämmelsen kan anses få en särskild betydelse då presidenten inte fattar beslut i ett formbundet förfarande. Det har ansetts att 33 § 2 mom. också kan tolkas som ett uttryck för den berednings- och samordningsuppgift som utrikesministeriet har i fråga om den egentliga utrikespolitiken. De övriga ministerierna måste således stå i kontakt med utrikesministeriet i det fall att ett internationellt ärende som i och för sig hör till deras behörighet är förenat med utrikespolitiskt betydelsefulla synpunkter (komm.bet. 1994:4, s. 430).

Med tanke på den parlamentariska täckningen för presidentens icke formbundna utrikespolitiska åtgärder har vissa särskilda förfaranden utvecklats. Presidenten diskuterar regelbundet om aktuella internationella frågor med statsministern och utrikesministern. De viktigaste ärendena tas upp till behandling i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott, som har utvecklats till ett betydelsefullt forum för samarbetet mellan presidenten och statsrådet. Utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet sammanträdde 26 gånger år 1995 och 19 gånger år 1996. Presidenten ledde 17 av utskottets sammanträden år 1995 och 14 år 1996. Även om utskottet formellt är att organ som bereder statsrådets beslut, bidrar det till utformningen av presidentens och statsrådets gemensamma ståndpunkt i situationer där presidenten på förhand vill försäkra sig om statsrådets stöd. I utskottet diskuterar presidenten och ministrarna principiella frågor som gäller ledningen av utrikespolitiken. Inom ut-

skottet kan man också avtala om vad som skall beslutas i ett visst ärende eller hur utrikespolitiken skall ledas i ett visst avseende. Presidentens deltagande i utskottets sammanträden bidrar således till att öka den parlamentariska täckningen för presidentens agerande (GrUB 1/1997 rd).

Vid sidan av de ärenden som gäller godkännade och ikraftträdande av internationella avtal, beslut om krig och fred samt den nationella beredningen av EU-ärenden deltar riksdagen i beslutsfattandet angående internationella frågor närmast genom de allmänna parlamentariska påverknings- och kontrollmetoderna. Enligt 48 § 2 mom. riksdagsordningen har riksdagens utrikesutskott emellertid en särskild rätt att på egen begäran eller annars enligt behov få redogörelser av regeringen om rikets förhållanden till utländska makter och uppgifter om ärenden som gäller Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Utskottet kan vid behov med anledning av dem avge utlåtande till regeringen. Enligt 48 § 3 mom. riksdagsordningen skall utskottet också granska regeringens berättelse till de delar den gäller förhållandet till utländska makter och framställa därav föranledda förslag.

Till regeringsformen fogades år 1993 i samband med EES-avtalet en ny 33 a § (1116/1993) enligt vars 1 mom. riksdagen skall delta i den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner, så som riksdagsordningen stadgar. Samtidigt fogades till riksdagsordningen ett nytt 4 a kap. (1117/1993) som preciserar tillämpningsområdet för 33 a § regeringsformen angående förhandsbehandling av integrationsärenden som gäller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som år 1994 ändrades med anledning av Finlands EU-medlemskap. I sin nuvarande utformning gäller 4 a kap. (1551/1994) behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen. Ett av syftena med de nämnda ändringarna i regeringsformen och riksdagsordningen har varit att säkerställa riksdagens rätt att delta i och påverka den nationella beredningen av och beslutsfattandet i integrationsärenden och sedermera EU-ärenden som hör till riksdagens kompetens.

Riksdagsordningens 4 a kap. gäller för det första statsministerns skyldighet att ge stora utskottet samt, i fråga om Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, utrikesutskottet information om de

ärenden som tas upp vid Europeiska rådets möten och vid konferensen för medlemsstaternas regeringar (RO 54 a och 54 g §). Kapitlet innehåller också bestämmelser om statsrådets skyldighet att till riksdagen sända förslag till rättsakter, fördrag eller andra åtgärder som statsrådet har fått kännedom om och varom beslut fattas av de EU-institutioner som nämns i 54 b § riksdagsordningen och som annars enligt konstitutionen skulle falla inom riksdagens behörighet (54 b §) samt om förfarandet vid riksdagsbehandlingen av dessa ärenden (RO 54 c, 54 d och 54 f §). Dessutom innehåller kapitlet bestämmelser om stora utskottets rätt att på begäran och annars vid behov få en redogörelse av statsrådet om beredningen av ärenden i Europeiska unionen (RO 54 e §).

Genom bestämmelserna i 33 a § regeringsformen och de preciserande bestämmelserna i 4 a kap. riksdagsordningen ankommer det i första hand på statsrådet att sköta den nationella beredningen och verkställigheten av beslut som fattas i Europeiska unionen. Enligt 33 a § 2 mom. regeringsformen skall statsrådet, utan hinder av vad som bestäms i 33 §, bestämma om den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner som avses i 33 a § 1 mom. och, till den del ett sådant beslut inte kräver godkännande av riksdagen och beslutets innehåll inte kräver att någon förordning utfärdas, också besluta om andra därtill anslutna åtgärder som Finland vidtar. I enlighet med ordalydelsen "utan hinder av 33 §" skall 33 a § 2 mom. regeringsformen anses avgränsa tillämpningsområdet för 33 §. Statsrådets befogenhet täcker den nationella beredningen av EU-ärenden i samtliga kategorier av ärenden. Således omfattar den också Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GrUB 10/1994 rd).

Det centrala syftet med de föreslagna bestämmelserna om internationella förhållanden är att stödja, underbygga och förtydliga de under de senaste åren inom det utrikespolitiska beslutsfattandet tillämpade parlamentariska förfarandena. Avsikten med propositionen är att i överensstämmelse med de parlamentariska principerna utveckla det utrikespolitiska beslutssystemets grundlagsregleringar och att tydligare än för närvarande slå fast att det skall finnas parlamentarisk täckning för alla former av utrikespolitiskt beslutsfattande och andra utrikespolitiska åtgärder.

gärder. I detta avseende är det dels väsentligt att presidenten fattar de till utrikespolitikens område hörande forbundna besluten med statsrådets medverkan på samma sätt som sina övriga beslut, dels att de med tanke på ledningen av utrikespolitiken betydelsefulla övriga besluten bereds och avgörs av presidenten och statsrådet i samverkan.

Förslaget understryker den betydelse som presidentens och statsrådets nuvarande samrådsformer har för den med ledningen av utrikespolitiken sammanhängande parlamentariska ansvarstäckningen. Avsikten med grundlagsbestämmelserna är att underbygga och skapa fastare former för samverkan mellan presidenten och statsrådet inom utrikespolitiken. Bestämmelserna gör det också möjligt att flexibelt utveckla samrådsformerna, med tanke på de särskilda behov som sammanhänger med det utrikespolitiska beslutsfattandet.

Grundlagsbestämmelserna om den nationella beredningen av och beslutsfattandet i ärenden som gäller Europeiska unionen har visat sig fungera i praktiken och har i ett internationellt perspektiv relativt väl tryggt riksdagens påverkningsmöjligheter. Till denna del finns det inga behov att ändra grunderna för regleringen. Målet är att också i framtiden trygga riksdagens rätt att delta i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen och att i anslutning härtill i överensstämmelse med de gällande bestämmelserna låta statsrådet sköta den nationella beredningen och verkställigheten av unionsärendena. Målet är emellertid att utveckla regleringen på grundlagsnivå så att den blir klarare. Också till dessa delar föreslås det att bestämmelserna, på det sätt som är kännetecknande för förslaget till ny regeringsform, ges en generellare utformning. Regleringen blir klarare också i strukturellt hänseende eftersom systemet med en enda grundlag innebär att den nuvarande relativt invecklade hänvisningsapparaten kan slopas.

Grundlagens bestämmelser om internationella förhållanden föreslås bli sammanställda i kap. 8 som gäller utrikespolitisk beslutanderätt (93 §), godkännande och uppsägning av internationella förpliktelser (94 §) samt ikraftträdande av sådana förpliktelser (95 §), riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen (96 §) samt riksdagens rätt att få information i internationella ärenden (97 §).

I detta avseende innebär förslaget att de oenhetliga regleringarna i den gällande regeringsformen och riksdagsordningen samlas och blir klarare. Samtidigt föreslås de gällande grundlagarnas ålderdomliga uttryck bli moderniserade.

Enligt bestämmelsen i 93 § om den utrikespolitiska beslutanderätten skall den allmänna ledningen av Finlands utrikespolitik ankomma på republikens president i samverkan med statsrådet. Paragrafen innehåller också bestämmelser om riksdagens befogenhet att godkänna internationella förpliktelser och uppsägningar av dem samt att besluta om ikraftträdande av internationella förpliktelser till den del så närmare anges i regeringsformen (se avsnitt 3.10.) samt om att beslutanderätten i ärenden som gäller krig och fred ankommer på republikens president och riksdagen. Vidare bestäms i paragrafen att statsrådet och riksdagen svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen samt om underrättelser till andra stater och organisationer om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden.

Den föreslagna bestämmelsen i 93 § om att Finlands utrikespolitik leds av presidenten i samverkan med statsrådet beskriver bättre än gällande bestämmelser i 33 § 1 mom. regeringsformen ("bestämmer") nuvarande parlamentariska praxis i fråga om det utrikespolitiska beslutsfattandet. Den föreslagna bestämmelsen ställer ett klart krav på parlamentarisk ansvarstäckning i det utrikespolitiska beslutsfattandet. Den förutsätter att presidenten och statsrådet samarbetar intimt i fråga om det beslutsfattande och de åtgärder som ansluter sig till ledningen av Finlands utrikespolitik.

Presidenten skall också fatta sina till utrikespolitikens område hörande forbundna beslut i enlighet med de allmänna bestämmelserna om beslutsförfarandet (58 §). Presidenten skall följaktligen fatta sina egentliga beslut på utrikespolitikens område i statsrådet och utgående från statsrådets förslag. Till denna del innebär förslaget en ändring av nuvarande praxis, enligt vilken presidenten fattar sina beslut i internationella ärenden utan att statsrådet lägger fram något beslutsförslag. Presidenten är emellertid inte i sista hand bunden vid statsrådets beslutsförslag, ifall det inte är fråga om överlämnande eller återtagande av en proposition, utan kan återsända ärendet till statsrådet för

beredning och under den följande föredragningen fatta ett beslut som avviker från statsrådets förslag.

I 93 § som gäller utrikespolitisk beslutanderätt förutsätts samverkan mellan presidenten och statsrådet i alla åtgärder som är viktiga för ledandet av utrikespolitiken. Utgångspunkten för förslaget är att alla betydelsefulla utrikespolitiska beslut och åtgärder av presidenten fattas och vidtas i samverkan med statsrådet och efter beredning i statsrådet. Den föreslagna bestämmelsen är dock smidigt utformad så att samrådsformerna kan utvecklas så att de motsvarar behoven i olika slags situationer och kategorier av ärenden. Det är väsentligt att säkerställa att beslut och åtgärder som den utrikespolitiska ledningen fattar och vidtar alltid har parlamentarisk ansvarstäckning.

I den nya grundlagen föreslås också en specialbestämmelse som ersätter den gällande regeringsformens 33 § 2 mom. om meddelanden till andra stater och internationella organisationer om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden (93 § 3 mom.). För dessa meddelanden ansvarar enligt förslaget den minister vars verksamhetsområde omfattar internationella förhållanden, dvs. utrikesministern eller någon annan minister som förordnats sköta utrikesministeriets ärenden. Bestämmelsen gäller såväl de övriga ministerierna, vilka således skall samarbeta med utrikesministeriet då internationella ärenden inom deras verksamhetsområde är förenade med utrikespolitiskt betydelse ställningstaganden, som presidenten. I detta avseende understryker bestämmelsen kravet på parlamentarisk ansvarstäckning i samband med ledningen av utrikespolitiken.

I paragrafen om det utrikespolitiska beslutsfattandet föreslås också bestämmelser om riksdagens och statsrådets behörighet i ärenden som gäller Europeiska unionen (93 § 2 mom.). Bestämmelserna motsvarar sak 33 a § i den gällande regeringsformen. Enligt förslaget svarar statsrådet för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutur om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Statsrådets behörighet inbegriper också ärenden som hänför sig till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, vilket är ägnat att understryka den centrala betydelsen av kravet att presidenten och statsrådet skall samråda i frågor som

gäller ledningen av Finlands utrikespolitik.

Närmare bestämmelser om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen föreslås i 96 §. I paragrafen sammanställs de i 4 a kap. riksdagsordningen för närvarande ingående bestämmelserna om riksdagens behörighet i dessa avseenden samt om statsrådets skyldighet att låta riksdagen behandla ärendena och informera riksdagen om behandlingsskedena i Europeiska unionen samt likaså bestämmelserna om hur unionsärenden skall behandlas i riksdagen. Enligt förslaget behandlar riksdagen förslag till sådana rättsakter, fördrag och andra åtgärder som har beslutats inom Europeiska unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet. Till denna del överensstämmer förslaget i sak med den nuvarande regleringen.

De med tanke på den parlamentariska kontrollen av det utrikespolitiska beslutsfattandet centrala bestämmelserna om riksdagens rätt att få information föreslås bli sammanställda i 97 §. I lagrummet föreslås i överensstämmelse med den nuvarande regleringen bestämmelser om riksdagens utrikesutskotts rätt att av statsrådet få en redogörelse om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitik, om stora utskottets rätt att få en redogörelse om beredningen av andra ärenden inom Europeiska unionen samt om möjligheten att ta upp redogörelsen till debatt i plenum, om statsministerns skyldighet att informera riksdagen eller dess utskott om ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möten och vid möten för beredning av ändringar i de fördrag som Europeiska unionen bygger på samt om riksdagsutskottens möjlighet att ge utlåtanden med anledning av redogörelserna och informationen.

3.10. Godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser

Enligt 33 § 1 mom. i den gällande regeringsformen har republikens president rätt att godkänna och sätta i kraft internationella förpliktelser. Riksdagen skall emellertid godkänna fördrag med utländska makter till den del dessa innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller enligt konstitutionen annars erfordrar riksdagens godkännande.

I 69 § riksdagsordningen ingår grundläggande bestämmelser om förfarandet vid riks-

dagsbehandlingen av sådana till riksdagens behörighet hörande ärenden som gäller godkännande och ikraftträdande av internationella fördrag. Enligt paragrafens 1 mom. skall lagförslag om godkännande av sådana bestämmelser i fredsfördrag eller andra statsfördrag som hör till området för lagstiftningen behandlas i vanlig lagstiftningsordning (RO 66 §). Om ärendet gäller grundlag skall s.k. inskränkt grundlagsordning iakttagas. Detta innebär att förslaget, utan att förklaras brådskande, skall godkännas vid tredje behandlingen genom beslut som omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I de fall som avses i 69 § 2 mom. riksdagsordningen skall ärenden behandlas utan iakttagande av den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen och avgöras med flertalet röster. På detta sätt behandlas i statsfördrag ingående bestämmelser vari riket förbinder sig att upprätthålla gällande lagstadganden under en viss tid samt sådana i statsfördrag ingående bestämmelser som, utan att beröra området för lagstiftningen, enligt konstitutionen erfordrar riksdagens samtycke. Förslag till fördrag som innefattar minskning av rikets område skall emellertid godkännas med minst två tredjedelars majoritet.

Bestämmelserna i grundlagen om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser är, i synnerhet vad gäller sådana förpliktelser som hör till riksdagens behörighet, bristfälliga och motsvarar inte till alla delar rådande praxis. Bestämmelserna om riksdagens materiella behörighet finns dels i regeringsformen, dels i riksdagsordningen. Riksdagsordningens bestämmelse om fördrag som binder den lagstiftande makten har i praktiken tillämpats ytterst sällan. Viktiga fördrag eller fördrag som har vittgående konsekvenser kan enligt regeringens fria prövning överlämnas till riksdagen för godkännande, men enligt de gällande bestämmelserna föreligger det ingen rättslig skyldighet i detta avseende om inte fördraget innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller bestämmelser som enligt konstitutionen annars erfordrar riksdagens samtycke. I grundlagen finns för närvarande inga bestämmelser om uppsägning av internationella förpliktelser som riksdagen godkännt.

Den i 69 § riksdagsordningen ingående bestämmelsen om riksdagsbehandlingen ger inte en helt riktig bild av det förfarande som

tillämpas. I enlighet med vedertagen praxis görs i Finland skillnad mellan att å ena sidan binda sig till eller godkänna internationella förpliktelser och å andra sidan att sätta i kraft sådana inomstatligt. I praktiken hade man redan innan 1928 års riksdagsordning stiftades omfattat ett tvåstegsförfarande som innebär att fördragsbestämmelser godkänns genom en klämresolution efter det att riksdagen har godkänt en lag om ikraftträdande av bestämmelserna. Detta förfarande kommer inte till synes i 69 § 1 mom., vars ordalydelse ger vid handen att riksdagens beslut om godkännande av en förpliktelse skall fattas i form av en lag.

De i 69 § riksdagsordningen ingående bestämmelserna om kvalificerad majoritet är delvis inkonsekventa. T.ex. ett beslut om en förpliktelse som berör grundlagen kan fattas med enkel majoritet medan lagen om förpliktelsens ikraftträdande skall godkännas med två tredjedels majoritet.

Andra fördragsbestämmelser än sådana som hör till området för lagstiftningen sätts enligt vedertagen praxis i kraft genom republikens presidents förordningar. Också ikraftträdelselagar som har godkänts av riksdagen brukar sättas i kraft genom förordning. Till dessa delar finns i grundlagen inga uttryckliga bestämmelser om befogenheten att utfärda förordningar.

Målet är att revidera grundlagsbestämmelserna om godkännande, uppsägning och ikraftträdande av internationella förpliktelser samt att förstärka riksdagens ställning i fråga om beslut som innebär att riket binder sig till förpliktelser och beslut om att sätta i kraft sådana förpliktelser. Dessutom är det meningen att göra regleringarna klarare och att eliminera de inkonsekvenser som för närvarande finns i grundlagsbestämmelserna. I enlighet med gällande praxis skall det göras en klar skillnad mellan att godkänna en internationell förpliktelse respektive sätta i kraft en sådan. Vidare skall de bestämmelser om kvalificerad majoritet som skall iakttagas vid riksdagsbehandlingen av dessa ärenden förenhetligas.

Grundlagsbestämmelserna om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser föreslås i sin helhet bli reviderade och klarare utformade än de nuvarande. Genom den grundläggande bestämmelse som föreslås om utrikespolitisk beslutanderätt (93 §) förstärks överhuvudtaget riksdagens behörighet att godkänna och säga upp vissa

internationella förpliktelser samt att besluta om deras ikraftträdande. Dessutom föreslås att i grundlagen tas in paragrafer dels om det förande som skall iakttas vid godkännande av internationella förpliktelser (94 §) och dels om dessas ikraftträdande (95 §). I den förstnämnda paragrafen ingår närmare bestämmelser om internationella förpliktelser som förutsätter riksdagens godkännande och om det förfarande som skall iakttas vid godkännande av sådana. I den andra paragrafen ingår bestämmelser om hur internationella förpliktelser sätts i kraft nationellt samt om i vilken ordning ikraftträdelagarna skall stiftas.

Bestämmelsen om godkännande av internationella förpliktelser föreslås bli på så sätt moderniserad till sin utformning att riksdagens befogenhet att godkänna sådana förpliktelser dels skall gälla statsfördrag och dels andra internationella förpliktelser. Riksdagen skall liksom för närvarande godkänna förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller som enligt grundlagen av någon annan orsak förutsätter riksdagens godkännande. I grundlagen föreslås dessutom en ny bestämmelse som förstärker riksdagens ställning och som innebär att riksdagens godkännande förutsätts också för internationella förpliktelser som annars har en stor betydelse. Riksdagen skall således godkänna fördrag som är viktiga med hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitiken samt internationella förpliktelser med betydande samhällseliga eller ekonomiska verkningar, även om dessa inte innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller enligt grundlagen förutsätter riksdagens samtycke av någon annan orsak. Riksdagens ställning skall enligt förslaget också förstärkas genom en grundlagsbestämmelse om att riksdagens godkännande förutsätts för uppsägning av internationella förpliktelser som hör till dess behörighet.

Vidare föreslås en ny bestämmelse som gäller materiella begränsningar av internationella förpliktelser. Enligt bestämmelsen får en internationell förpliktelse inte äventyra konstitutionens demokratiska grunder. Bestämmelsen är allmänt förpliktande för samtliga myndigheter med befogenheter att ingå fördrag på Finlands vägnar och begränsar i sista hand också riksdagens makt att godkänna förpliktelser som strider mot bestämmelsen.

Bestämmelser om ikraftträdande av inter-

nationella förpliktelser föreslås bli införda i grundlagen. Enligt förslaget skall endast de i förpliktelsen ingående bestämmelser som hör till området för lagstiftningen sättas i kraft genom lag. Till övriga delar skall bestämmelserna vid behov sättas i kraft genom en förordning som utfärdas av presidenten.

Enligt förslaget skall de bestämmelser som gäller godkännande, uppsägning och ikraftträdande av internationella förpliktelser samt de därtill anslutna kraven på kvalificerad majoritet förenhetligas. Vidare skall riksdagen enligt huvudregeln fatta beslut med enkel majoritet om godkännande eller uppsägning av internationella förpliktelser. Lagar om sådana förpliktelser ikraftträdande skall på motsvarande sätt behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

En förpliktelse som gäller en grundlag eller uppsägningen av en sådan förpliktelse skall enligt förslaget emellertid godkännas med två tredjedels majoritet. Enligt de gällande bestämmelserna skall en grundlagsreviderad förpliktelse godkännas med enkel majoritet, men den lag varigenom förpliktelsen sätts i kraft skall behandlas i s.k. inskränkt grundlagsordning, vilket innebär att lagförslaget skall godkännas med två tredjedels majoritet. Regleringen föreslås till dessa delar bli konsekventare på så sätt att ett beslut om godkännande eller uppsägning av en förpliktelse som gäller grundlagen skall fattas med samma kvalificerade majoritet som ett beslut om godkännande av den lag varigenom förpliktelsen sätts i kraft. Dessutom skall också beslut om förslag till ändring av rikets territorium fattas med två tredjedels majoritet. Till dessa delar gäller det nuvarande kravet på kvalificerad majoritet endast godkännande av förslag till minskning av rikets territorium.

3.11. Kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet och grundlagens företräde

Finlands nuvarande system för kontroll av lagarnas grundlagsenlighet kan anses vara parlamentariskt till sin uppbyggnad. Tyngdpunkten i kontrollsystemet ligger på riksdagen, i praktiken närmast på grundlagsutskottet. Domstolar och andra i förhållande till riksdagen utomstående organ har enligt vedertagen tolkning inte rätt att tolka lagars grundlagsenlighet eller att i enskilda fall lämna en lag otillämpad på den grunden att

den står i strid med grundlagen (se t.ex. GrUB 25/1994 rd, s. 3-4). Tolkningen härleds från ordalydelsen i 92 § 2 mom. i den gällande regeringsformen samt från bestämmelsens tillkomsthistoria.

Kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet kan karaktäriseras som en abstrakt normkontroll. Den sammanhänger med respektive lagstiftningsskede och har inte anknytning till konkreta rättsfall. Det är i princip fråga om en jämförelse mellan grundlagen och de i ett lagförslag ingående bestämmelserna på ett generellt plan, även om man i en kontrollsituation i och för sig försöker förutse också framtida tillämpningssituationer. I fråga om normer under lagnivån kan grundlagsenligheten däremot prövas också i samband med konkreta fall (RF 92 § 2 mom.).

Kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet har i Finland karaktären av förhandskontroll. Syftet är att på förhand förhindra att mot grundlagen stridande lagar stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Någon systematisk efterkontroll av lagarnas grundlagsenlighet har inte ordnats. När det gäller möjligheten att stifta undantagslagar har huvudvikten lagts vid kontrollen av lagstiftningsordningen, dvs. vid övervakningen av att lagar som står i strid med grundlagen faktiskt behandlas i sådan ordning som i 67 § riksdagsordningen föreskrivs för stiftande av grundlag. På senaste tid har grundlagsutskottet i sin praxis också betonat att i synnerhet inskränkningar i det skydd som de grundläggande fri- och rättigheterna åtnjuter alltid skall vara så små som möjligt, oberoende av lagstiftningsordningen.

Det finländska kontrollsystemet är såttillvida oenhetligt att förhandskontrollen av lagförslagets grundlagsenlighet ankommer på flera olika organ. En central och auktoritativ ställning intar i praktiken i detta avseende riksdagens grundlagsutskott, vars tolkningar de facto anses förpliktande i riksdagen. I samband med grundrättsreformerna intogs i 46 § riksdagsordningen en uttrycklig bestämmelse om grundlagsutskottets normkontroll. Enligt lagrummet är grundlagsutskottets uppgift att avge utlåtande om de lagförslag och andra ärenden som är under behandling i utskottet är grundlagsenliga och hur de förhåller sig till de internationella människorättskonventionerna. I rättsligt hänseende är riksdagen emellertid bunden till grundlagsutskottets ståndpunkt endast i det fall som avses i 80 § riksdagsordningen (tal-

mannens vägran). Talmannen har å sin sida till uppgift att övervaka att sådant som strider mot grundlagen inte diskuteras under plenum (RO 55 § 1 mom. och 80 §). I det skede då lagförslag överlämnas och lagarna stadfästs utövar också justitiekanslern en i praktiken viktig normkontroll. De högsta domstolarna får en möjlighet att uttala sig om ett lagförslags grundlagsenlighet både i det skede då det överlämnas och i det skede då lagen stadfästs, ifall republikens president beslutar be om deras utlåtande (RF 18 och 19 §). Presidentens rätt att återsända ett lagförslag till riksdagen inkluderar också en principiell möjlighet till kontroll av grundlagsenligheten (RF 19 § 2 mom.).

En internationell jämförelse visar att det finländska systemet för kontroll av lagarnas grundlagsenlighet, som dels är parlamentariskt och dels bygger på förhandsgranskning, hör till de mindre vanliga. Liknande parlamentariska system har bland de västeuropeiska staterna Nederländerna och Belgien samt Schweiz i fråga om sina förbundslagar. Också Frankrike saknar i egentlig mening efterkontroll av lagarnas grundlagsenlighet, men ett särskilt utskott kontrollerar där lagarnas grundlagsenlighet efter att de behandlats i parlamentet men innan de stadfästs. Det franska systemet påminner således om systemet med en författningsdomstol.

Styrkan i det finländska systemet kan anses vara bl.a. att man hos oss kontrollerar lagarnas grundlagsenlighet på förhand, innan de stadfästs. Denna förhandskontroll försummas ofta helt eller delvis i länder där en domstol har rätt att i efterhand undersöka redan stiftade lagars grundlagsenlighet. I Finland vill man framförallt förhindra att lagar som strider mot grundlagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Det förekommer sällan att det efterhand framförs påståenden om att redan stiftade lagar strider mot grundlagen.

Ett positivt drag i det finländska kontrollsystemet kan anses vara att man med dess hjälp har kunnat undvika sådana prestigeladdade konflikter mellan olika statsorgan som oundvikligen blir följden av att aktörer utanför riksdagen ingriper i lagstiftningen. Den centrala roll som grundlagsutskottet spelar i detta avseende understryker riksdagens ställning som det högsta statsorganet. Även om grundlagsutskottet är sammansatt enligt de politiska styrkeförhållandena och utskottsmajoriteten vanligen består av företrädare för

regeringspartierna, har utskottet kunnat upprätthålla sin status som juridiskt sakkunnigorgan. Att tyngdpunkten i kontrollen har lagts vid den parlamentariska förhandskontrollen har varit naturligt, när man beaktar möjligheten att stifta undantagslagar och den centrala betydelse som kontrollen av att lagstiftningsordningen är riktig därmed får.

Avsikten är att i den nya regeringsformen fortsättningsvis lägga tyngdpunkten vid förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet och vid grundlagsutskottets ledande ställning när det gäller normkontrollen. Således föreslås grundläggande bestämmelser om förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet fortfarande bli intagna i grundlagen. Den nya regleringen föreslås bygga på gällande 46 § riksdagsordningen, som i sin genom grundrättsreformerna reviderade utformning, utan några ändringar i sak, föreslås bli intagen i den nya regeringsformen. Grundlagsutskottets uppgift kommer således enligt 74 § att vara att ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagar och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om de mänskliga rättigheterna.

Enbart genom förhandskontroll är det emellertid inte möjligt att på ett heltäckande sätt eliminera alla eventuella konflikter mellan en lag och grundlagen eller att kartlägga alla problematiska situationer i detta avseende. Eftersom det inte är fråga om några redan förefintliga konkreta rättsfall kan en i lagstiftningsskedet utförd förhandskartläggning av de framtida tillämpningarna bli bristfällig. Förhandskontrollen kan omöjligtvis göras så heltäckande att den beaktar alla de tillämpningssituationer som kan förekomma i praktiken. Eftersom det i Finland inte har ordnats med någon efterkontroll av lagarnas grundlagsenlighet, är den ordinarie lagstiftningssvågen det enda sättet att eliminera en konflikt mellan en vanlig lag och grundlagen.

I samband med behandlingen av Finlands anslutning till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet godkände riksdagen den 27 oktober 1992 ett uttalande enligt vilket riksdagen förutsatte att regeringen utreder behoven att för Finlands vidkommande effektivisera normkontrollen genom att göra det möjligt att i efterhand pröva lagarnas grundlagsenlighet. Som motivering anfördes den situation som uppkommit i riksdagen till följd av vissa internationella avtal och i synnerhet

EES-avtalet. I konfliktsituationer måste nämligen EES-rättsakterna ges företräde framför nationella lagar och förordningar. Däremot är det inte möjligt att i tillämpningsskedet pröva om lagar som riksdagen har stiftat är grundlagsenliga. Den uppkomna situationen bedömdes kunna få sådana konsekvenser att den nationella grundlagens betydelse minskade i förhållande till de internationella avtalen.

Uttalandet har närmast ett indirekt samband med integrationsutvecklingen. I lagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och om tillämpning av avtalet (1504/1993) ingick en bestämmelse om EES-rättsakters företräde i förhållande till nationella lagar och förordningar (2 och 3 §; paragraferna har sedermera upphävts genom lagen 1104/1995). I lagen enligt vilken avtalet om Finlands anslutning till Europeiska unionen sattes i kraft intogs inga uttryckliga företrädesbestämmelser, vilket innebär att EG-rättsakternas företräde i förhållande till den nationella lagstiftningen är baserad på EG-domstolens vedertagna tolkning. EG-rättsakternas företräde kompletterar den finländska normhierarkin men innebär ingen ändring i fråga om de inhemska författningarnas inbördes förhållande.

Också de internationella människorättskonventionerna har i den senaste tidens juridiska debatt ansetts förutsätta efterkontroll av lagarnas grundlagsenlighet. Eftersom konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18 och 19/1990), eller Europarådets människorättskonvention i Finland har satts i kraft genom en lag, gäller konventionsbestämmelserna som lag och är således direkt tillämpliga i domstolar och hos andra myndigheter. En domstol kan således med åberopande av en konventionsbestämmelse lämna en nationell lag otillämpad t.ex. på grundval av att konventionen har tillkommit senare eller fungerar som en speciallag. Dessutom kan det förutsättas att domstolen i mån av möjlighet genom tolkning försöker undvika konflikter med förpliktelser som följer av de för Finlands bindande människorättskonventionerna (GrUU 2/1990 rd). En sådan utveckling, som innebär att domstolarna sannolikt i allt större utsträckning blir tvungna att jämföra de nationella lagarna med människorättsnormerna, är i praktiken ägnad att understryka också motsvarande behov att

föranstalta jämförelse mellan bestämmelser på lagnivå och grundrättighetsnormerna.

I detta sammanhang aktualiseras också frågan om inrättande av en särskild författningsdomstol för efterkontroll av lagarnas grundlagsenlighet. Flera central- och sydeuropeiska stater har författningsdomstolar för sådan efterkontroll. Detta system infördes till att börja med i vissa förbundsstater. Det var då framförallt fråga om att avgöra kompetenskonflikter mellan delstaterna och förbundsstaten. Institutet har emellertid sedermera införts också i ett antal enhetsstater. Sitt egentliga genombrott fick författningsdomstolarna efter andra världskriget. Tre skeden kan särskiljas i denna utveckling. Det första skedet inföll direkt efter andra världskriget, då författningsdomstolar inrättades i Förbundsrepubliken Tyskland och Italien. Man såg då ett behov att skapa starka institutionella garantier mot en upprepning av de gamla auktoritära systemen. På liknande grunder inrättades statsförfattningsdomstolar under 1970-talet i Portugal och Spanien. I det senaste utvecklingsskedet har författningsdomstolar från och med 1980-talet har inrättats i de flesta före detta socialiststaterna i Ost- och Centraleuropa. Också här kan liknande historiska skäl anföras som i fråga om de två tidigare skedena. Inget av de nordiska länderna har någon författningsdomstol.

Vid beredningen av den nya regeringsformen har man kommit fram till att Finland fortfarande inte har vare sig något behov av en författningsdomstol eller tillräckliga skäl att inrätta en sådan. Inrättandet av en författningsdomstol skulle innebära en betydande förändring av grunderna för vårt statskick. Internationella erfarenheter tyder på att en författningsdomstol skulle försvaga både riksdagens och de högsta domstolarnas ställning. I synnerhet en möjlighet att i efterhand från abstrakta utgångspunkter undersöka lagarnas grundlagsenlighet kan lätt leda till konflikter med riksdagens lagstiftande makt. Alternativet att inrätta en särskild författningsdomstol skulle medföra problem uttryckligen från maktindelningens och demokratins synpunkt.

Det är också sannolikt att ett särskilt organ för efterkontroll av normer inte i våra förhållanden skulle kunna anvisas tillräckligt mycket uppgifter. I de nämnda europeiska länderna har inrättandet av författningsdomstolar ofta varit förenat med historiska

omvälvningar av ett slag som inte är aktuella i Finland. Det vore föga förenligt med vår konstitutionella tradition och rättskultur att inrätta ett författningsorgan av denna för våra förhållanden främmande typ.

I stället för att inrätta en författningsdomstol föreslås det att systemet för kontroll av lagarnas grundlagsenlighet kompletteras genom 106 § om grundlagens företrädare. Enligt denna bestämmelse skall domstolen ge företrädare åt grundlagsbestämmelsen, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen och om lagen inte har stiftats i grundlagsordning. Genom detta förslag kompletteras grundlagens förhandskontrollsystem och elimineras vissa därmed förknippade brister, samtidigt som tyngdpunkten i systemet för kontroll av lagarnas grundlagsenlighet fortfarande kommer att vara lagd vid den parlamentariska förhandskontrollen som i första hand sköts av grundlagsutskottet.

Bestämmelsen om grundlagens företrädare inskränks till att gälla lagtillämpning i samband med avgörandet av enskilda ärenden. Domstolen skall således fortfarande inte ha rätt att på ett allmänt plan, utan samband med ett konkret rättsfall som det behandlar, ta ställning till om en lag strider mot grundlagen. Domstolen kan inte förklara att en lag strider mot grundlagen utan den kan endast i ett enskilt fall lämna en bestämmelse otillämpad eller ge ett avgörande som innebär att konflikten avgörs i enlighet med grundlagen. Att domstolen beslutar att inte tillämpa en lag påverkar inte den ifrågavarande normens giltighet. Det förutsätts således uttryckligen lagstiftningsåtgärder för att upphäva denna.

Bestämmelsen om grundlagens företrädare är således begränsad till situationer där tillämpningen av en lag står i uppenbar konflikt med grundlagen. Avsikten är att förebygga avgöranden som innebär att domstolen lämnar en lag otillämpad i situationer där den inte råder en klar och ostridig konflikt mellan lagen och grundlagen. Avgränsningen är avsedd att understryka att en lag får lämnas otillämpad endast i undantagsfall. Motsvarande krav, dvs. att konflikten skall vara uppenbar, finns i Sveriges regeringsform, enligt vilken domstolen inte får tillämpa en föreskrift som står i strid med en grundlagsbestämmelse; har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften skall tillämpning dock

underlåtas endast om felet är uppenbart (Sveriges regeringsform, 11 kap. 14 §). Konflikten mellan tillämpningen av en lag och grundlagen skall inte kunna anses vara uppenbar på det sätt som avses i den föreslagna bestämmelsen, om grundlagsutskottet i lagstiftningsskedet har tagit ställning till frågan och kommit till slutsatsen att någon konflikt inte föreligger.

Enligt förslaget är en förutsättning för att en lag inte skall tillämpas dessutom att lagen inte har stiftats i grundlagsordning. Domstolens skyldighet att ge grundlagen företräde skall således inte gälla s.k. undantagslagar.

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen om grundlagens företräde är inte att ändra bestämmelserna om domstolarnas möjlighet att i övrigt tillämpa grundlagsbestämmelser. Således skall domstolarna t.ex. fortsättningsvis bland flera motiverbara alternativa lagtolkningar välja den som bäst främjar syftet med de grundläggande fri- och rättigheterna och som eliminerar alternativ som kan anses stå i strid med grundlagen (GrUB 25/1994 rd, s. 4).

Det föreslagna alternativet, som innebär att domstolarna ges möjlighet att i samband med avgörandet av konkreta rättsfall noggrant bedöma om det är grundlagsenligt att tillämpa en viss lagbestämmelse, är betydligt bättre förenligt med den finländska rättsordningen än alternativet att inrätta en särskild författningsdomstol. Det föreslagna alternativet förutsätter inte att något nytt organ inrättas. Dessutom måste domstolarna redan nu ta ställning till förhållandet mellan nationella författningar och EG-rättsakter och de är skyldiga att lämna nationella normer otillämpade då dessa står i strid med rättsligt bindande EG-rättsakter. Domstolarna kan bli tvungna att göra motsvarande avvägningar mellan nationella bestämmelser och människorättskonventionerna, även om sådana konflikter inte avgörs på grunder som i egentlig bemärkelse är författningshierarkiska. Eftersom domstolarnas möjligheter att ta ställning till frågan om tillämpningen av en lag är förenlig med grundlagen inskränker sig till enskilda fall, är det här inte fråga om ett lika långtgående ingrepp i riksdagens lagstiftningsavgöranden som det blir fråga om i system som bygger på en författningsdomstol. I dessa finns det ofta en möjlighet också till abstrakt normkontroll.

Genom de avgränsningar som intagits i den föreslagna bestämmelsen vill man skapa

garantier för att domstolarna inte skall börja konkurrera med grundlagsutskottet som övervakare av lagarnas grundlagsenlighet. Tyngdpunkten i förfarandet kommer fortsättningsvis att läggas vid förhandskontrollen. I detta avseende kan föreslagna 106 § ses som en klar komplettering.

3.12. Det rättsliga ministeransvarighetssystemet

Statsrådsmedlemmarnas rättsliga ansvar förverkligas i sista hand genom att ministeråtal väcks i riksrätten. Grundlagens bestämmelser om statsrådsmedlemmarnas rättsliga ansvarighet är relativt spridda. Ett antal bestämmelser om saken finns i regeringsformen och riksdagsordningen (RF 29, 43, 47, 49 och 59 § samt RO 38 och 46 §). Ytterligare bestämmelser finns i två separata grundlagar, dvs. i ministeransvarighetslagen och i lagen om riksrätten. Den förstnämnda gäller närmast förfarandet vid behandlingen av ministeransvarighetsärenden, anhängigörandet i riksdagen och förutsättningarna för väckande av ministeråtal. I den sist nämnda lagen finns bestämmelser om riksrättens sammansättning.

Beslut om väckande av ministeråtal kan fattas antingen av republikens president (RF 47 §) eller av riksdagen (MinisteransvL 6 §). Initiativ till undersökning av lagligheten i en ministers ämbetsåtgärder och till väckande av ministeråtal kan väckas på flera håll. Ett sådant ärende kan bli anhängigt genom justitiekanslerns meddelande till presidenten eller i andra hand till riksdagen (RF 47 §), genom justitieombudsmannens meddelande till riksdagen (49 §), på grundlagsutskottets eget initiativ, genom något annat utskotts anmärkning eller genom en anmärkning som undertecknats av minst fem riksdagsmän (MinisteransvL 2 §). För väckande av ministeråtal uppställs kvalificerade materiella förutsättningar (MinisteransvL 7 §).

Riksrätten är en specialdomstol som behandlar åtal för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen mot statsrådsmedlemmar, justitiekanslern, justitiekanslersadjointen och dennes suppleant, justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen samt mot högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens presidenter och ledamöter (1 § 1 mom. lagen om riksrätten). I fråga om riksrättens sammansättning har ministeransvarighetsärendenas speciella karaktär

beaktats. Riksrätten består för närvarande av ledamöter som på tjänstens vägnar hör till riksrätten samt av ledamöter som utses av riksdagen. Ordförande för riksrätten är presidenten i högsta domstolen och ledamöter är presidenten i högsta förvaltningsdomstolen, de tre i tjänsten äldsta hovrättspresidenterna och en professor i lagfarenhet vid Helsingfors universitets juridiska fakultet, som inom sig utser denne jämte en suppleant för fyra år, samt sex övriga ledamöter som jämte personliga suppleanter utses av riksdagen för fyra år (1 § 2 mom. lagen om riksrätten).

Riksrätten har fyra gånger – 1933, 1953, 1961 och 1993 – sammanträtt för att behandla ministeråtal. Därutöver har i ministeransvarighetslagen avsedda anmärkningar mot lagligheten av statsrådsmedlemmars eller de högsta laglighetsövervakarnas ämbetsåtgärder sedan början av 1970-talet relativt ofta behandlats i riksdagen. Endast en av dessa anmärkningar har emellertid lett till att åtal väckts i riksrätten. Sedan 1971 års riksdag har grundlagsutskottet med anledning av riksdagsmäns skriftliga anmärkningar givit 24 betänkanden, av vilka nio under de senaste tio åren. Merparten av anmärkningarna har gällt en eller flera ministrar. I sex fall har anmärkningen gällt endast laglighetsövervakande myndigheters verksamhet.

Grundlagsutskottet har kritiserat det faktum att ministeransvarighetssystemet i vissa fall utnyttjats i situationer som det inte är lämpat för. Enligt utskottets uppfattning är det uppenbart att man i vissa fall har väckt frågan om ministeransvarighet utan att det förelegat någon klar misstanke om att en minister förfarit lagstridigt. Snarare har man velat få tilläggsutredning om regeringens och ministerns åtgärder och om de bakomliggande orsakerna samt få en bedömning av ett förfarandes laglighet bland annat – eller uttryckligen – från politisk ändamålsenlighetssynpunkt (GrUB 5/1990 rd).

Den av justitieministeriet tillsatta ministeransvarighetsarbetsgruppen föreslog 1994 i sitt betänkande (justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 1/1994) en totalvidering av det rättsliga ministeransvarighetssystemet. Arbetsgruppen föreslog att riksrätten dras in och att riksrättens uppgifter överförs till högsta domstolen. Dessutom föreslog arbetsgruppen ändringar i bestämmelserna om anhängiggörande av ministeransvarighetsärenden och beslut om väckande av ministeråtal. Arbetsgruppens förslag

har legat till grund för denna propositions förslag i fråga om ministeransvarighetssystemet, likväl så att riksrätten med avvikelse från arbetsgruppens förslag kvarstår som ministeråtalsforum.

De grundläggande bestämmelserna om ministrarnas rättsliga ansvar föreslås bli intagna i den nya regeringsformens 114–116 §. De grundläggande bestämmelserna om statsrådsmedlemmarnas rättsliga ansvar skall alltså ingå i grundlagen. Närmare bestämmelser om förfarandet föreslås däremot huvudsakligen bli intagna i en vanlig lag. Eftersom det är fråga om bestämmelser som innebär förverkligande av individens straffrättsliga ansvar samt om reglering av förhållandet mellan riksdagen och statsrådet, kan dessa frågor däremot inte i någon större utsträckning regleras i riksdagens arbetsordning.

I de bestämmelser som gäller undersökning av lagligheten av statsrådsmedlemmars ämbetsåtgärder samt väckande av åtal föreslås vissa ändringar i syfte att göra ministeransvarighetssystemet klarare och enklare och förbättra dess funktion. Rätten att väcka ministeråtal skall fortfarande tillkomma riksdagen, men enligt förslaget är det grundlagsutskottet som i stället för plenum som för riksdagens vidkommande skall fatta beslut om åtal. Förslaget eliminerar de problem som har varit förenade med plenums roll vid åtalsprövningen. Plenarbehandlingen är till sin karaktär föga lämpad för åtalsprövning som innebär rättslig prövning av enskilda fall. På grund av sin offentlighet kan plenarbehandlingen få drag av en rättegång. Grundlagsutskottet har också för närvarande en central ställning vid riksdagsbehandlingen av ministeransvarighetsärenden. Utskottet har specialiserat sig på rättslig bedömning av konstitutionella frågor och det kan således anses besitta erforderlig sakkunskap och beredskap också för att fatta slutgiltiga åtalsbeslut. Överföringen av åtalsavgörandena till grundlagsutskottet förenklar och försnabbar behandlingen av ministeransvarighetsärendena i riksdagen.

Samtidigt föreslås att presidenten inte längre skall ha rätt att förordna om åtal mot statsrådsmedlemmarna. Presidentens åtalsrätt kan anses vara problematisk eftersom statsrådsmedlemmarnas rättsliga ansvar sträcker sig också till sådana presidentbeslut som de medverkat till. Ett slopande av presidentens åtalsrätt skulle inte väsentligen påverka de

högsta statsorganens inbördes maktförhållanden. Om presidentens åtalsrätt slopas blir det rättsliga ministeransvarighetssystemet klarare genom att den risk för överlappning mellan justitiekanslerns och grundlagsutskottets åtgärder som uppstår ifall dessa båda samtidigt undersöker om en minister förfarit lagligt därmed undanröjs.

Förfarandet för anhängiggörande av ministeransvarighetsärenden föreslås bli reviderat på så sätt att justitiekanslern och justitieombudsmannen skall göra anmälan direkt till grundlagsutskottet om en ministers lagstidiga förfarande. Grundlagsutskottet skall fortfarande på eget initiativ kunna granska lagenligheten av en ministers ämbetsåtgärder. Också de övriga utskotten kan anhängiggöra en undersökning i grundlagsutskottet. En undersökning av lagenligheten av ministrarnas ämbetsåtgärder kan liksom för närvarande väckas i grundlagsutskottet också genom en anmärkning från ett antal riksdagsledamöter. Antalet föreslås emellertid bli ökat från fem till tio. Denna höjning av anmärkningströskeln skall ge garantier för att ministeransvarighetssystemet inte missbrukas i politiska syften. Å andra sidan får anmärkningströskeln inte höjas så mycket att den de facto hindrar att ministrarna ställs inför rättsligt ansvar för lagstridigt förfarande i ämbetsutövning.

I föreslagna 101 § föreskrivs om de ärenden som riksätten behandlar samt om riksrättens sammansättning. Sammansättningen föreslås bli så justerad att en av Helsingfors universitets juridiska fakultet vald lagfarens professor inte längre skall ingå i den. Antalet ledamöter som riksdagen väljer minskas till fem. Riksätten skall utöver de ärenden som ankommer på den enligt de gällande bestämmelserna behandla också åtal mot republikens president för landsförräderi, högförräderi och brott mot humaniteten. Åtalsforum skall i dessa fall enligt de gällande bestämmelserna vara högsta domstolen. Förslaget innebär att åtalsforum för presidenten och ministrarna förenhetligas till denna del.

Den gällande ministeransvarighetslagen jämställer justitiekanslern, justitiekanslersadjointen och dennes suppleant samt justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen med statsrådsmedlemmarna. Enligt 117 § i förslaget skall på justitiekanslern och justitieombudsmannen tillämpas de procedurbestämmelser som gäller

väckande och behandling av ministeråtal (114 och 115 §). Däremot skall på dem inte längre tillämpas den förhöjda åtalströskel som gäller ministrar (116 §).

Åtal mot statsrådsmedlemmar, justitiekanslern och justitieombudsmannen samt mot republikens president skall utföras i riksätten av riksåklagaren (114 § 3 mom. samt 113 och 117 §). I detta sammanhang föreslås den reglering bli upphävd som innebär att riksrättens domar ges en särställning i fråga om benådningens möjligheten (se RF 29 § 1 mom. och RiksrättsL 2 § 2 mom.).

3.13. Statsekonomi

De föreslagna bestämmelserna om statsekonomi överensstämmer huvudsakligen med de gällande bestämmelserna i regeringsformens IV kap. som reviderades 1991. Nu föreslås betydelsefulla ändringar närmast vad gäller bestämmelserna om fonder utanför statsbudgeten och villkorliga anslag. I förslaget till ny regeringsform ingår dessutom inte någon bestämmelse om myntenheten (jfr RF 72 §).

Fonder utanför statsbudgeten

För närvarande är det inte möjligt att genom vanlig lag inrätta fonder utanför statsbudgeten, utan detta kräver grundlagsordning. Enligt förslaget kan genom lag bestämmas att en statlig fond skall lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift ovillkorligen kräver det. För att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om en väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål skall bli godkänt skall dock krävas minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna (87 §).

I samband med att grundlagarnas bestämmelser om statshushållningen reviderades 1991 ströks regeringsformens bestämmelse om att fonder genom lag kunde inrättas utanför budgeten för andra än statens årliga behov. Redan inrättade fonder fick emellertid kvarstå.

Den nuvarande fondekonomin är betydande till sin omfattning. I och med att fonderna utökats och nya inrättats har deras betydelse i förhållande till statsbudgeten ökat ytterligare. Efter 1991 års revidering har två nya fonder inrättats, nämligen statens säker-

hetsfond och interventionsfonden för jordbruket. För närvarande finns utanför budgeten sammanlagt 11 fonder med en balansslutning som enligt 1996 års statsbokslut uppgick till 100,2 miljarder mark. Dessa fonder har inrättats för synnerligen varierande ändamål och av olika orsaker. En fördel med fonderna anses vara att de fungerar självständigt och att deras medel flexibelt kan användas i snabbt föränderliga och oförutsebara situationer. Ytterligare en fördel är möjligheten att sammankoppla vissa inkomster och utgifter.

Fonderna utanför statsbudgeten utgör undantag från principen om budgetens fullständighet och de anses reducera riksdagens budgetmakt. Utgångspunkten bör vara att budgeten skall uppta statens samtliga inkomster och utgifter och att fonder inrättas endast i undantagsfall. Eftersom det finns ett behov av fonder utanför statsbudgeten är det emellertid motiverat att reglera fondsystemet i grundlagen.

Enligt förslaget kan genom lag bestämmas att en statlig fond skall lämnas utanför budgeten, om skötseln av någon statlig uppgift nödvändigt kräver det. Begränsningen i fråga om inrättandet av sådana fonder avviker från de tidigare tillämpade förutsättningarna som i tolkningspraxis har visat sig vara problematiska och vilkas användbarhet numera kan anses vara ringa. Skötseln av en uppgift kan ovillkorligen anses förutsätta att en fond inrättas, närmast i det fall att uppgiften varaktigt ankommer på staten och budgethushållningens förfaranden, t.ex. nettobudgetering, mångårig budgetering, förslagsanslag eller reservanslag inte är lämpliga metoder att sköta uppgiften. I synnerhet funktioner som förutsätter beredskap för betydande och svårkalkylerade utgifter som eventuellt inte faller ut överhuvudtaget, kan förutsätta att en fond inrättas. Det kan t.ex. vara fråga om funktioner av försäkringskaraktär inom miljövardens område.

Eftersom inrättande av fonder utanför statsbudgeten alltid innebär undantag från den s.k. fullständighetsprincipen och därmed också en begränsning av riksdagens budgetmakt, har det ansetts behövt att höja tröskeln för inrättande eller utvidgning av fonder så att det krävs kvalificerad majoritet för att ett lagförslag om inrättande eller väsentlig utvidgning av en fond skall bli godkänt. Det skall således inte vara fråga om en undantagslag, utan om en särskild typ lag,

som kan bli slutligt antagen endast med två tredjedelars majoritet. Om en fond inte skulle uppfylla förutsättningen att en bestående statlig uppgift ovillkorligen kräver att fonden inrättas, måste däremot ett lagförslag om inrättande av fonden behandlas i grundlagsordning enligt 73 §.

Den inskränkning av riksdagens budgetmakt som inrättande eller utvidgning av fonder innebär bör i mån av möjlighet begränsas på olika sätt. Fondutgifterna kan uttömmande fastställas i en speciell lag om respektive fond. En fond kan förbjudas bedriva självständig utlåning och det kan uppställas gränser för placering av fondens medel. I samband med budgetbehandlingen kan riksdagen ges behövlig information om fondekonomin. Riksdagen kan också ges möjlighet att i samband med budgetbehandlingen besluta om riktlinjerna för fondens verksamhet.

Villkorliga budgetanslag

Den gällande regeringsformens 68 § om villkorliga anslagsbeslut föreslås inte bli intagen i den nya regeringsformen. Anslagsbeslut som riksdagen fattar på grundvalen av budgetmotioner intas enligt den gällande bestämmelsen i budgeten som villkorliga på så sätt att republikens president beslutar om stadfästelse av ett villkorligt beslut inom två månader efter publiceringen av budgeten. Om presidenten inte stadfäster beslutet skall ärendet återsändas till riksdagen och denna skall slutgiltigt besluta om intagningen av det villkorliga beslutet i budgeten.

År 1987 ändrades bestämmelserna om villkorliga anslag så att riksdagens ställning förstärktes i detta avseende (575/1987). I samband med att budgetens bestämmelser om statshushållningen reviderades år 1991 utvidgades området för budgetens villkorlighet genom systemet med budgetmotioner. Samtidigt förlängdes den för stadfästelse av de ifrågavarande besluten reserverade tiden från en månad till två månader (1077/1991). I det sammanhanget anfördes som motivering till förslaget att hålla kvar systemet med villkorliga beslut att riksdagsmännens motionsrätt skulle utökas (RP 262/1990 rd, s. 39).

I praktiken har dessa villkorliga beslut inte spelat någon större ekonomisk roll och presidenten har stadfäst dem så gott som undantagslöst. Inte heller erfarenheterna av riksdagsmännens utökade motionsrätt moti-

verar att systemet med villkorliga beslut bevaras. Genom att förfarandet med villkorliga beslut slopas kommer riksdagen att få ökad budgetmakt.

Förslaget om att bestämmelsen om Finlands myntenhet skall utgå

Gällande 72 § i regeringsformen lyder: "Finlands myntenhet är en mark. Genom lag anges hur markens externa värde skall bestämmas."

Riksdagens grundlagsutskott har konstaterat att faktum att lagen om ikraftträdande av fördraget om Finlands anslutning till EU har stiftats i inskränkt grundlagsordning innebär ett avsteg från flera bestämmelser i regeringsformen, bland dem också 72 §. Det sistnämnda undantaget blir aktuellt i det skedet Finland deltar i den gemensamma valutan. Stadgandet i grundlagen förlorar enligt utskottet stegvis sin rättsliga betydelse i takt med att den tredje etappen av Europeiska ekonomiska och monetära unionen avancerar. Utskottet har dock betonat att en övergång till den gemensamma valutan inte ur konstitutionell synvinkel är beroende av om ordalydelsen i 72 § ändras eller paragrafen upphävs, eftersom undantagslagsförfarande tillämpades när EU-anslutningsfördraget sattes i kraft. Fastän paragrafen inte ur konstitutionell synvinkel nödvändigt behöver ändras vid en övergång till den gemensamma valutan, har utskottet ansett att det konstitutionspolitiskt sett med tanke på grundlagens klarhet är lämpligt och motiverat att ändra grundlagens ordalydelse till denna del, om Finland tillträder den gemensamma valutan. Enligt utskottet kan en ändring naturligtast ske i samband med en totalrevision av grundlagen. Utskottet har dessutom konstaterat att man genom ett sådant förfarande kan göra en bedömning utifrån konstitutionen i sin helhet i vilken mån man över huvud taget skall ta in bestämmelser om myntenhet i grundlagen, eftersom internationella jämförelser visar att bestämmelser om myntenheten inte allmänt taget ingår i grundlagarnas kärnområde (GrUB 18/1997 vp).

Ingen av EU:s medlemsstater har grundlagsbestämmelser om landets myntenhet. I Finlands grundlag togs bestämmelsen in först år 1991. I EU-medlemsstaternas grundlagar finns det också annars endast i undantagsfall hänvisningar till gängbar valuta.

Belgiens och Luxemburgs gamla grundlagar från förra århundradet innehåller en allmän bestämmelse om monarkens rätt att inom gränser som närmare bestäms i lag prägla mynt. I Greklands grundlag finns en allmän hänvisning, enligt vilken det genom lag bestäms om utgivning av valuta. I Österrikes grundlag finns en bestämmelse enligt vilken förbundsstaten utgör ett enhetligt valutaområde. De andra EU-staterna har inte alls någon grundlagsreglering av valutan. Jämförelsen bekräftar grundlagsutskottets uppskattning, enligt vilken bestämmelser om valuta inte normalt hör till grundlagarnas kärnområde. Den nuvarande 72 § i vår grundlag är således internationellt sett mycket exceptionell.

Så som grundlagsutskottet har konstaterat är Finlands deltagande i den gemensamma valutan inte beroende av ordalydelsen i gällande 72 §. Å andra sidan bör man lägga märke till att bestämmelser om gemensam valuta finns i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och i rådets förordning om i bruktagande av euron, som avses träda i kraft vid ingången av år 1999. Denna förordning ersätter till väsentliga delar bestämmelserna om valuta i den nationella myntlagen. De nationella bestämmelserna kommer då, efter den övergångsperiod som anges i förordningen, närmast att reglera penningvårdsfrågor som gäller de nationella centralbankerna. När den ekonomiska- och monetära unionens tredje etapp inleds hör besluten om valutakurspolitiken till gemenskapens behörighet. Den nationella lagstiftningen kommer då endast att reglera frågan om de nationella ställningstagandena.

Med beaktande av de ovan nämnda synpunkterna och utvecklingsperspektiven samt de allmänna kriterier som ställdes upp angående vilka frågor som skall regleras i förslaget till ny regeringsform (se ovan avsnitt 3.3), är slutsatsen i propositionen att det inte längre är motiverat att i den nya regeringsformen ha en bestämmelse om Finlands myntenhet.

3.14. Reformen som berör förvaltningen

Nya bestämmelser om statsförvaltningen

Enligt de nuvarande förvaltningsbestämmelserna gäller särskilda stadganden angående de ämbetsverk som finns eller blir inrät-

tade för statsförvaltningens olika grenar (RF 52 §). Statliga ämbetsverk och inrättningar kan inrättas enligt statsbudgeten sedan genom lag har stadgats om de allmänna grunderna för dem (RF 65 § 1 mom.). För den allmänna förvaltningen skall Finland vara indelat i län, härad och kommuner (RF 50 § 1 mom.). Länsförvaltningen sköts av landshövdingen (RF 51 § 1 mom.). Ändring av länens antal stadgas genom lag. Angående övriga ändringar i den administrativa indelningen bestämmer statsrådet, såvitt ej i lag anorlunda stadgas (RF 50 § 2 mom.). Vid nyreglering av förvaltningsområdets gränser bör iakttagas att dessa, där förhållandena det medger, blir enspråkiga, finsk- eller svensk-språkiga, eller att åtminstone minoriteterna med annat språk inom desamma blir möjligast små (RF 50 § 3 mom.).

Grundlagsbestämmelserna om statsförvaltningen ger inte en korrekt bild av statsförvaltningens nuvarande uppbyggnad. I detta hänseende är de gällande bestämmelserna föråldrade och delvis också onödiga. Bestämmelserna om att den administrativa indelningen är baserad på indelningen i län och härad är delvis vilseledande eftersom olika sektorer av statsförvaltningen delvis är organiserade utgående från andra indelningsgrunder. Problemet består snarast i de administrativa indelningarnas mångfald. Det i grundlagen angivna strävandet att upprätta enspråkiga förvaltningsområden är inte nödvändigtvis det bästa sättet att trygga individernas språkliga och kulturella rättigheter i samband med den administrativa indelningen.

Bestämmelserna om statens ämbetsverk och inrättningar är onödigt rigida. Till 1994 års riksdag överlämnades en proposition med förslag till lag om ändring av regeringsformen för Finland och lag om ändring av 49 § riksdagsordningen (RP 328/1994 rd), som inte blev behandlad, med förslag till lagstiftning som gick ut på att öka regeringens möjligheter att organisera framförallt serviceproducerande statliga ämbetsverk och inrättningar på ett flexibla sätt. I detta syfte föreslogs att statliga ämbetsverk och inrättningar skulle kunna inrättas inom ramen för statsbudgeten också genom förordning. Förslaget innebar också att de allmänna grunderna för statliga ämbetsverk och inrättningar fortsättningsvis skulle ha reglerats genom lag, ifall det väsentligen hade hört till ämbetsverkets eller inrättningens uppgif-

ter att utöva offentlig makt.

Grundlagen innehåller för närvarande ingen allmän bestämmelse om den förvaltning som är underordnad riksdagen. Enligt vedertagen tolkning kan riksdagen tilldelas nya administrativa uppgifter endast genom en i grundlagsordning stiftad lag.

Grundlagens bestämmelser om statsförvaltningen föreslås bli reviderade. De grundläggande bestämmelser som föreslås om statsförvaltningens uppbyggnad och organisation är generellare till sin utformning och samtidigt flexibla än de nuvarande. Syftet är å andra sidan att trygga riksdagens befogenhet att besluta om grunderna för statens förvaltningsorganisation samt att göra det möjligt att, om särskilda skäl föreligger, på ett flexibla sätt än för närvarande stifta lagar om förvaltningsgrenar som lyder under riksdagen.

I grundlagen föreslås bestämmelser om den statliga förvaltningsorganisationens uppbyggnad och om grunderna för statsförvaltningens organisation (119 §) samt om de allmänna principerna för indelningen i administrativa områden (121 §). Statsförvaltningen konstateras i de föreslagna bestämmelserna bestå av myndigheterna på den centrala, regionala och lokala nivån. Till statens centralförvaltning skall utöver statsrådet och ministerierna kunna höra ämbetsverk, anstalter och andra organ.

De allmänna grunderna för statsförvaltningens organ skall enligt förslaget regleras i lag, om deras uppgifter omfattar betydande utövning av offentlig makt. I övrigt kan bestämmelser om statsförvaltningens enheter på ett flexibla sätt än för närvarande utfärdas genom förordning och således på ett flexibla sätt än för närvarande, i synnerhet när det gäller serviceproducerande enheter. Enligt förslaget skall grunderna för statens lokal- och regionalförvaltning regleras genom lag.

Dessutom föreslås i regeringsformen en ny bestämmelse enligt vilken särskilda bestämmelser om förvaltningen under riksdagen utfärdas genom lag. Således skall förvaltningen i specialfall och av särskilda skäl också kunna förläggas direkt under riksdagen smidigare än för närvarande. En klar utgångspunkt är dock att förvaltningen huvudsakligen skall vara underställd statsrådet och ministerierna.

I grundlagen föreslås en särskild bestämmelse om principerna för indelning i admini-

strativa områden (121 §). Enligt förslaget skall man vid regleringen av förvaltningen eftersträva sinsemellan förenliga områdesindelningar i vilka den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att bli betjäna på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Kommunal självstyrelse

Enligt de bestämmelser i gällande regeringsform som tryggar den kommunala självstyrelsen skall "kommunernas förvaltning vara grundad på medborgerlig självstyrelse, enligt vad särskilda lagar härom stadga" (RF 51 § 2 mom.). Om utlänningsars deltagande i kommunernas förvaltning stadgas genom lag (51 § 3 mom.). I regeringsformen fastställs att varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt 18 år har rätt att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar enligt vad som stadgas genom lag. Om rätten att i övrigt ta del i kommunernas förvaltning stadgas genom lag. (RF 11 § 2 mom.)

Den kommunala självstyrelsen är ett grundläggande förvaltningsmoment i ett demokratiskt samhälle. Denna utgångspunkt slås fast också i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, (FördrS 65 och 66/1991) som Finland godkände och satte i kraft inomstatligt 1991. Om man ser till den kommunala självstyrelsens principiella betydelse är den gällande grundlagsregleringen alltför snäv och delvis också bristfällig. Självstyrelsens mest specifika kännetecken anges inte i grundlagen. Det anses emellertid av hävd att den kommunala självstyrelsen för kommuninvånarna innebär rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi samt att staten kan tilldela kommunerna uppgifter endast genom lag. I regeringsformens ursprungliga 51 § 2 mom. avses med medborgare finska medborgare. Också av denna anledning är det skäl att se över regleringen.

Frågan om en reform av lagstiftningen om den kommunala självstyrelsen har länge varit aktuell, senast vid 1994 års riksdag på grundval av en lagmotion (LM 86/1994 rd). Riksdagen förkastade motionen men hemställde att regeringen bereder en proposition med förslag till ändring av regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse (Riksdagens svar 10.2.1995/1994 rd, GrUB 23/1994 rd).

Målet är att förstärka den kommunala självstyrelsen genom att ta in utförligare bestämmelser om den i grundlagen (120 §). I den föreslagna bestämmelsen konstateras att Finland är indelat i kommuner. Bestämmelserna om grunderna för kommunindelning skall utfärdas i lag (121 § 2 mom.). Kommunernas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommuninvånarna. Med kommuninvånare avses numera också andra än finska medborgare, vilket innebär att de nuvarande specialbestämmelserna om utlänningsar kan slopas. Bestämmelser om rösträtt och valbarhet samt medbestämmanderätt skall fortfarande ingå i kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter.

För att precisera de viktigaste elementen i den kommunala självstyrelsen föreslås en uttrycklig bestämmelse som fastställer kommunernas beskattningsrätt. I bestämmelsen inskrivs också kravet på att bestämmelser om kommunalskatt utfärdas genom lag. Dessutom föreslås att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna skall utfärdas genom lag.

I överensstämmelse med den gällande regleringen föreslås också att det skall bestämmas genom lag om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner.

Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

I grundlagen finns för närvarande inga bestämmelser om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. I praktiken har det emellertid i relativt stor utsträckning förekommit att offentlig makt och offentliga förvaltningsuppgifter tilldelats sådana utanför statens och kommunernas egentliga myndighetsmaskineri stående enheter, så som statliga affärsverk, offentlighetsrättsliga föreningar och olika typer av privaträttsliga juridiska personer. I den juridiska litteraturen används i dessa sammanhang benämningen indirekt offentlig förvaltning.

Riksdagens grundlagsutskott har i sin utlåtandepraxis haft som grundprincip att offentlig makt i Finland kan utövas endast av finska myndigheter och på dessas vägnar av lagligen utnämnda tjänstemän. Å andra sidan har utskottet ansett att offentliga uppdrag och offentlig makt i begränsad omfattning och på de villkor som utskottet uppställt i sin utlåtandepraxis kan tilldelas också andra

än tjänstemän. Utskottet har förutsatt att tillräckligt detaljerade bestämmelser utfärdas om skötseln av uppdragen och det förfarande som skall iaktas i samband därmed, att rättssäkerheten beaktas samt att de som utför offentliga uppdrag underlyder straffrättsligt tjänsteansvar. Andra än myndigheter har kunnat ges rätt att använda maktmedel endast då det är fråga om att en myndighet har ett tillfälligt behov av utomstående hjälp i samband med ett konkret tjänsteuppdrag.

I grundlagen föreslås en ny bestämmelse om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter (124 §). Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att fastställa förutsättningarna för att offentliga förvaltningsuppgifter skall kunna delegeras utanför myndighetsmaskineriet samt att säkerställa att rättsstatsprinciperna iaktas inom den indirekta offentliga förvaltningen.

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom eller med stöd av lag och endast om detta behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast ges myndigheter. Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter skall i sammanhanget förstås som en jämförelsevis omfattande uppgiftshelhet. Lagstiftnings- och domsmakten skall emellertid inte räknas till de offentliga förvaltningsuppgifterna och bestämmelsen utgör inte heller någon grund för överföring av maktbefogenheter i dessa avseenden. Bestämmelsen understryker den omständigheten att förvaltningen i första hand ankommer på myndigheterna. Enligt den får de centrala rättsstatsprinciperna inte äventyras genom att offentliga förvaltningsuppgifter tilldelas andra än myndigheter.

Utnämningbefogenhet

I den gällande regeringsformen finns relativt detaljerade bestämmelser om presidentens utnämningbefogenhet. Enligt 87 § utnämner presidenten justitiekanslern, justitiekanslersadjointen, ärkebiskopen och biskoparna samt kanslern för universitetet, de i paragrafen nämnda domarna, ämbetsverkens generaldirektörer och landshövdingarna samt, enligt vad som genom lag eller förord-

ning stadgas särskilt, de övriga högsta tjänstemännen inom centralförvaltningen. Presidenten utnämner också chefen och föredragandena vid sitt kansli samt föredragandena i statsrådet och i de högsta domstolarna. Vidare utnämner presidenten officerarna i armén och flottan (RF 90 § 2 mom.).

Enligt gällande 88 § 3 mom. i regeringsformen har statsrådet givits en allmän behörighet i fråga om tjänsteutnämningar. Enligt bestämmelsen utnämns övriga statstjänstemän av statsrådet, såvitt ej utnämningssrätten förbehållits presidenten eller ombetrotts annan myndighet.

De gällande grundlagsbestämmelserna om presidentens utnämningssmakt är onödigt detaljerade. Målet är att reformera regleringen så att presidenten direkt med stöd av grundlagen skall utnämna endast de högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen samt utnämna andra tjänstemän då detta är motiverat av särskilda skäl. I övrigt eftersträvas en generell reglering, för att det i framtiden skall vara möjligt att genom en vanlig lag på ett ändamålsenligt sätt fördela utnämningssmakt mellan presidenten och de övriga myndigheterna. Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter (RP 285/1994 rd) hade huvudsakligen samma utgångspunkter.

I regeringsformen föreslås bestämmelser om grunderna för utnämning till statliga tjänster (126 §). Presidenten skall direkt med stöd därav utnämna ministeriernas kanslichefer, chefen för och föredragandena vid republikens presidents kansli samt förordna representationernas chefer till deras uppdrag. Med stöd av specialbestämmelser som föreslås bli intagna i regeringsformen skall presidenten också utnämna justitiekanslern och en biträdande justitiekansler (nuvarande benämning justitiekanslersadjoint) samt utse en ställföreträdare för den sistnämnde (69 §). Specialbestämmelser föreslås också om presidentens befogenhet att utnämna de ordinarie domarna (102 §), riksåklagaren (104 §) samt officerarna (128 § 2 mom.). Till övriga delar kan presidentens utnämningssmakt regleras genom lag. Förslaget utgår å andra sidan ifrån att presidentens utnämningssmakt i framtiden skall regleras uttryckligen på lagnivå och inte på förordningsnivå.

Liksom enligt den gällande regleringen ges statsrådet en allmän tjänsteutnämningssmakt. Enligt den föreslagna bestämmelsen

(126 § 2 mom.) utnämner statsrådet de stats-tjänstemän som inte enligt lag eller annan författning skall utnännas av presidenten, ett ministerium eller någon annan myndighet.

4. Propositionens verkningar

4.1. Verkningar i fråga om det politiska systemet

Propositionen innebär att de parlamentariska dragen i Finlands politiska system stärks. Avsikten är dock inte att ändra grunderna för konstitutionen, utan att se över de ändringar som tidigare gjorts genom delreformer och skapa en enhetlig och tidsenlig helhet. Genom delreformer har på olika sätt medborgarnas inflytande och individens rättigheter stärkts samt riksdagens ställning som högsta statsorgan betonats och det parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning stärkts.

I enlighet med den grundläggande princip som följts i delreformer av konstitutionen innebär propositionen att riksdagens maktbefogenheter ökar och att nuvarande begränsningar av riksdagens befogenheter undanröjs. I enlighet med de centrala principerna för det parlamentariska styrelseskicket skall riksdagen mer direkt än tidigare medverka i valet av statsminister och i regeringsbildningen. Propositionen får således effekter på det politiska systemets funktion genom att också medborgarna får bättre faktiska möjligheter att i riksdagsval ta ställning till statsrådets allmänna sammansättning.

Propositionen innebär att statsrådet, som är beroende av riksdagens förtroende, får en stärkt ställning i förhållande till republikens president. Presidentens beslutsfattande kommer att i flera fall än tidigare vara bundet vid ett förslag till avgörande som godkänts vid statsrådets allmänna sammanträde, vilket innebär att den parlamentariska ansvarstäckning som statsrådets medverkan skapar utvidgas i förhållande till vad som nu gäller. Presidentens roll som ett betydelsefullt statsorgan och som statsöverhuvud består. Presidenten skall leda Finlands utrikespolitik i samverkan med statsrådet. Befogenheten att bilda regering och förordna om förtida riksdagsval understryker presidentens ställning som en resurs som behövs framför allt när det gäller att lösa funktionsstörningar i det normala politiska systemet.

4.2. Verkningar i fråga om de högsta statsorganens inbördes befogenheter

De viktigaste förslag som gäller de högsta statsorganens inbördes befogenheter gäller rätten att utfärda förordningar, regeringsbildning, förfarandet i samband med presidentens beslut, den utrikespolitiska beslutanderätten samt utnämningssrätten.

Bestämmelserna om rätten att utfärda förordningar och om delegering av lagstiftningsbehörighet skall enligt förslaget ändras så att rätten att utfärda förordning i framtiden skall bygga på ett bemyndigande i regeringsformen eller i lag. I enlighet med den grundläggande utgångspunkten för maktfördelningen utövas den lagstiftande makten av riksdagen, som dock med vissa begränsningar genom lag kan delegera denna befogenhet till den som har rätt att utfärda förordning. Det föreslås att presidentens nuvarande självständiga rätt enligt 21 och 28 § regeringsformen att utfärda förordningar slopas. De enda förordningar som presidenten skall utfärda direkt med stöd av regeringsformen gäller ikraftträdande av internationella förpliktelser. Genom lag skall förordningsmakt kunna delegeras inte bara till republikens president utan också till statsrådet och ministerierna. Förordningarna skall dock framdeles utfärdas av statsrådet, om inte något annat anges i lag. De frågor som kan regleras genom förordning begränsas genom kravet på att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter måste utfärdas genom lag, liksom även övriga frågor som enligt den föreslagna regeringsformen annars hör till området för lagstiftningen.

Riksdagens ställning i samband med regeringsbildning skall enligt de grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket stärkas så att riksdagen väljer statsministern, som republikens president därefter utnämner till uppdraget. De övriga ministrarna utnämns av presidenten i enlighet med förslag av den som valts till statsminister. Förslaget innebär att tyngdpunkten i regeringsförhandlingarna flyttas till riksdagen, men det ger presidenten de möjligheter att agera som behövs om man inte i förhandlingarna mellan partierna och riksdagsgrupperna annars kommer vidare eller om man i exceptionella fall måste ty sig till någon annan lösning än en parlamentarisk majoritetsregering.

Republikens president skall så som nu fatta sina beslut i statsrådet på föredragning av en minister. Presidentens beslut binds dock i flera fall än tidigare vid det förslag till avgörande som godkänts vid statsrådets allmänna sammanträde, vilket stärker statsrådets ställning vid utformningen av innehållet i presidentens beslut och således utvidgar den parlamentariska ansvarstäckningen i presidentens beslutsfattande. Presidenten skall dock när saken första gången föredras kunna återförvisa ärendet till ny beredning i statsrådet och när saken föredras andra gången kunna fatta ett beslut som avviker från statsrådets förslag, utom i de fall saken gäller överlämnande eller återtagande av en proposition. Denna begränsning av presidentens befogenheter understryker det parlamentariskt ansvariga statsrådets uppgift att leda lagstiftningsarbetet och att svara för beredningen av statsbudgeten.

Den högsta ledningen av Finlands utrikespolitik skall ankomma på republikens president, som i denna uppgift skall samverka med statsrådet. Förslaget betonar betydelsen av parlamentarisk täckning i ledningen av utrikespolitiken. Utgångspunkten är att presidenten fattar och vidtar alla betydelsefulla utrikespolitiska beslut och åtgärder efter beredning i statsrådet och i samverkan med statsrådet. Statsrådet svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslut om andra åtgärder i samband med dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Statsrådets befogenheter sträcker sig så som nu över EU:s hela verksamhetsområde. Vid beredningen av ärenden som gäller EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik skall statsrådet stå i nära samarbete med presidenten. Propositionen säkerställer riksdagens nuvarande rätt att ta del i den nationella beredningen och det nationella beslutsfattandet i EU-ärenden. Enligt propositionen utvidgas riksdagens befogenhet att godkänna och säga upp internationella förpliktelser.

Presidentens i grundlag fastställda utnämningrätt skall enligt förslaget ändras. Direkt med stöd av grundlagen skall presidenten besluta om utnämningar endast till de högsta statstjänsterna samt till tjänster som är sådana att det till följd av presidentens konstitutionella ställning är naturligt att det är presidenten som har utnämningrätten. I övrigt skall presidentens utnämningrätt kunna regleras genom lag. Den allmänna utnämning-

rätten skall så som nu ankomma på statsrådet. Statsrådet skall besluta om utnämning till statliga tjänster i de fall detta inte enligt någon särskild bestämmelse ankommer på presidenten, ett ministerium eller någon annan myndighet. Förslagen medför att tyngdpunkten i utnämningsärenden flyttas i riktning mot statsrådet, men att presidentens ställning i fråga om utnämning till de högsta tjänsterna består.

4.3. Verksamhet i fråga om riksdagens verksamhet

Propositionen innebär att riksdagens ställning som högsta statsorgan stärks och att riksdagens verksamhetsbetingelser förbättras. I grundlagen skall ingå endast de viktigaste grundläggande bestämmelserna om riksdagens ställning, organisation och verksamhet, så att grundlagen inte i onödan begränsar en smidig utveckling av riksdagsarbetet. Närmare bestämmelser om förfarandet i riksdagen samt om riksdagens organ och riksdagsarbetet skall utfärdas i riksdagens arbetsordning, som godkänns i plenum i den ordning som gäller behandling av lagförslag. Tanken är att talmanskonferensen skall lägga fram ett förslag till ny arbetsordning för riksdagen så att riksdagen kan behandla förslaget och arbetsordningen träda i kraft samtidigt som den nya regeringsformen.

I samband med grundlagsreformen slopas systemet med justeringsmän och elektorer. Elektoreernas uppgifter skall överföras på plenum och justeringsmännens uppgifter på talmanskonferensen. På det sättet blir riksdagens organisation något lättare.

Riksdagsbehandlingen av lagförslag blir enligt propositionen enklare genom att man övergår från tre behandlingar i plenum till två. Reformen innebär att den nuvarande första och andra behandlingen slås samman till en ny första behandling. En övergång till två behandlingar i plenum minskar onödigt dubbelarbete som har märkts i det nuvarande förfarandet och gör således riksdagsarbetet effektivare.

De sätt på vilka ärenden tas upp till behandling i riksdagen regleras inte uttömmande i förslaget till ny regeringsform, utan riksdagen skall kunna besluta om detta i arbetsordningen. De nuvarande hemställningsmotionerna ersätts av åtgärdsmotioner, som kan väckas när som helst medan riksdagen

är sammankallad. Förslaget förbättrar riksdagsledamöternas möjligheter att få upp till behandling sådana ärenden som de anser vara viktiga. Det nuvarande systemet med s.k. villkorliga anslag i samband med budgetförfarandet frångås, vilket i princip stärker riksdagens ställning som utövare av budgetmakt.

4.4. Verknningar i fråga om individens ställning

Bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i förslaget till ny grundlag är, frånsett språkliga justeringar, likadana som i det år 1995 ändrade II kapitlet i regeringsformen. Innehållet i individens grundläggande fri- och rättigheterna består således. Den bestämmelse om grundlagens företrädare som föreslås i den nya regeringsformen antas dock ha en effekt som stärker skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Att det område som kan regleras genom förordning begränsas får också den effekten att detta skydd stärks. Detsamma gäller de föreslagna begränsningarna av möjligheterna att överföra förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Riksdagens ställning som högsta statsorgan stärker den representativa demokratin i det politiska beslutsfattandet. De utökade befogenheterna för riksdagen kommer till följd av den offentlighetsprincip som gäller riksdagens verksamhet att öka individens möjligheter att få upplysningar om de ärenden som skall avgöras och att ta del i den allmänna debatt som föregår besluten. De nya bestämmelserna om val av statsminister och om regeringsbildning medför att folkviljan som uttryckts i val förverkligas bättre.

Genom att regleringen av den kommunala självstyrelsen preciseras i grundlagen understryks demokratin princip och betydelsen av kommuninvånarnas möjligheter att delta i det kommunala beslutsfattandet.

Den omständigheten att regleringen på grundlagsnivå samlas i en enhetlig lagstiftningsakt gör Finlands konstitution klarare och förbättrar möjligheterna att förstå fundamentala politiska avgöranden som regleras i grundlagen. En klar och konsekvent grundlag stöder demokratin genom att den ger var och en bättre möjligheter att få en allmän uppfattning om Finland som stat samt om de viktigaste grunderna för hur det politiska

beslutsfattandet är organiserat och om individens rättsliga ställning.

4.5. Ekonomiska verkningar

Propositionen har inte några betydande direkta ekonomiska verkningar. De egentliga ekonomiska verkningarna beror på avgöranden som fattas på en hierarkiskt lägre lagstiftningsnivå, för vilka den föreslagna regeringsformen skapar allmänna konstitutionella ramar. I fråga om de nuvarande grundlagsbestämmelserna om statekonomin föreslås inte sådana ändringar som skulle ha väsentlig statsfinansiell betydelse. Bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i den nuvarande regeringsformens II kap. flyttas med vissa språkliga justeringar som sådana till den nya regeringsformens 2 kap. Till denna del har propositionen således inte några nya ekonomiska verkningar (jfr RP 309/1993 rd, s. 34–35). Det enklare lagstiftningsförfarandet och den smidigare regleringen av riksdagens arbete kan antas göra riksdagsarbetet mer effektivt. Reformerna av rätten att utfärda förordningar och utnämningrätten liksom även möjligheten att komplettera regeringspropositioner gör i viss mån behandling av ärenden lättare och minskar antalet handlingar. De direkta ekonomiska verkningarna av propositionen kan dock antas bli små.

5. Beredning av propositionen

Denna reform av konstitutionen har i form av olika projekt pågått så gott som utan avbrott sedan början av 1970-talet. Riksdagens grundlagsutskott ansåg under 1994 års riksdag att det efter alla delreformer som genomförts var nödvändigt att ägna uppmärksamhet åt författningens inre konsekvens. Utskottet föreslog att konstitutionen skulle omstiliseras med sikte på att Finlands gällande grundlag år 2000 har kodifierats i en enhetlig Regeringsform för Finland (GrUB 16/1994 rd). Statsminister Paavo Lipponens regering konstaterar i sitt program (10.4.1995) att författningsreformen fortsätts i syfte att åstadkomma en ny, enhetlig grundlag.

I enlighet med programmet tillsatte justitieministeriet den 12 maj 1995 en arbetsgrupp (Grundlag 2000) som gavs i uppdrag att utreda behovet av förenhetliga och modernisera grundlagarna. Arbetsgruppen skulle med

tanke på en parlamentarisk kommitté som tillsattes i ett senare skede göra en bedömning av de problem som var förenade med sammanställningen av en enda grundlag och om alternativa sätt att lösa problemen samt utreda vilka ärenden som borde regleras i den nya grundlagen samt vilka gällande grundlagsregleringar som kunde överföras till vanliga lagar eller till riksdagens arbetsordning. Dessutom skulle arbetsgruppen utarbeta ett förslag till den nya grundlagens uppbyggnad och systematik.

Arbetsgruppen Grundlag 2000 överlämnade sitt betänkande den 25 januari 1996 (Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 8/1995). I betänkandet föreslogs att alla bestämmelser av grundlagsnatur skall samlas i en enda grundlag. Bland de centrala konstitutionella frågeställningar som reformen aktualiserar nämnde arbetsgruppen minskningen av antalet grundlagsregleringar som gäller riksdagen, utvecklingen av relationerna mellan de högsta statsorganen, klarare makt- och ansvarsförhållanden i fråga om internationella ärenden och beaktande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen, efterkontrollen av lagarnas grundlagsenlighet, förfarandet med undantagslagar samt den juridiska ministeransvarigheten. I enlighet med sitt uppdrag utarbetade arbetsgruppen också ett förslag till den nya grundlagens uppbyggnad.

Utlåtanden om arbetsgruppens betänkande har kommit in från riksdagsgrupperna samt från 25 myndigheter och organisationer. Justitieministeriet har gjort en sammanställning av utlåtandena. I merparten av utlåtandena förhåller man sig positivt till att de nuvarande fyra grundlagarna sammanställs till en enda grundlag.

Statsrådet tillsatte den 18 januari 1996 en parlamentarisk kommitté (Grundlag 2000) som gavs i uppdrag att utarbeta ett förslag till en ny enhetlig grundlag för Finland, med sikte på att den skall träda i kraft den 1 mars 2000. Förslaget skulle utarbetas i form av en regeringsproposition. Kommittén fick sitt betänkande (komm.bet. 1997:13) klart den 17 juni 1997.

Kommittén Grundlag 2000 har haft tillgång till det omfattande materialet från de tidigare beredningsskedena. Utvecklandet av förhållandena mellan de högsta statsorganen har tidigare behandlats i synnerhet i statsförfattningskommitténs betänkanden (komm.bet. 1992:2 och komm.bet.

1993:20) samt i det betänkande som gavs av statsförfattningskommittén 1992 (komm.bet. 1994:4). Ministeransvarighetssystemet har behandlats i ministeransvarighetsarbetsgruppens betänkande (justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 1/1994). Utvecklandet av Finlands Banks ställning har behandlats i Finlands Bank -kommitténs betänkande (1994:12), revisionen av statshushållningen i en promemoria som givits av en kommission som riksdagens talmanskonferens tillsatt (riksdagens kansli publikation 3/1996). Justitieombudsmannarbetsgruppen har i sitt betänkande behandlat justitieombudsmannens ställning och uppgifter (Justitieombudsmannarbetsgruppens betänkande. Justitieministeriet 18.6.1996). Kommittén har också haft tillgång till det omfattande beredningsmaterialet från de tidigare partiella reformerna. Under sitt arbete har kommittén, i enlighet med sitt uppdrag, hört sakkunniga på de olika områden som skall regleras i grundlagen.

Betänkandet av Grundlag 2000 -kommittén innehöll i form av en regeringsproposition ett utkast till ny Regeringsform för Finland, som skulle ersätta de nuvarande fyra grundlagarna. Kommittén föreslog att i den nya regeringsformen skulle tas in bestämmelser om statsskickets grunder (1 kap.), grundläggande fri- och rättigheter (2 kap.), riksdagen och riksdagsledamöterna (3 kap.), riksdagens verksamhet (4 kap.), republikens president och statsrådet (5 kap.), lagstiftningen (6 kap.), statsekonomi (7 kap.), internationella förhållanden (8 kap.), rättskipningen (9 kap.), laglighetskontroll (10 kap.), förvaltning och självstyrelse samt om försvaret (12 kap.). Huvudsyftet med förslaget var att för enhetliga och modernisera grundlagarna. Förslaget syftade inte till att ändra grunderna för Finlands konstitution, utan snarare till att rätta till och vårda konstitutionen utgående från nuvarande grundvalar.

Grundlagsregleringen av riksdagens verksamhet skulle enligt kommitténs förslag förklaras genom att en betydande del av riksdagsordningens bestämmelser skulle föras över till riksdagens arbetsordning. I riksdagsbehandlingen av lagförslag skulle man övergå från tre till två behandlingar i plenum. Bestämmelserna om rätten att utfärda förordning skulle reformeras. Också bestämmelserna om regeringsbildning och om presidentens sätt att fatta beslut skulle enligt förslaget reformeras. Enligt kommitténs för-

slag skulle Finlands utrikespolitik ledas av republikens president tillsammans med statsrådet. Kommittén föreslog också att efterhandskontrollen av lagars grundlagsenlighet skulle ordnas så att man i regeringsformen skulle ta in en särskild bestämmelse om grundlagens företrädare. I fråga om ministeransvarighetssystemet föreslogs att beslut om väckande av åtal i riksätten mot medlemmar av statsrådet, justitiekanslern och justitieombudsmannen skall fattas av riksdagens grundlagsutskott. Dessutom föreslog kommittén att inrättande av fonder utanför statsbudgeten skulle tillåtas på vissa villkor och att statens revisionsverk skulle kopplas till riksdagen. Enligt förslaget skulle möjligheten att överföra offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter begränsas. Kommittén föreslog också ändringar av bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen och om tjänsteutnämningar.

Utlåtanden om kommittébetänkandet erhöles av partierna, riksdagsgrupperna, ministerierna, vissa domstolar och myndigheter samt av flera medborgar- och intresseorganisationer. Sammanlagt 65 utlåtanden erhöles. Ett sammandrag av utlåtandena har gjorts på justitieministeriet. Remissinstanserna förhöll sig utan undantag positivt till kommitténs förslag att alla bestämmelser på grundlagsnivå samlas i en ny enhetlig grundlag. Också innehållet i kommitténs grundläggande lösningar och den nya grundlagens struktur samt skrivsättet vann allmänt understöd. Anmärkningarna i detalj spred sig rätt jämt mellan de föreslagna bestämmelserna.

Regeringens proposition har utarbetats vid justitieministeriet utifrån Grundlag 2000-kommitténs betänkande och utlåtandena om betänkandet samt efter förhandlingar inom regeringen. I arbetet har också beaktats den beredning av en ny arbetsordning för riksdagen som har pågått samtidigt.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

6.1. Revideringen av arbetsordningen för riksdagen

Riksdagens talmanskonferens tillsatte den 1 mars 1996 en arbetsgrupp ("Riksdagens arbetsordning 2000") som gavs i uppdrag att bereda en ny arbetsordning för riksdagen. Arbetsgruppen skulle bereda talmanskonfe-

rensens förslag utgående från planerna att till arbetsordningen överföra de bestämmelser som för närvarande ingår i riksdagsordningen och som inte kommer att finnas med i den nya grundlagen. Samtidigt skulle arbetsgruppen modernisera och förenhetliga arbetsordningens uppbyggnad och språkdräkt samt beakta de behov att utveckla riksdagsarbetet som anses föreligga.

I den nya regeringsformen föreslås närmast sådana grundläggande bestämmelser om riksdagen som gäller dess ställning som det högsta statsorganet och dess förhållande till de övriga statsorganen. Av de regleringar som gäller riksdagsarbetet föreslås i regeringsformen bli intagna de grundläggande bestämmelserna om riksdagens beslutsfattande samt om minoritetens ställning och rättigheter.

En stor del av de i den gällande riksdagsordningen ingående detaljerade bestämmelserna om riksdagsarbetet tas inte in i den nya regeringsformen. Regleringen av riksdagsarbetet skall dock alltså vara detaljerad, men de bestämmelser i riksdagsordningen som inte föreslås ingå i den nya regeringsformen kommer huvudsakligen att överföras till riksdagens arbetsordning. Från arbetsordningen kan vissa detaljföreskrifter överföras till olika reglementen och talmanskonferensens anvisningar.

Till riksdagens nya arbetsordning skall överföras de för närvarande i riksdagsordningen ingående närmare bestämmelserna om behandlingen av lagförslag och statsbudgeten. Till arbetsordningen föreslås också de viktigaste bestämmelserna om utskotten och övriga riksdagsorgan bli överförda. Vidare skall till arbetsordningen överföras bestämmelserna om i vilken ordning riksdagsmännen får yttra sig samt om bordläggning, remissdebatter och anmälningsärenden, liksom även bestämmelserna om skriftliga spörsmål, frågetimmar och diskussioner om aktuella frågor.

Avsikten är att arbetsgruppens förslag till ny arbetsordning för riksdagen skall tillställas riksdagsutskotten och riksdagsledamöterna samtidigt som denna proposition om regeringsformen. Riksdagens arbetsordning är till flera delar beroende av innehållet i den nya regeringsformen. Därför kommer talmanskonferensens slutliga förslag till ny arbetsordning att ges först under 1999 års riksdag sedan innehållet i regeringsformen blivit klart och slutligt godkänt. Det är dock

meningen att den nya arbetsordningen skall träda i kraft samtidigt som den nya regeringsformen.

6.2. Behovet att revidera annan lagstiftning

Den nya regeringsformen kommer att få vittgående verkningar på den övriga lagstiftningen. I detta avseende kan flera olika typfall utskiljas. Lagändringsbehov kan uppkomma bl.a. på den grunden att den nya regeringsformen inte innehåller bestämmelser om vissa angelägenheter som för närvarande är reglerade på grundlagsnivå och som i samband med revideringen kommer att överföras till vanliga lagar. Vissa bestämmelser som intas i den nya grundlagen kan förutsätta preciserande bestämmelser på lagnivå. Det är också möjligt att lagbestämmelser som motsvarar de krav som de nuvarande grundlagarna ställer inte i alla avseenden kommer att stämma överens med den nya regeringsformen.

Det behov att ändra annan lagstiftning som följer av den föreslagna regeringsformen utreds av en arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatte den 27 augusti 1997. Avsikten är att bereda de förslag till ändringar av vanliga lagar som är nödvändiga till följd av den nya regeringsformen så, att de kan föreläggas riksdagen i form av separata propositioner våren 1999 och att lagarna i fråga kunde träda i kraft samtidigt som den nya regeringsformen eller så snart som möjligt efter att den har trätt i kraft.

Utifrån en preliminär kartläggning kan man redan påvisa vissa konkreta lagstiftningsbehov som föranleds av den nya regeringsformen. Till denna del är följande överstikt dock inte avsedd att vara uttömmande.

Enligt 36 § 1 mom. i den föreslagna regeringsformen väljer riksdagen fullmäktige att övervaka folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet enligt vad som närmare bestäms genom lag. Förslaget motsvarar i sak nuvarande 83 a § i riksdagsordningen. Rege- ringsformen skall dock inte längre som för närvarande innehålla bestämmelser om antalet fullmäktige eller suppleanter. Folkpensionslagen (347/1956) bör därför kompletteras till denna del.

I den föreslagna 54 § finns bestämmelser om valet av republikens president. Paragrafen innehåller endast grundläggande bestämmelser om valet. Bestämmelser om tidpunk-

ten för val och närmare bestämmelser om förfarandet skall dock enligt 54 § 3 mom. utfärdas genom lag. Således bör den nuvarande regeringsformens detaljerade bestämmelser om tidpunkten för val (jfr RF 23 b § 2 och 3 mom.), följderna av att en presidentkandidat avlider eller får bestående hinder (jfr RF 23 c §) samt om förhandsröstning (jfr RF 23 d §) föras in i annan lagstiftning om val av republikens president. De ändringar av vallagstiftningen som den nya regeringsformen förutsätter torde kunna genomföras helt och hållet redan i samband med förenhetligandet av vallagstiftningen (komm.bet. 1997:15).

Enligt 58 § 3 mom. 3 punkten i den föreslagna regeringsformen beslutar republikens president, utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande, vid sidan av benådning- ärenden, sådana andra i lag särskilt nämnda ärenden som gäller enskilda personer eller som på grund av sitt innehåll inte förutsätter behandling i statsrådets allmänna sammanträde. Bestämmelsen förutsätter att sådana typer av ärenden preciseras i lag. Lagen om statsrådet (78/1922) bör kompletteras med en förteckning över de ärenden i vilka presidenten fattar beslut utan att statsrådet före- drar ett i 58 § 1 mom. avsett förslag till avgörande.

Den föreslagna 80 § innehåller bestämmelser om utfärdande av förordningar och om överföring av lagstiftningsbehörighet. Enligt 1 mom. kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i regeringsformen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt regeringsformen i övrigt hör till området för lagstiftningen skall dock utfärdas genom lag. Förordningar utfärdas av statsrådet, om det inte särskilt anges vem som skall göra det. Den föreslagna 80 § ersätter de nuvarande bestämmelserna i 21 och 28 § om presidentens självständiga rätt att utfärda förordningar. Enligt förslaget kan presidenten utfärda förordningar direkt med stöd av regeringsformen endast om det är fråga om i 95 § 1 mom. avsedda förordningar om ikraftträdande av internationella förpliktelser. Presidentens rätt att i övrigt utfärda förordningar skall kunna regleras genom lag.

Enligt en kartläggning som gjorts på justitieministeriet finns det för närvarande ungefär ethundra förordningar i fråga om vilka

det inte kan påvisas uttryckligt bemyndigande i den föreslagna regeringsformen eller i någon annan lag. Lagstiftningen bör utvecklas så att dylika förordningsbestämmelser som anses behövliga ersätts med lagbestämmelser eller med förordningar som utfärdats med stöd av bemyndigande i lag.

Enligt 28 § i den nu gällande regeringsformen kan presidentens rätt att utfärda förordningar överföras på statsrådet. Regeringsformen innehåller inte några bestämmelser om på vilken författningsnivå en sådan delegering kan genomföras. Enligt 5 § lagen om statsrådet utfärdar statsrådet vid allmänt sammanträde med beslut som publiceras i författningssamlingen föreskrifter i ärenden beträffande vilka sådan rätt har givits i regeringsformen, i någon annan lag eller i förordning. Enligt lagen är det således också möjligt att rätt att utfärda förordning anvisas statsrådet genom förordning. Dessutom har statsrådet enligt vedertagen praxis genom beslut utfärdat bestämmelser som kompletterar anslagsnormer i statsbudgeten samt, med stöd av sin allmänna kompetens att handlägga regerings- och förvaltningsangelägenheter, bestämmelser i olika slags frågor som närmas kan karaktäriseras som intern administration. Inte bara statsrådet i allmänt sammanträde utan också ministerierna har, med stöd av bemyndigande i lag, förordning eller statsrådsbeslut, utfärdat allmänna föreskrifter genom beslut som publicerats i författningssamlingen. I praktiken har det också ansetts att ministerierna inom ramen för sin allmänna behörighet kan utfärda föreskrifter även utan uttryckligt bemyndigande.

Enligt den föreslagna 80 § skall också statsrådets och ministeriernas rätt att utfärda förordningar grunda sig på regeringsformen eller ett bemyndigande i någon annan lag. Det skall alltså inte längre vara möjligt att genom förordning bestämma om statsrådets rätt att utfärda förordning eller att ge ministerierna sådan rätt genom förordning eller statsrådsbeslut. Enligt ett bemyndigande i den föreslagna regeringsformen (68 § 3 mom.) skall bestämmelser om ministeriernas verksamhetsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem samt om andra former för organisering av statsrådet utfärdas genom lag eller statsrådsförordning. Dessutom skall bestämmelser om statsförvaltningens enheter kunna utfärdas genom förordning, om deras uppgifter inte omfattar betydande utövning av offentligt makt (119

§ 2 mom.). Enligt de allmänna bestämmelserna om rätten att utfärda förordningar (80 §) skall förordningar om dylika statliga enheter utfärdas av statsrådet, om inte något annat anges i lag. I föreliggande proposition utgår man dessutom från att reformen av rätten att utfärda förordningar inte inverkar på statsrådets och ministeriernas sedvanerättsliga behörighet att utfärda bestämmelser som kompletterar anslagsnormer i statsbudgeten.

I övrigt skall statsrådets och ministeriernas rätt att utfärda förordningar i framtiden bygga på uttryckliga bemyndiganden i lag. Detta betyder att lagstiftningen om utfärdande av förordningar måste ses över så att den motsvarar den föreslagna regeringsformen.

En reform av bestämmelserna om utfärdande av förordningar på det föreslagna sättet medför också ett behov av att överväga ändringar i lagen om försvarstillstånd (1083/1991) och beredskapslagen (1080/1991), eftersom försvarstillstånd införs genom en förordning som utfärdas med stöd av 2 § lagen om försvarstillstånd och eftersom statsrådet, under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen, genom förordning kan ges rätt att utöva sådana befogenheter som avses i lagen.

Enligt 80 § 3 mom. i den föreslagna regeringsformen skall allmänna bestämmelser om publicering och ikraftträdande av förordningar och andra föreskrifter utfärdas genom lag. Regleringen i förordningen om Finlands författningssamling (696/1980) måste således lyftas upp på lagnivå. Den lag som skall stiftas bör också innehålla allmänna bestämmelser om publicering och ikraftträdande av sådana rättsnormer som avses i 80 § 2 mom.

Den föreslagna bestämmelsen i 90 § 2 mom. om statens revisionsverk torde förutsätta att man överväger behoven att ändra lagstiftningen om den externa revisionen av statshushållningen.

Enligt det föreslagna 95 § 3 mom. skall allmänna bestämmelser om publicering av statsfördrag och andra internationella förpliktelser utfärdas genom lag. För närvarande ingår sådana bestämmelser i lagen om publicering av internationella överenskommelser (360/1982), som stiftats i grundlagsordning, och den förordning (361/1982) som utfärdats med stöd av lagen. Förslaget innebär att bestämmelserna i förordningen bör lyftas upp på lagnivå.

I förslaget till ny regeringsform finns endast en grundläggande bestämmelse om riks-rätten. Närmare bestämmelser om riksrättens sammansättning, domföra medlemsantal och verksamhet skall däremot enligt det föreslag-na 101 § 3 mom. utfärdas genom lag. Förslaget förutsätter således att en ny lag om riksrätten stiftas. Nya bestämmelser på lagnivå torde också behövas beträffande övrig behandling av ministeransvarighetsfrågor.

Enligt förslaget skall detaljerade bestämmelser om utnämning av domare inte längre ingå i regeringsformen (jfr RF 87 § 3 och 4 punkten, 88 § 1 mom. och 89 § 1 mom.), utan bestämmelserna om detta skall utfärdas genom lag. Enligt den föreslagna 102 § skall republikens president utnämna de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande. Enligt bestämmelsen om presidentens beslutsfattande (58 § 3 mom. 4 punkten) skall presidenten besluta om utnämning av domare utan att statsrådet föredrar förslag till av-görande. Bestämmelser om utnämning av andra än ordinarie domare utfärdas enligt den föreslagna 102 § genom lag. Förslaget medföra att lagstiftningen om utnämning av domare måste ses över helt och hållet.

Enligt det föreslagna 125 § 1 mom. kan genom lag bestämmas att endast finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. Regeringsformen skall således inte längre innehålla en förteckning över de tjänster (jfr RF 84 § 1 mom.) till vilka endast finska medborgare kan utnäm-nas eller väljas. Det skall dock vara möjligt att genom lag bestämma att finskt medborgarskap är behörighetsvillkor för tjänster och uppdrag som nämns i 84 § 1 mom. i den nu gällande regeringsformen. Däremot skall det inte vara möjligt att genom förordning upp-ställa krav på medborgarskap. Bestämmel-serna i statsrådets beslut om utlänningsars behörighet för statlig tjänst (192/1995) bör således till behövliga delar lyftas upp på lagnivå. Förslaget torde också förutsätta att de bestämmelser i statstjänstemannalagen (750/1994) som gäller nationalitetskrav för tjänster ses över.

I förslaget till bestämmelse i regeringsfor-men om utnämning till statliga tjänster (126 §) är utgångspunkten att republikens presi-dent beslutar om utnämning endast till de högsta tjänsterna samt till tjänster i fråga om vilka det är motiverat att presidenten till följd av sin konstitutionella ställning har utnämningssrätt. I övrigt skall bestämmelser

om presidentens utnämningssrätt kunna utfär-das genom lag. Enligt förslaget skall presi-denten med stöd av 126 § 1 mom. utnämna ministeriernas kanslichefer samt chefen för och föredragandena vid presidentens kansli. Dessutom skall presidenten med stöd av 126 § 1 mom. förordna representationernas chefer till deras uppdrag. Med stöd av andra bestämmelser i regeringsformen skall presi-denten utnämna eller förordna justitie-kanslern, justitiekansleradjointen och dennes ställföreträdare (69 §), riksåklagaren (104 §), de ordinarie domarna (102 §) samt officerar-na (128 § 2 mom.). Regeringsformen skall således inte längre innehålla bestämmelser om utnämning av ärkebiskopen och bisko-parna (jfr RF 87 § 2 punkten), kanslern för universitetet (jfr RF 87 § 2 punkten), gene-raldirektörerna vid ämbetsverken (jfr RF 87 § 5 punkten), landshövdingarna (jfr RF 87 § 5 punkten) de högsta tjänstemännen inom centralförvaltningen (RF 87 § 5 punkten), föredragandena i statsrådet (jfr RF 87 § 6 punkten) eller föredragandena i högsta dom-stolen och högsta förvaltningsdomstolen (jfr RF 87 § 6 punkten. Republikens president skall dock med stöd av 10 § 3 mom. univer-sitetslagen (645/1997) utnämna kansler för universitet samt evangelisk-lutherska kyr-kans ärkebiskop och biskopar med stöd av 18 kap. 4 § kyrkolagen (1054/1993). Angå-ende utnämning till övriga tjänster som nämns i den nuvarande regeringsformen skall således bestämmas genom lag för att det inte skall uppstå luckor i regleringen när den nya regeringsformen träder i kraft.

Enligt 126 § 1 mom. i förslaget skall presi-denten också utnämna eller förordna de andra tjänstemän om vilka så bestäms i lag. Presidentens utnämningssrätt eller rätt att för-ordna tjänstemän till uppdrag regleras dock för närvarande huvudsakligen genom förord-ning. Den reglering av tjänsteutnämningssrät-ten som finns på lägre nivå bör således ses över så att den motsvarar regeringsformens bestämmelser. Till den del det också i fort-sättningen anses motiverat att presidenten utnämner eller förordnar till tjänster och uppdrag måste presidentens befogenheter regleras i lag.

I den nya regeringsformen ingår enligt förslaget inte längre någon bestämmelse om presidentens rätt att "bevilja medborgare i annat land finsk medborgarrätt samt lösa från finskt medborgarskap" (jfr RF 31 §). Detta förutsätter att medborgarskapslagstift-

ningen ändras så att beslutsfattandet i medborgarskapsfrågor regleras uttömmande i lag.

Den omständigheten att de nu gällande fyra grundlagarna ersätts med en enda enhetlig grundlag förutsätter dessutom att tekniska detaljer i annan lagstiftning anpassas till den nya regeringsformen. Hänvisningar i annan lagstiftning till bestämmelser i den nugällande regeringsformen bör således se över så att de motsvarar den nya. Enligt förslaget skall sättet att välja riksdagens organ ändras så att valet alltid förrättas av riksdagen. Systemet med elektorers slopas samtidigt (36 och 37 §). Detta kräver ändringar i de lagar i vilka det hänvisas till val som förrättas av riksdagens elektorers.

Utöver de lagstiftningsprojekt som nämnts

ovan är det också med tanke på den nya regerings formen nödvändigt att fullfölja de lagstiftningsprojekt som förutsätts redan av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Sådana är t.ex. reformen av lagstiftningen om offentligheten av handlingar som innehas av myndigheter (jfr RF 10 § 2 mom. och det föreslagna 12 § 2 mom.) samt reformen av näringslagstiftningen (jfr RF 15 § 1 mom. och det föreslagna 18 § 1 mom.).

Avsikten är att de övergångsbestämmelser som den nya regeringsformen förutsätter skall utfärdas genom en separat lag om verkställighet av regeringsformen (130 §). Regeringen har för avsikt att under vårsessionen 1998 förelägga en separat regeringsproposition om arrangemangen för ikraftträdandet.

DETALJMOTIVERING

1. Förslaget till grundlag

Benämningen på grundlagen

Benämningen på den viktigaste av de gällande grundlagarna, Regeringsformen för Finland, har en lång historisk tradition. Det första författningsdokument som gick under benämningen regeringsform antogs i Sverige redan år 1634, även om dess hierarkiska status inte kan jämföras med den ställning de moderna grundlagarna har. Under den svenska tiden utfärdades åren 1719, 1720 och 1772 dokument med denna benämning. Den sist nämnda regeringsformen var i Finland i kraft tills 1919 års regeringsform stiftades. Även i Sverige bibehölls benämningen regeringsform till den totalrevidering av grundlagen som gjordes år 1974.

Termen regeringsform kan i historiskt perspektiv anses snäv till innehållet, med beaktande av det område som den nya grundlagen täcker. Regeringsformen var ursprungligen ett konstitutionellt dokument som närmast reglerade regeringsmakten. Senare har begreppet dock fått en vidare innebörd.

Benämningen regeringsform har sin egen värdefulla tradition i Finland. Genom att bibehålla den understryker man att den nya grundlagen bygger på en kontinuerlig författningstradition. I propositionen föreslås därför att även den nya grundlagen benämns Regeringsform för Finland.

I regeringsformen föreslås en sedvanlig ingress som anger att den tillkommit i grundlagsordning.

1 kap. Statsskicket grunder

I början av den nya regeringsformen föreslås, i likhet med 1 kap. i den gällande regeringsformen, bestämmelser om de grundläggande principerna för Finlands statsskick. Dessa är

- det republikanska statsskicket
- Finlands suveränitet och deltagande i internationellt samarbete
- människovärdets okränkbarhet, tryggheten av individens frihet och rättigheter samt främjande av rättvisa som konstitutionell värdebas
- demokratins princip
- en representativ demokrati och riksdagens ställning som det högsta statsorganet

- rättsstatsprincipen och den offentliga verksamhetens legalitet
- uppdelningen av statens funktioner (lagstiftningsmakt, regeringsmakt, domsmakt)
- parlamentarismens princip
- domstolarnas oavhängighet
- rikets territoriella odelbarhet
- grunderna för hur finskt medborgarskap erhålls och förloras.

1 § *Statsskick*. I paragrafen föreslås bestämmelser om Finlands statsskick och suveränitet samt om Finlands deltagande i internationellt samarbete. Tillsammans med 2 § skall denna paragraf innehålla de grundläggande värderingarna för regeringsformen. Dessutom fastslås det att regeringsformen är Finlands grundlag.

Enligt paragrafens 1 mom. är Finland en suverän republik. Bestämmelsen motsvarar första meningen i 1 § i den gällande regeringsformen.

Statens suveränitet omfattar både den inre och den yttre suveräniteten. Med inre suveränitet avses att statsmakten utgör den högsta rättsliga makten i staten. Den viktigaste konsekvensen av den inre suveräniteten är behörigheten att bestämma om de myndigheters och andra organs behörighet som utövar offentlig makt inom statens territorium. Behörigheten omfattar även makt att besluta om rättsordningens innehåll, bestämma om de statliga organens verksamhet och rätt att på olika sätt utöva offentlig makt i förhållande till människor och föremål inom statens territorium. Med yttre suveränitet avses statens frihet att självständigt besluta om sina förhållanden till andra stater och till internationella organisationer.

I tider av intensiva internationella kontakter kan statens suveränitet emellertid inte vara obegränsad, utan den internationella rätten och Finlands internationella förpliktelser innebär betydande begränsningar av Finlands handlingsfrihet på olika områden. Likaså bör Finlands medlemskap i flera internationella organisationer beaktas vid tolkningen av bestämmelsen om Finlands suveränitet. Även om medlemskap i internationella organisationer från en rent formell utgångspunkt alltid kan anses begränsa en stats suveränitet, är en sådan tolkning inte motiverad mot bakgrunden av den pågående internationaliseringsprocessen. En stats fak-

tiska möjligheter att påverka beslut som rör den själv beror väsentligt på dess deltagande i det internationella samarbetet. Sålunda har t.ex. riksdagens grundlagsutskott karakteriserat konferenserna av Finlands medlemskap i Europeiska unionen just med tanke på suveräniteten så att Finland som EU-medlem utövar en del av sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till nytta för det europeiska samarbetet (GrUU 14/1994 rd).

I konstitutionell praxis har ikraftträdandet av internationella avtal förhållandevis ofta ansetts förutsätta behandling i s.k. inskränkt grundlagsordning (RO 69 § 1 mom.) eftersom avtalet begränsar Finlands suveränitet. Det har i allmänhet varit fråga om att det i avtalet finns bestämmelser, enligt vilka en främmande stats myndighet eller ett internationellt organ erhåller behörighet inom finskt territorium. Grundlagsutskottet har härvid fäst avseende även vid behörighetens natur och möjligheten till självständigt agerande. Beviljande av andra än finska myndigheter självständig rätt att t.ex. få information eller utföra inspektioner har ansetts vara en avvikelse från 1 och 2 § i den gällande regeringsformen (t.ex. GrUU 15/1992 rd och 11/1994 rd). Den befogenhet som tillkommer den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och Europarådets ministerkommitté att konstatera ett brott mot Europeiska människorättskonventionen och tillerkänna den förfördelade parten gottgörelse har likaså ansetts som en avvikelse från regeringsformens suveränitetsbestämmelser, särskilt om man dessutom beaktar att konstaterandet av ett brott mot konventionen sakligt sett kan leda till att Finland blir tvunget att ändra sin lagstiftning (GrUU 2/1990 rd).

Många av de bestämmelser som ingick i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen och som även täcker EU:s grundläggande fördrag, ansågs stå i konflikt med regeringsformen eftersom de begränsade Finlands suveränitet. Det var för det första fråga om att fördragen i form av lagstiftande, verkställande och dömande makt överförde sådan offentlig makt till EU:s institutioner som hänförde sig till finsk jurisdiktion och i anslutning till detta begränsade Finlands statsorgans behörighet. Som exempel kan nämnas begränsningen av de nationella lagstiftningsorganens behörighet på områden som antingen hör till Europeiska

unionens uteslutande behörighet eller till Europeiska unionens och medlemsstaternas parallella behörighet och inom vilka EU:s institutioner har utfärdat rättsakter. Dessutom innebar fördragen avsteg från grundlagarnas bestämmelser om hur beslutanderätt utövas i förhållande till andra stater och internationella organisationer. Till exempel begränsar EG:s s.k. externa avtal såväl inom de områden där EG har uteslutande behörighet, framförallt inom handelspolitiken, som inom de områden som hör till EG:s och medlemsstaternas parallella behörighet Finlands kompetens att ingå avtal. (RP 135/1994 rd, GrUU 14/1994 rd).

Regeringsformens bestämmelse om Finlands suveränitet skall numera granskas i skenet av Finlands internationella förpliktelser och särskilt med beaktande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen.

Enligt första meningen i förslaget till 2 mom. fastställs Finlands konstitution i denna regeringsform. Till denna del ersätter bestämmelsen 1 § 2 mom. i den gällande regeringsformen, enligt vilken Finlands på demokrati baserade statsförfattning fastställs ”i denna regeringsform och i andra grundlagar”. Eftersom grundlagsreformen syftar till att alla bestämmelser på grundlagsnivå skall sammanställas i den nya regeringsformen, behövs det inte längre någon hänvisning till andra grundlagar.

Enligt den första meningen i 2 mom. skall den nya regeringsformen vara Finlands grundlag. Betecknande för en grundlag har i Finland av tradition ansetts vara att lagen har antagits i en särskild, kvalificerad lagstiftningsordning som bestäms i grundlagen och att en grundlag kan ändras eller upphävas endast i denna ordning. En ytterligare förutsättning har varit att det i själva lagen konstateras att den är en grundlag. Sålunda är t.ex. självstyrelselagen för Åland inte en grundlag eftersom detta inte fastställs i lagen, trots att den har stiftats i och kan ändras endast i kvalificerad lagstiftningsordning.

Ändring av eller avvikelse från den nya regeringsformen skall ske i grundlagsordning enligt förslaget i 73 §. Ett förslag till lag om ikraftträdande av internationella förpliktelser som berör grundlagen skall dock enligt förslaget behandlas i sådan inskränkt grundlagsordning som föreslås i 95 § 2 mom.

Enligt den andra meningen i föreslagna 2 mom. skall Finlands konstitution trygga människovärdets ocränkbarhet och indivi-

dens frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället. Bestämmelsen motsvarar det tillägg som gjordes till 1 § 1 mom. i den gällande regeringsformen i samband med grundrättighetsreformen. Bestämmelsen har ett nära samband med bestämmelserna i 2 kap. om de grundläggande fri- och rättigheterna. Den ger tillsammans med 2 § uttryck för de grundläggande värderingarna i regeringsformen och skall beaktas vid tolkningen av regeringsformens övriga bestämmelser. Bestämmelsen har motiverats närmare i förarbetena till grundrättighetsreformen (RP 309/1993 rd).

Enligt paragrafens 3 mom. tar Finland del i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt att utveckla samhället. Detta är en ny bestämmelse på grundlagsnivå. Den ger uttryck för finska statens positiva inställning till internationellt samarbete. Finland är medlem i ett stort antal internationella organisationer, så som Förenta Nationerna och dess fackorgan, Europeiska unionen, Europarådet och Nordiska rådet, samt deltar i annat internationellt samarbete t.ex. inom ramen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa. Finland är part i ett flertal multi- och bilaterala internationella avtal. Ett sådant deltagande i internationellt samarbete har ansetts vara en så viktig omständighet som även påverkar statsförfattningen, att det har ansetts motiverat att föreslå en särskild bestämmelse därom även i kapitlet om statsskicket grunder. Enligt förslaget bestäms det närmare i kapitel 8 om beslutanderätten i frågor som rör internationella förhållanden samt om riksdagens deltagande i detta.

Finlands deltagande i internationellt samarbete anknyts i 3 mom. vid vissa, i relativt allmänna ordalag formulerade syften. Hänvisningen till samhällets utveckling avser att täcka många slags nationella mål för det internationella samarbetet. De grunder som nämns i bestämmelsen (fred och mänskliga rättigheter samt strävan att utveckla samhället) är inte avsedda att tolkas uttömmande i den bemärkelsen att de utgör en absolut gräns för hurudant internationellt samarbete Finland kan delta i. Bestämmelsen skall tolkas i relation till konstitutionen som helhet. Till målen för Finlands internationella samarbete kan således räknas t.ex. stärkande av sådana konstitutionella grundläggande värden som demokrati och rättsstatsprincipen (jfr 2 §). Begränsningar för det internationel-

la samarbetet följer däremot av 94 § 3 mom. i förslaget, enligt vilket en internationell förpliktelse inte får äventyra konstitutionens demokratiska grunder.

Förslaget till 3 mom. har betydelse för bedömningen av när en internationell förpliktelse kan anses stå i konflikt med bestämmelserna i den nya regeringsformen om suveränitet. Det är således 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.

2 §. *Demokrati samt rättsstatsprincipen.* I paragrafen föreslås konstaterat att Finlands rättsordning baserar sig på demokrati och rättsstatsprincipen. Demokratin i Finlands statsskick kommer för det första till uttryck i att den statliga och övriga offentliga maktutövningen ordnas på ett demokratiskt sätt, framför allt så att den representation som valts genom direkt folkval är det högsta statsorganet och så att den offentliga maktutövningen i sista hand baserar sig på av riksdagen stiftade lagar. Tryggheten av medborgarsamhällets fria verksamhet samtidigt som medborgarna ges bästa tänkbara möjligheter att delta i och påverka samhällslivet på olika områden utgör också en viktig del av det demokratiska statsskicket.

Enligt paragrafens 1 mom. tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. Bestämmelsen har tagits direkt ur 2 § 1 mom. i den gällande regeringsformen. Bestämmelsen ger uttryck för folksuveränitetens princip och visar att Finlands statsskick väsentligen bygger på representativ demokrati. Dessutom definierar bestämmelsen riksdagens ställning som det högsta statsorganet. Eftersom det ankommer på riksdagen att representera folket, som innehar statsmakten, kan det inte finnas andra, konkurrerande statsorgan utöver riksdagens.

För att folkets påverkningmöjligheter vid utövandet av statsmakten skall förbli effektiva, har valet av riksdag ordnats så att medborgarnas åsikter så klart som möjligt skall framgå av riksdagens sammansättning. Sålunda väljs riksdagen vid direkta, proportionella och hemliga val som baserar sig på allmän och lika rösträtt (25 §). Rösträtt i statliga val garanteras varje finsk medborgare som har fyllt 18 år (14 § 1 mom.). Som

en komplettering av den representativa demokratin kan enligt regeringsformen också rådgivande folkomröstningar ordnas (53 §).

Aven om 1 mom. endast reglerar hur statskicket skall ordnas på ett demokratiskt sätt, utgår den nya regeringsformen från att all offentlig maktutövning skall vila på en demokratisk grund. Vid demokratins förverkligande spelar särskilt den kommunala självstyrelsen en viktig roll. Enligt förslaget till 120 § 1 mom. skall kommunernas förvaltning grunda sig på självstyre för kommunens invånare. Kommunal rösträtt tillförsäkras såsom en grundläggande rättighet alla aderton år fyllda finska medborgare och i landet stadigvarande bosatta utlänningar (14 § 2 mom.).

I paragrafens 2 mom. har intagits en bestämmelse enligt vilken till demokratin hör att individen har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Bestämmelsen har ett nära samband med 14 § 3 mom. och 20 § 2 mom., som reglerar det allmännas uppgift att främja individens möjligheter att delta och påverka. Enskilda individers möjligheter att delta och påverka har stor vikt för en demokratisk konstitution och därför föreslås det att en bestämmelse om detta skall ingå inte bara i kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna utan också i kapitlet om statsskickets grunder. Bestämmelsen avser tryggnad av individens möjligheter att på olika nivåer delta i och påverka den samhälleliga verksamheten. Den täcker därför t.ex. utövande av rösträtten i val och folkomröstningar, andra former av deltagande och påverkan samt verksamhet i medborgarsamhällets frivilliga verksamhet och människornas möjligheter att i sin närmiljö påverka beslut som berör dem själva och deras livsmiljö. Bestämmelsen avser likaså i allmänna ordalag olika former av samarbete mellan människor. Bestämmelsen ger således uttryck för principen att individens möjligheter att påverka samhällets och livsmiljöns utveckling inte i ett demokratiskt samhälle kan vara begränsade enbart till möjligheten att rösta i val.

I paragrafens 3 mom. regleras två viktiga element i rättsstatsprincipen. Utövandet av offentlig makt skall bygga på lag och i all offentlig verksamhet skall lag noggrant iaktas. Den första meningen i 3 mom. förutsätter att den som utövar offentlig makt alltid skall ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag.

Myndigheter kan således inte ha sådan behörighet att utöva offentlig makt som saknar uttryckligt stöd i rättsordningen.

I 3 mom. liksom, i 119 och 124 §, används begreppet "offentlig makt" för att beskriva ett visst slags verksamhet medan begreppet "det allmänna", som förekommer i 2 kap., används för att beskriva subjektet, dvs. dem som är förpliktade av bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter.

Begreppet offentlig makt är enligt förslaget mera omfattande än begreppet statsmakten i 1 mom. Utövandet av offentlig makt kan t.ex. inte återföras på enbart statlig verksamhet. I Finland utövar t.ex. kommunerna, samkommunerna, landskapet Åland och den evangelisk-lutherska kyrkan i egenskap av självstyrelsesamfund en betydande offentlig makt. Det samma gäller organisationer inom den s.k. indirekta offentliga förvaltningen såsom folkpensionsanstalten och offentlig-rättsliga föreningar. När offentlig makt delegeras utanför statsmaskineriet bör det säkerställas att rättsstatsprincipen utsträcks också till denna verksamhet.

Utövande av offentlig makt omfattar för det första sådana ensidiga normgivnings-, rättskipnings- och förvaltningsbeslut vilkas verkningar sträcker sig till privata rättssubjekt. Som en annan viktig form av offentlig maktutövning kan användande av direkta maktmedel mot utomstående betraktas. Till den offentliga maktutövningens kärnområde hör t.ex. polisväsendet, domstolsväsendets rättskipningsverksamhet, utsköningsväsendet och beskattningen samt myndigheternas rätt att fastställa offentliga påföljder för utomstående (t.ex. vite). Området för offentlig maktutövning kan emellertid inte definieras på ett uttömmande sätt, utan det kan vid behov genom lagstiftning utvidgas eller inskränkas inom grundlagens gränser. Grundlagen innehåller flera garantier mot missbruk av offentlig makt. Av central betydelse i detta avseende är bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (2 kap.), som preciserar de krav som i 3 mom. ställs på utövandet av offentlig makt.

Den andra meningen i förslaget till 3 mom. motsvarar i sakligt hänseende 92 § 1 mom. i den gällande regeringsformen, enligt vilket i all tjänsteverksamhet vid laga påföljd lag skall noggrant iaktas. Bestämmelsens språkliga utformning har moderniserats.

3 §. *Parlamentarism och fördelning av statliga uppgifter.* I paragrafen finns bestäm-

melser om fördelningen av de statliga uppgifterna, vilka preciseras på annat ställe i regeringsformen. Utgångspunkten är den klassiska tredelningen i lagstiftande, verkställande och dömande makt, även om regeringsformen inte strävar efter att helt och i ren form särskilja de grundläggande statliga uppgifterna och fördela dem mellan olika statsorgan. Den föreslagna bestämmelsen ger därför endast uttryck för den allmänna utgångspunkten och kompletteras genom andra bestämmelser i grundlagen. Till denna del ersätter förslaget 2 § 2–4 mom. i den gällande regeringsformen. I lagrummet föreslås dessutom bestämmelser om parlamentarismens principer och domstolarnas oberoende.

Enligt paragrafens 1 mom. utövas lagstiftningsmakten av riksdagen, som också fattar beslut om statsekonomin. Av bestämmelsen framgår riksdagens viktigaste uppgifter som det högsta statsorganet.

Av bestämmelsen framgår tydligare än av 2 § 2 mom. i den gällande regeringsformen att uppgiften att stifta lagar uttryckligen ankommer på riksdagen. Riksdagens ställning som utövare av lagstiftningsmakten har beästs sedan den gällande regeringsformen stiftades bl.a. genom att presidentens suspensiva vetorätt har ändrats till rätt att återsända en lag till riksdagen för ny behandling. Enligt förslaget till ny regeringsform kan riksdagen omedelbart ta upp en sådan lag till ny behandling som presidenten inte har stadfäst (77–78 §). De yttre begränsningarna av riksdagens lagstiftningsmakt reduceras sålunda ytterligare. Med beaktande av riksdagsmännens motionsrätt kan riksdagen i princip stifta de lagar den vill även om det skulle strida mot andra statsorgans vilja.

Den föreslagna bestämmelsen uttrycker emellertid endast huvudregeln för utövande av lagstiftningsmakten. Republikens president och statsrådet deltar fortsättningsvis på många sätt i lagstiftningsförfarandet. Enligt förslaget överlämnar presidenten regeringens propositioner (58 och 70 §). Presidenten stadfäster (77 §) och undertecknar (79 § 2 mom.) av riksdagen antagna lagar och statsrådet publicerar lagarna i författningssamlingen (79 § 2 mom.).

Riksdagen kan även inom vissa gränser delegera lagstiftningsmakt till republikens president, statsrådet, ett ministerium eller undantagsvis även till någon annan myndighet (80 §). Enligt förslaget till 75 § 2 mom. och självstyrelselagen för Åland har landska-

pet Åland självständig, av riksdagens lagstiftningsmakt oberoende lagstiftningsmakt i landskapet.

I förslaget till 1 mom. ingår även en bestämmelse om riksdagens makt att besluta om statsekonomin. Bestämmelsen hänvisar i synnerhet till 83 §, i vilken det föreslås att det ankommer på riksdagen att för ett finansår i sänder besluta om statsbudgeten.

Förslaget till 1 mom. skall inte tolkas som en uttömmande förteckning över riksdagens uppgifter och ur lagrummet kan inte härledas begränsningar eller utvidgningar av riksdagens behörighet. Redan i den gällande regeringsformen ges riksdagen betydelsefulla uppgifter t.ex. vad gäller övervakningen av regeringen och myndighetsverksamheten samt det nationella beredningsarbetet i ärenden som gäller Europeiska unionen. I tidigare lagstiftningspraxis utgick man från att det inte är möjligt att genom en vanlig lag öka riksdagens uppgifter eller införa nya förfaringssätt som riksdagen skall iakttä. Grundlagsutskottets senare praxis avviker dock markant från den tidigare linjen (t.ex. GrUU 10 och 11/1990 rd, 37/1992 rd och 18/1995 rd). Den nya regeringsformen tar klart avstånd från den tidigare tolkningen som var restriktiv till att ge riksdagen nya uppgifter eftersom den kan anses försvaga riksdagens ställning. Förslaget till 46 § 2 mom. gör det t.ex. uttryckligen möjligt att genom lag eller i riksdagens arbetsordning bestämma om nya berättelser som skall ges till riksdagen. Av förslaget till 119 § 1 mom. framgår vidare att det är möjligt att genom lag även underordna riksdagen förvaltning.

Enligt paragrafens 2 mom. utövas regeringsmakten av republikens president och statsrådet. Bestämmelsen ersätter 2 § 3 mom. i den gällande regeringsformen, som på denna punkt blivit föråldrat och särskilt vad gäller statsrådet direkt missvisande. Det tidigare uttrycket ”den högsta verkställande makten” föreslås ersatt med det i författningssammanhang relativt vedertagna uttrycket ”regeringsmakten”, eftersom det inte alltid är motiverat att beskriva presidentens och statsrådets maktbefogenheter och beslutsfattande som utövande av verkställande makt.

Med avvikelse från den gällande regeringsformen föreslås att den för statsskicket så viktiga parlamentarismens princip omnämns redan i regeringsformens 1 kap., ef-

tersom dess konstitutionella betydelse är så stor. Förslaget till 2 mom. förutsätter att statsrådets medlemmar åtnjuter riksdagens förtroende. Bestämmelsen motsvarar 36 § 1 mom. i den gällande regeringsformen. Avsikten med den föreslagna 61 § är att redan i det skedet när statsrådet bildas garantera att ministrarna åtnjuter riksdagens förtroende när de utnämns till uppdraget. Enligt förslaget till 62 § skall statsrådet utan dröjsmål i form av ett meddelande ge regeringsprogrammet åt riksdagen, varvid även ministrarnas förtroende i riksdagen mäts genast efter att statsrådet har utnämnts. Riksdagen kan likaså när som helst, utom vid behandlingen av statsrådets redogörelser, uttrycka sitt misstroende antingen mot hela statsrådet eller mot en enskild minister. Vid sidan av denna möjlighet ger interpellationsförfarandet (43 §) och statsrådets meddelanden (44 §) uttryckligen riksdagen en möjlighet att ta ställning till om statsrådet åtnjuter riksdagens förtroende. Presidenten skall även utan begäran bevilja statsrådet eller en minister avsked, om statsrådet eller ministern inte längre har riksdagens förtroende (64 § 2 mom.).

Eftersom presidenten vid utövningen av sina befogenheter i juridiskt hänseende är beroende av statsrådets medverkan (t.ex. 58 och 93 §), täcker det parlamentariska ansvaret på detta sätt i princip all utövning av regeringsmakt.

Enligt paragrafens 3 mom. utövas domsmakten av oberoende domstolar. Bestämmelsen ersätter 2 § 4 mom. i den gällande regeringsformen. Med domstolarnas oberoende avses att domstolarna i sin rättskipningsverksamhet skall vara oberoende av inflytande från annat håll. Detta gäller både i relation till lagstiftaren, utövaren av regeringsmakten, myndigheter samt även t.ex. parterna i en rättskonflikt. Domstolen skall vara oberoende också inom rättsväsendet. En högre domstol får inte försöka påverka en lägre domstols avgörande i ett enskilt fall, utan den skall invänta eventuellt ändringssökande. De högre domstolarnas prejudikat har således närmast den betydelsen att den tryggar en enhetlig rättspraxis och därmed styr domstolarna, men de har inte någon direkt bindande juridisk verkan vid avgörande av ett enskilt fall. Oberoende domstolar är en viktig del av kravet på en rättvis rättegång, vilket tillförsäkras medborgarna som en grundläggande och mänsklig

rättighet (förslaget till 21 § och artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen). I sista hand är en garanti för domstolarnas oberoende nödvändig just med avseende på den enskilda individens rättssäkerhet. Domstolarnas oberoende tryggas bl.a. genom domarnas synnerligen starka rätt att kvarstå i tjänsten (103 §). Även när systemet för utnämning av domare ordnas bör man beakta de krav som domstolarnas oberoende ställer (jfr 102 § och 58 § 3 mom. 4 punkten).

Enligt 3 mom. nämns, så som i 2 § 4 mom. i den gällande regeringsformen, de högsta domstolarna, högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Samtidigt ger bestämmelsen uttryck för att Finlands domstolssystem bygger på en indelning i allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. Närmare bestämmelser om de högsta domstolarnas ställning föreslås ingå i 99 §. Om deras sammansättning föreslås bestämmelser i 100 §. Närmare bestämmelser om domstolväsendets uppbyggnad föreslås i 98 §.

4 §. *Finlands territorium.* I paragrafen föreslås bestämmelser om Finlands territoriums odelbarhet samt konstateras att rikets gränser inte kan ändras utan riksdagens samtycke. Med vissa språkliga ändringar motsvarar förslaget 3 § i den gällande regeringsformen. Enligt paragrafens första mening är Finlands territorium odelbart. Bestämmelsen har ett nära samband med bestämmelsen i 1 § om Finlands suveränitet. Finska staten utövar inom sitt territorium suverän makt, som utesluter andra staters rätt till statlig maktutövning inom Finlands territorium.

Paragrafen betonar Finlands territoriella beständighet. Enligt den andra meningen i paragrafen kan rikets gränser inte ändras utan riksdagens samtycke. Enligt 94 § 2 mom. förutsätter ett förslag till godkännande av en internationell förpliktelse som innebär en ändring av rikets territorium två tredjedelar av de avgivna rösterna i riksdagen. Samma krav på kvalificerad majoritet gäller enligt 95 § 2 mom. godkännande av ett lagförslag som innebär ikraftträdande av en internationell förpliktelse som gäller ändring av rikets territorium. Kvalificerad majoritet krävs både för ökning och minskning av territoriet medan 69 § 2 mom. i den gällande regeringsformen föreskriver att kvalificerad majoritet krävs endast i fråga om förslag till ändring av rikets gränser som innebär en minskning av gränserna.

5 §. *Finskt medborgarskap.* I paragrafen

ingår bestämmelser om erhållande och förlust av finskt medborgarskap. Paragrafen ersätter 4 § i den gällande regeringsformen.

Den statsförfattningsrättsliga betydelsen av finskt medborgarskap har minskat väsentligt efter att bestämmelserna i grundlagen om de grundläggande fri- och rättigheterna genom en reform år 1995 utsträcktes till att i regel omfatta alla personer inom Finlands jurisdiktion. Medborgarskapet tillmäts trots det fortsättningsvis betydelse även i den nya regeringsformen. Direkt till medborgarskap anknyts enligt förslaget rösträtt i statliga val och folkomröstningar (14 § 1 mom.), valbarhet i riksdagsval (27 § 1 mom.) och i val av republikens president (54 § 1 mom.). Finskt medborgarskap förutsätts också för medlemskap i statsrådet (60 § 1 mom.). Genom lag skall enligt förslaget kunna bestämmas att till vissa offentliga tjänster och uppdrag kan utnämnas endast finska medborgare (125 § 1 mom.). Skyldigheten att försvara landet skall enligt 127 § gälla endast finska medborgare. Enligt 9 § 3 mom. skall finska medborgare inte få hindras att resa in landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller förflyttas till ett annat land.

Förslaget innebär att grundlagbestämmelserna om erhållande av finskt medborgarskap ändras så att de motsvarar det rådande rättsläget. Enligt 4 § 1 mom. i den gällande regeringsformen tillkommer medborgarrätt i Finland envar som är född av finska föräldrar. Enligt samma paragrafs 2 mom. kan medborgare i annat land antas till finsk medborgare under de villkor och i den ordning som i lag särskilt stadgas. Den gällande medborgarskapslagen (401/1968) harmonierar emellertid inte med 4 § regeringsformen och tillkom delvis av den anledningen i grundlagsordning (se GrUB 17/1968 rd). Enligt medborgarskapslagen kan nämligen även ett barn vars föräldrar inte är finska medborgare förvärva finskt medborgarskap vid födseln. Ett problem är även att 4 § 2 mom. i den gällande regeringsformen talar om medborgare i annat land, vilket innebär att bestämmelsen utgående från dess ordalydelse inte kan tillämpas på personer som saknar medborgarskap. Eftersom det vid utformningen av den nya grundlagen är motiverat att utgå från att varaktiga undantagslagar stiftas allt mera sällan, är det skäl att justera grundlagens bestämmelser om medborgarskap så att de inte står i konflikt med det rådande rättsläget.

I paragrafens 1 mom. föreslås allmänna bestämmelser om erhållande av medborgarskap. Utgångspunkten är att medborgarskap erhålls genom födelse och föräldrarnas medborgarskap (1 mom. första meningen). De exakta förutsättningarna för erhållande av medborgarskap lämnas därvid beroende av vanlig lag. För närvarande regleras förutsättningarna synnerligen detaljerat i 1 och 3 § medborgarskapslagen. Ett barn får enligt gällande bestämmelser finskt medborgarskap 1) om modern är finsk medborgare, 2) om fadern är finsk medborgare och gift med barnets moder, 3) om fadern är avliden, men vid sin död var finsk medborgare och gift med barnets moder eller 4) om barnet föds i Finland och vid födelsen inte förvärvar medborgarskap i någon annan stat. Hittebarn som anträffas i landet anses som finsk medborgare så länge det inte konstateras att barnet är medborgare i en främmande stat. I medborgarskapslagen bestäms vidare under vilka förutsättningar en finsk mans och en utländsk kvinnas gemensamma barn som fötts före äktenskapet erhåller finskt medborgarskap.

I 1 mom. andra meningen finns en bestämmelse om beviljande av medborgarskap. En utlänning kan efter anmälan eller på ansökan beviljas finskt medborgarskap under i lagen bestämda förutsättningar. Med anmälan avses situationer där en person som uppfyller de i lagen bestämda förutsättningarna för erhållande av medborgarskap beviljas detta direkt efter anmälan utan att myndigheterna har någon prövningsrätt. Beviljande av medborgarskap på ansökan är också bundet vid de grunder som framgår av lagen, men beslutet tillkommer i detta fall efter prövning. Lagstiftaren avgör förutsättningarna för beviljande av medborgarskap. Det är emellertid klart att det inte får uppställas sådana villkor för erhållande av medborgarskap som strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna eller som på något annat sätt är godtyckliga. För erhållande av medborgarskap får således inte uppställas t.ex. sådana förutsättningar som enligt 6 § 2 mom. utgör förbjuden diskriminering. Vid tolkningen av bestämmelsen skall avseende också fästas vid bestämmelsen i artikel 24.3 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976), enligt vilken varje barn har rätt att förvärva ett medborgarskap.

I 2 mom. fastställs förutsättningarna för befrielse från finskt medborgarskap. Bestämmelsen är ny på grundlagsnivå och syftet är att skapa garantier mot förlust av medborgarskap på godtyckliga grunder samt säkerställa att ingen efter förlust av finskt medborgarskap blir helt utan medborgarskap. Enligt förslaget är befrielse från medborgarskap möjligt endast på i lag bestämda grunder och under förutsättning att den som saken gäller får medborgarskap i en annan stat. Bestämmelsen motsvarar kraven i artikel 15 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (10.12.1948). Enligt artikeln har envar rätt till en nationalitet, och ingen får godtyckligt berövas sin nationalitet eller förmenas rätten att ändra nationalitet.

Enligt 31 § i den gällande regeringsformen äger presidenten bevilja medborgare i annat land finsk medborgarrätt samt lösa från finskt medborgarskap. Det har ansetts att den gällande medborgarskapslagen strider också mot denna bestämmelse, eftersom en utlänning enligt medborgarskapslagen under vissa förutsättningar har kunnat erhålla finskt medborgarskap endast efter anmälan utan något beslut från presidentens sida om beviljande av medborgarskap (GrUB 17/1968). I den nya regeringsformen föreslås inte längre någon bestämmelse om vem som är behörig att bevilja en utlänning finskt medborgarskap eller befria från sådant. Besluten om beviljande av och befriande från medborgarskap är i allmänhet mycket rutinnässiga förvaltningsbeslut i enskilda fall. De är bundna till de förutsättningar som nämns i lagen och i regel saknar de allmän politisk betydelse. Det är därför motiverat att frågan om behörigheten i medborgarskapsärenden bestäms närmare i lagstiftningen om medborgarskap. Om medborgarskapsärendena enligt denna lagstiftning fortsättningsvis skall skötas av presidenten, kan på dem tillämpas undantagsbestämmelsen i 58 § 3 mom. 3 punkten, enligt vilken presidenten fattar beslut i sådana i lag särskilt nämnda ärenden som gäller enskilda personer utan att statsrådet föredrar förslag till avgörande.

2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

Även i den nya regeringsformen föreslås bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna bli intagna i 2 kap. direkt efter kapitlet om statsskickets allmänna

grunder. Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i den gällande regeringsformens II kap. totalreviderades genom en lag som trädde i kraft den 1 augusti 1995 (969/1995) och efter reformen har det inte framkommit några behov att göra sakliga ändringar i dessa bestämmelser. Det föreslås därför att II kap. i den gällande regeringsformen överförs nästan som sådant till 2 kap. i den nya regeringsformen. I den svenskspråkiga texten har gjorts vissa språkliga preciseringar som inte avser ändringar i sak. När det gäller detaljmotiveringen till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna kan därför i detta sammanhang allmänt hänvisas till regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) samt till grundlagsutskottets betänkande med anledning av regeringens proposition (GrUB 25/1994 rd). I tolkningen av de föreslagna bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter kan man dessutom stöda sig på den praxis som har tillkommit efter 1995 års reform. I och för sig kan stiftandet av en ny grundlag ha indirekta verkningar på tillämpningen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. 106 §) och tolkningen av dem.

I överensstämmelse med den allmänna utformningen av den nya regeringsformen har till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna fogats rubriker som beskriver respektive bestämmelses innehåll. Syftet med rubrikerna är att öka läsbarheten och överskådligheten och avsikten är inte heller i detta samband att ge dem självständig juridisk betydelse t.ex. när det gäller att bestämma paragrafernas tillämpningsområde.

6 §. *Jämlikhet*. Paragrafen innehåller en allmän jämlikhetsklausul (1 mom.), ett diskrimineringsförbud (2 mom.), en bestämmelse om bemötande av barn som jämlika individer (3 mom.) och en specialbestämmelse om jämställdhet mellan könen (4 mom.). Paragrafen motsvarar 5 § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 46–49, GrUB 25/1994 rd, s. 7–8).

7 §. *Rätten till liv, personlig frihet och integritet*. Paragrafen innehåller en bestämmelse om rätten till liv, personlig frihet, integritet och trygghet (1 mom.), förbud mot dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet (2 mom.) samt bestämmelser som preciserar kränkning av den

personliga integriteten och frihetsberövande (3 mom.). Paragrafen motsvarar 6 § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 49–52, GrUB 25/1995 rd, s. 8).

8 §. *Den straffrättsliga legalitetsprincipen.* Paragrafen innehåller de viktigaste elementen i den straffrättsliga legalitetsprincipen. Till dem skall hänföras åtminstone kravet på att handlingar som bestraffas som brott skall definieras i lag, förbudet mot retroaktiv kriminalisering, förbud mot analog tillämpning av strafflagen, kravet att straffpåföljderna skall fastställas i lag, förbudet mot ådömande av strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks samt kravet på att straffrättsliga normer skall vara utfärdade på lagnivå. Paragrafen motsvarar 6 a § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 53–54, GrUB 25/1994 rd, s. 8).

9 §. *Rörelsefrihet.* I paragrafen ingår allmänna bestämmelser om rörelsefrihet inom landet samt rätten att välja boningsort (1 mom.), en bestämmelse om rätten att lämna landet (2 mom.) samt specialbestämmelser om gränsöverskridning i fråga om finska medborgare (3 mom.) och utläningar (4 mom.). Paragrafen motsvarar 7 § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 54–56, GrUB 25/1994 rd, s. 8–9).

10 §. *Skydd för privatlivet.* Paragrafen innehåller bestämmelser om skydd för privatlivet, heder, hemfrid och personuppgifter (1 mom.) samt om sekretessen i fråga om förtroliga meddelanden (2 mom.). Dessutom innehåller paragrafen en begränsningsklausul om hemfriden och förtroliga meddelanden (3 mom.). Paragrafen motsvarar 8 § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 56–59, GrUB 25/1994 rd, s. 9).

11 §. *Religions- och samvetsfrihet.* Paragrafen innehåller en allmän bestämmelse om religions- och samvetsfrihet (1 mom.) samt en bestämmelse, vari fastställs att till religions- och samvetsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund samt friheten att inte mot sin övertygelse behöva ta del i religionsutövning (2 mom.). Paragrafen motsvarar 9 § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 59–60, GrUB 25/1994 rd, s. 9).

12 §. *Yttrandefrihet och offentlighet.* Paragrafen innehåller en allmän bestämmelse om yttrandefrihet, en bestämmelse som närmare

definierar vilka rättigheter som yttrandefriheten omfattar, ett förbud mot hinder i förväg, en reservation enligt vilken närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag samt en begränsningsbestämmelse, enligt vilken bestämmelser om sådana begränsningar av bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag (1 mom.). Beträffande offentlighetsprincipen ingår i paragrafen huvudregeln om att handlingar och upptagningar som innehas av myndigheter är offentliga. I paragrafen ingår också en bestämmelse om envars rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar samt en begränsningsklausul, enligt vilken begränsningar i handlings- och upptagningsoffentligheten endast kan bestämmas särskilt genom lag (2 mom.). Paragrafen motsvarar 10 § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 60–62, GrUB 25/1994 rd, s. 9).

13 §. *Mötes- och föreningsfrihet.* Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om mötes- och demonstrationsfriheten (1 mom.) samt föreningsfriheten, vilken omfattar rätten att utan tillstånd bilda en förening, tillhöra eller inte tillhöra föreningar och ta del i föreningars verksamhet. Bestämmelsen omfattar även den fackliga föreningsfriheten (2 mom.). Paragrafen innehåller dessutom en reservation, enligt vilken närmare bestämmelser om mötesfriheten och föreningsfriheten utfärdas genom lag (3 mom.). Paragrafen motsvarar 10 a § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 62–65, GrUB 25/1994 rd, s. 9–10).

14 §. *Rösträtt och rätt till inflytande.* Paragrafen innehåller bestämmelser om aderton år fyllda personers rösträtt i statliga och kommunala val samt i folkomröstningar (1 och 2 mom.). Enligt hänvisningsbestämmelsen i paragrafens 1 mom. gäller om valbarhet i statliga val vad som särskilt bestäms i denna regeringsform (27 och 54 §). Om rätten att i övrigt delta i den kommunala förvaltningen bestäms enligt paragrafens 2 mom. genom lag. I 3 mom. finns bestämmelser om det allmännas skyldighet att främja individens möjligheter att ta del i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Paragrafen motsvarar 11 § i den gällande regeringsformen (se RP 309/1993 rd, s. 65–66, RP 175/1995 rd, s. 17). Endast i paragrafens 1 mom. har gjorts en justering så att det hänvisas till denna regeringsform i stället för

till grundlagen.

15 §. *Egendomsskydd*. Paragrafen innehåller en allmän klausul om egendomsskyddet (1 mom.) samt en klausul, som binder expropriation vid lagstiftning, allmänt behov samt full ersättning. Paragrafen motsvarar 12 § i den gällande regeringsformen (se RP 309/1993 rd, s. 66–67).

16 §. *Kulturella rättigheter*. Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om utbildning och kultur, genom vilka garanteras avgiftsfri grundutbildning (1 mom.), lika möjligheter till annan utbildning (2 mom.) samt vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet (3 mom.). Paragrafen motsvarar 13 § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 68–69, GrUB 25/1994 rd, s. 10).

Den nya regeringsformen skall inte enligt förslaget innehålla någon bestämmelse motsvarande 82 § 2 mom. i den gällande regeringsformen, enligt vilken hemundervisning inte står under myndigheternas tillsyn. Denna bestämmelse passar inte ihop med de allmänna principerna för vilka slags frågor som skall regleras i grundlagen. Att bestämmelsen utelämnas innebär dock inte att avsikten skulle vara att ändra hemundervisningens nuvarande ställning.

17 §. *Rätt till eget språk och egen kultur*. Paragrafen innehåller bestämmelser om finskans och svenskans ställning som nationalspråk (1 mom.) samt om envars rätt att hos domstol och andra myndigheter använda sitt eget språk, finska eller svenska (2 mom.) liksom även en bestämmelse som förpliktar det allmänna att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder (2 mom.).

Paragrafens 3 mom. tryggar även samernas ställning som urfolk samt samernas, romernas och andra minoritetsgruppers i de finska samhället kollektiva rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt den reservation som ingår i momentet regleras samernas rätt att använda sitt eget språk hos myndigheterna i lag. Momentet innehåller dessutom en hänvisning till tryggande genom lag av rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt för dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp.

Paragrafen motsvarar 14 § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 69–70, GrUB 25/1994 rd, s. 10).

18 §. *Näringsfrihet och rätt till arbete*. Paragrafen innehåller en bestämmelse om envars rätt att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring (1 mom.). I paragrafen bestäms även om det allmännas skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften (1 mom.) och främja sysselsättningen (2 mom.). Dessutom innehåller paragrafen en reservation, enligt vilken bestämmelser om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning utfärdas genom lag (2 mom.), samt en bestämmelse om att ingen får avskedas från sitt arbete utan laglig grund (3 mom.). Paragrafen motsvarar 15 § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 71–73, GrUB 25/1994 rd, s. 10).

19 §. *Rätt till social trygghet*. Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om socialskyddet. I paragrafen bestäms om envars rätt till den oundgängliga utkomst och omsorg som ett människovärdigt liv förutsätter (1 mom.), rätt till grundläggande utkomst (2 mom.) samt rätt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster (3 mom.). Dessutom innehåller paragrafen bestämmelser om det allmännas skyldighet att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt (3 mom.) samt främja allas rätt till bostad (4 mom.). Paragrafen motsvarar 15 a § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 73–77, GrUB 25/1994 rd, s. 10–11).

20 §. *Ansvar för miljön*. Paragrafen innehåller en bestämmelse om att alla bär ansvar för miljön (1 mom.). I paragrafen bestäms dessutom om det allmännas skyldighet att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön (2 mom.). Paragrafen motsvarar 14 a § i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 70–71, GrUB 25/1994 rd, s. 10).

21 §. *Rättsskydd*. Paragrafen innehåller bestämmelser om vars och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundad dröjsmål få sin sak behandlad av domstol eller någon annan myndighet samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan (1 mom.). Dessutom förutsätter paragrafen att garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas genom lag (2 mom.). Paragrafen motsvarar 16 § i den gäll-

lande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 77–79, GrUB 25/1994 rd, s. 11).

22 §. *Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna.* I paragrafen regleras det allmänna generella skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Paragrafen motsvarar 16 a § 1 mom. i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 79–81), som alltså enligt förslaget avskiljs till en egen paragraf.

23 §. *De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden.* Paragrafen innehåller ett bemyndigande, med stöd av vilket genom lag kan införas tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Undantaget skall vara nödvändigt under sådana undantagsförhållanden som avses i lagrummet samt vara förenligt med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna. Paragrafen motsvarar 16 a § 2 mom. i den gällande regeringsformen (RP 309/1993 rd, s. 80–81, GrUB 25/1994 rd, s. 11).

3 kap. Riksdagen och riksdagsledamöterna

Det föreslås att i 3 kap. i den nya regeringsformen tas in grundläggande bestämmelser om riksdagens sammansättning och riksdagsledamöternas ställning. Bestämmelserna motsvarar i sakligt hänseende 1 kap. i den gällande regeringsformen. I kapitlet föreslås dessutom bestämmelser om riksdagsmännens yttrandefrihet och sätt att uttråda samt bestämmelser om jäv, vilka för närvarande ingår i 44, 57, 58 och 62 § riksdagsordningen.

Bestämmelserna om riksdagens sammansättning och valperiod samt om riksdagsval föreslås bibehållna med i stort sett oförändrat innehåll. Som en nyhet i grundlagen föreslås en bestämmelse om rätten att ställa upp kandidater i riksdagsval.

Avsikten med förslaget är att trygga att riksdagsledamöternas ställning och verksamhetsmöjligheter bibehålls på samma nivå som nu. Riksdagsordningens bestämmelser om i vilken ordning ordet beviljas skall dock enligt förslaget överföras till riksdagens arbetsordning.

24 §. *Riksdagens sammansättning och valperiod.* I paragrafens 1 mom. föreslås bestämmelser om att riksdagen har en kammar samt om antalet riksdagsledamöter och

valperioden. Bestämmelserna motsvarar i sak 2 § och 3 § 1 mom i riksdagsordningen. Antalet riksdagsledamöter föreslås fortsättningsvis vara tvåhundra, för att säkerställa att den politiska och regionala proportionaliteten förverkligas i praktiken.

Bestämmelsen i paragrafens 2 mom. om riksdagens valperiod motsvarar i sak 3 § 3 mom. riksdagsordningen. Utformningen av bestämmelsen har ändrats så att det inte talar om riksdagsmans uppdrag utan i stället om riksdagens mandattid och inte heller om att riksdagsman förklaras vald utan i stället om att resultatet av riksdagsvalet fastställs. Enligt gällande lag om riksdagsmannaval (391/1969) fastställer respektive valkretscentralnämnd valresultatet den tredje dagen efter valen. Riksdagens mandattid upphör vid fastställandet av valresultatet och samtidigt börjar den nya riksdagens mandattid. Enligt bestämmelsen finns det alltid en riksdag i landet som vid behov kan sammantråda. Riksdagsvalet skall anses slutfört när valresultatet har fastställts.

Avsikten med den nya formuleringen av bestämmelsen om valperioden är inte att ändra vedertagen praxis enligt vilken nytt val, som skall ordnas efter förtida val, hålls det fjärde året efter det förtida valet, dock vid den tidpunkt normalt riksdagsval skall hållas oberoende av om det har gått mer eller mindre än fyra år sedan det senaste valet.

25 §. *Riksdagsval.* I paragrafens 1 mom. bestäms att riksdagsvalen är direkta, proportionella och hemliga samt att de baserar sig på lika rösträtt. Bestämmelserna motsvarar den första meningen i 4 § 1 mom. och 4 § 3 mom. riksdagsordningen med det tillägget att i den nya regeringsformen också uttryckligen nämns att valen är hemliga, eftersom detta är mycket betydelsefullt. Bestämmelserna om lika rösträtt har traditionellt ingått i bestämmelserna om riksdagsval. Med hänsyn till denna historiska tradition föreslås det att ett omnämnande om detta fortsättningsvis skall ingå i paragrafen, även om det i sakligt hänseende också vore möjligt att placera bestämmelsen i kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna.

I paragrafens 2 mom. föreslås bestämmelser om grunderna för indelningen i valkretsar. Momentet ersätter slutet av 4 § 1 mom. och 2 mom. riksdagsordningen. Minimi- och maximiantalet valkretsar bibehålls. Förslagets utgångspunkt är en sådan valkretsindel-

ning som betraktad som en helhet uppfyller proportionalitetskraven enligt 1 mom. och garanterar att valsyste­met fungerar på enahanda sätt i hela landet. Valkretsindelningen skall trygga den politiska proportionaliteten och den regionala är representationen. Bestämmelsen i 4 § 2 mom. riksdagsordningen som möjliggör en avvikelse från det proportionella valsättet föreslås enligt rådande praxis begränsad endast till landskapet Åland.

Bestämmelsen i 3 mom. om rätt att upp­ställa kandidater är ny. Det har emellertid ansetts att rätten att uppställa kandidater är av så stor betydelse för ett demokratiskt val, att det har ansetts motiverat att ta in en bestämmelse om detta i grundlagen. Enligt bestämmelsen har registrerade partier och ett bestämt antal röstberättigade rätt att upp­ställa kandidater. I denna bestämmelse nämns partierna för första gången i den nya rege­ringsformen. Partierna nämns också i 54 § om val av republikens president och i 61 § som gäller regeringsbildning. Liksom som för närvarande bestäms genom lag om förut­­sättningarna för registrering av partier samt vilket antal röstberättigade personer som krävs för bildande av en valmansförening. Enligt 31 a § lagen om riksdagsmannaval kan för närvarande minst hundra röstberättigade inom samma valkrets bilda en valmansförening för uppställande av en kandidat till riksdagen. Samma antal föreslås bi­behållet i beredningen av en ny vallag (kom­mittébetänkande 1997:15, s. 59, 107)

Enligt paragrafens 4 mom. utfärdas närma­re bestämmelser om tidpunkten för riksdags­val, kandidatnomineringen, valförrättningen och valkretsar. Med stöd av detta lagrum kan bestämmelser i lagstiftningen utfärdas t.ex. om utomlands bosatta personers delta­gande i riksdagsvalen samt om uppgörande av vallängder.

Bestämmelsen i riksdagsordningen som förbjuder utövande av valrätt genom ombud (RO 4 § 4 mom.) har ansetts så självklar att det inte längre är nödvändigt att ta in den i grundlagen. I detta kapitel föreslås ingen särskild bestämmelse om rösträtt i riksdags­val, eftersom rösträtten regleras i 14 §.

26 §. *Förtida riksdagsval.* Paragrafen reg­lerar förfarandet vid förordnande om förtida riksdagsval samt om hur den nya riksdag som valts på detta sätt skall sammanträda till riksmöte efter valet.

I paragrafens 1 mom. föreslås att presiden­

tens rätt att bestämma att förtida val skall hållas förutsätter ett motiverat initiativ från statsministern, att riksdagsgrupperna hörs samt att riksdagen är sammankallad. Bestämmelsen motsvarar i sak 2 mom. i den år 1991 reviderade 27 § (1074/1991) i riksdagsordningen. Syftet med att binda presidentens rätt att upplösa riksdagen till stats­ministerns initiativ var att stärka statsskickets parlamentariska drag genom att koppla utövandet av presidentens befogenheter till regeringen, som är beroende av riksdagens förtroende (RP 232/1988 rd, GrUB 10/1989 rd).

Enligt 58 § 3 mom. 2 punkten i förslaget fattar presidenten beslut om förtida riksdags­val utan föredragning från statsrådet. Med uttrycket "motiverat initiativ av statsminis­tern" har man velat beskriva att statsminis­terns agerande är formfritt. Enligt grundlags­utskottets åsikt återger detta att statsminis­tern och presidenten utanför statsrådets reg­lerade sammanträden kan kontakta varandra om att ta upp fråga om upplösning av riksdagen och att det i vilket fall som helst sker inofficiellt (GrUB 10/1989 rd). Sitt slutgiltiga beslut att förordna om förtida val fattar presidenten dock i statsrådet. Presidenten har möjlighet att utgående från statsministerns initiativ självständigt pröva om det förelig­ger tillräckliga grunder att bestämma om förtida val. Presidenten har således även rätt att besluta att riksdagen inte skall upplösas (RP 232/1988 rd, s. 16).

Möjligheten att bestämma att förtida val skall förrättas är tänkt att utnyttjas endast i exceptionella situationer. När riksdagen år 1990 antog det ifrågavarande förslaget till ändring av regeringsformen för att lämna det vilande över nyval godkände den följande motiveringsyttrande: "Riksdagen förutsätter att frågan om upplösning av riksdagen skall kunna tas upp bara vid en långvarig parla­mentarisk kris, som närmast yppar sig som svårigheter att bilda en politisk regering, eller då obestridliga misstankar av andra orsaker kan riktas mot riksdagens funktions­duglighet eller sammansättning och i allmänhet också när det kan antas att en upplösning har ett brett stöd i riksdagen. Däremot får utgångspunkten inte vara den att statsrå­dets egna interna eller externa svårigheter leder till upplösning av riksdagen. Riksdagen förutsätter därför att en dylik regerings­kris eller en konflikt mellan riksdagen och regeringen inte löses genom upplösning av

riksdagen eller hot om upplösning. Vid behov bör ett nytt statsråd bildas, och inte förrän svårigheterna att bilda en funktionsduglig regering är oöverstigliga bör det kunna bli aktuellt att upplösa riksdagen” (Riksdagens svar 13.3.1990/RP 232 (1988 rd)/1990 rd). De synpunkter som framfördes i riksdagens yttrande kan betraktas som utgångspunkt för tillämpningen också av den bestämmelse som nu föreslås.

Enligt den andra meningen i paragrafens 1 mom. beslutar riksdagen själv när den avslutar sitt arbete innan de förtida valen för rättas. Bestämmelsen motsvarar i sak den första meningen i 20 § riksdagsordningen. Även i dessa fall har talmannen dock enligt förslaget till 33 § 2 mom. rätt att vid behov sammankalla riksmötet på nytt innan val för rättas.

I paragrafens 2 mom. föreslås föreskrivet om riksdagens sammanträde till riksmöte efter förtida val. Enligt lagrummet sammanträder riksdagen till riksmöte första dagen i den månad som börjar näst efter nittio dagar från förordnandet om val, om inte riksdagen har bestämt en tidigare sammanträdesdag. Bestämmelsen motsvarar till väsentliga delar den andra meningen i 20 § riksdagsordningen. Riksdagen kan dock själv besluta om en tidigare sammanträdesdag, medan beslut om detta för närvarande skall fattas av presidenten. Förslaget överensstämmer bättre än nuvarande praxis med riksdagens ställning som högsta statsorgan, eftersom riksdagens möjligheter att sammanträda tidigare inte längre är beroende av ett annat statsorgans beslut.

27 §. *Valbarhet och behörighet för uppdrag som riksdagsledamot.* I 1 mom. föreslås en bestämmelse, som motsvarar den nuvarande 7 § i riksdagsordningen, om att varje röstberättigad som inte står under förmyndarskap är valbar i riksdagsval. Om rösträtten föreslås en bestämmelse i 14 § 1 mom., enligt vilken varje 18 år fylld finsk medborgare har rösträtt i statliga val

I syfte att hålla försvarsmakten utanför partipolitisk verksamhet föreslås i 2 mom. en bestämmelse motsvarande 7 § riksdagsordningen att till riksdagsledamot inte kan väljas militärer, med undantag av dem som fullgör sin värnplikt. Med militär avses i detta sammanhang en person som innehar en militärtjänst inom försvarsmakten eller som tjänstgör inom gränsbevakningsväsendet i ett militäruppdrag. Begränsningen av valbarhe-

ten skall således inte gälla t.ex. personer som hör till fredsbevarande personal och förordnats till tidsbestämda tjänstgöringsförhållanden (se lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, 514/1984). Med person som fullgör sin värnplikt avses även kvinnor som med stöd av lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor (194/1995) fullgör militärtjänst.

I paragrafens 3 mom. uppräknas särskilt sådana betydelsefulla uppdrag som anses oförenliga med ett uppdrag som riksdagsledamot. Bestämmelsen ersätter 8 § 1 och 2 mom. samt 9 § riksdagsordningen. För den som utnämns eller väljs till något av de nämnda uppdragen upphör uppdraget som riksdagsledamot den dag de börjar sköta uppdraget, dvs. den dag valet eller utnämningen sker. Eftersom de som sköter sådana uppdrag inte enligt momentets första mening kan vara riksdagsledamöter, kan sålunda inte den som blivit vald till en av de nämnda tjänsterna genom att anhålla om tjänstledighet fortsätta sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot. Med stöd av 38 och 69 § tillämpas bestämmelsen även på biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare samt på biträdande justitieombudsmannen. För att garantera åklagarväsendets oberoende föreslås det att även riksåklagartjänsten nämns i lagrummet. Momentet gäller inte valbarheten, vilket innebär att de som innehar de nämnda tjänsterna kan ställa upp i riksdagsval, men blir tvungna att avgå från tjänsten om de blir invalda i riksdagen.

En riksdagsledamot som utnämns till ledamot av statsrådet kan även som minister fortsätta sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot. Detta kan anses väl förenligt med vårt parlamentariska system. På detta sätt kan ministrarnas nära förbindelser med riksdagens verksamhet bevaras samtidigt som det garanteras att de övriga riksdagsledamöterna så ofta som möjligt kan träffa ministrarna. Om ersättare skulle kallas in i stället för de riksdagsledamöter som utnämns till ministrar, kunde detta skapa problem för vårt valsysteem samt märkbart försämra den flexibla kontakten mellan statsrådet och riksdagen.

28 §. *Avbrott i samt befriande och skiljande från uppdrag som riksdagsledamot.* Bestämmelserna i paragrafens 1 mom. föreslås ersätta den temporära 8 a § i riksdagsord-

ningen som gäller riksdagsledamot som är ledamot av Europaparlamentet och 8 § 3 mom. samt 10 § 2 mom. riksdagsordningen som gäller ledamot som fullgör sin värnplikt. I vardera fallet avbryts skötseln av uppdraget som riksdagsledamot, vilket innebär att ledamoten inte kan utföra sitt uppdrag. För den som är ledamot av Europaparlamentet skall ersättare inkallas. Bestämmelsen motsvarar 8 a § riksdagsordningen. Om uppdraget som riksdagsledamot avbryts för fullgörande av värnplikt kallas emellertid inte någon ersättare in. Fullgörande av värnplikt omfattar även fullgörande av civiltjänst, varför det inte ansetts nödvändigt att särskilt nämna detta.

I paragrafens 2 mom. föreslås bestämmelser om en riksdagsledamots möjligheter att på begäran bli befriad från uppdraget som riksdagsledamot. Bestämmelsen ersätter 10 § 1 mom. riksdagsordningen. Avsikten är att fortsätta vedertagen praxis, enligt vilken riksdagen, efter talmanskonferensens utlåtande, prövar om ledamoten har framställt sådana grunder för sin begäran att befrias från uppdraget att begäran kan bifallas. Riksdagen har i allmänhet förhållit sig synnerligen restriktivt till att bevilja befrielse av personliga skäl. Däremot har t.ex. den omständigheten att en ledamot utnämns till en hög tjänst eller valts till ett samhälligt betydelsefullt uppdrag i allmänhet ansetts som en motiverad grund för att bevilja befrielse från uppdraget som riksdagsledamot.

Paragrafens 3 mom. är avsedd att ersätta 17 § 1 mom. riksdagsordningen om förverkande av uppdraget som riksdagsledamot. Om en riksdagsledamot på ett väsentligt sätt och upprepade gånger försummar att sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot kan riksdagen, efter att ha inhämtat ställningstagande av grundlagsutskottet, skilja ledamoten från uppdraget antingen helt eller för en bestämd tid. Försummelsen innebär att en ledamot underlåter att fullgöra sådant som hör till uppdraget som riksdagsledamot trots att riksdagen inte har befriat ledamoten från uppdraget eller ledamoten inte har anfört något godtagbart skäl till sitt förfarande. Grundlagsutskottet ger sitt ställningstagande i ett betänkande. Grundlagsutskottets ställningstagande skall gälla frågan om förutsättningarna i grundlagen föreligger för att skilja ledamoten från uppdraget. Riksdagens beslut skall i plenum fattas med av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Enligt

förslaget är förfarandet i tillämpliga delar likadant vid beslut att förklara att uppdraget som riksdagsledamot har upphört för en ledamot som dömts för brott.

Riksdagsordningens bestämmelser om förlust av riksdagsmannaarvodet föreslås flyttat till lagen om riksdagsmannaarvode, vari kan bestämmas att en riksdagsledamot förlorar sitt arvode även på grundvalen av en försummelse som inte skulle leda till ett sådant förfarande som avses i 3 mom.

Bestämmelserna i 4 mom. om skiljande av en riksdagsledamot, som dömts för brott, från uppdraget som riksdagsledamot motsvarar i sak 8 § 4 mom. riksdagsordningen.

Det har inte ansetts nödvändigt att i den nya grundlagen ta in bestämmelser motsvarande 24 § riksdagsordningen om riksdagens rätt att pröva en ledamots behörighet, utan vallagstiftningens bestämmelser om fastställande av valresultatet har ansetts tillräckliga härvidlag.

29 §. *Riksdagsledamöternas oberoende.* Paragrafen har i sak oförändrad tagits ur 11 § riksdagsordningen. Bestämmelsen innehåller ett förbud mot s.k. imperativt mandat, vilket innebär att en ledamot inte är juridiskt förpliktad att följa t.ex. sina väljares eller andra stödgruppers anvisningar.

I praktiken kan riksdagsgruppernas diskussioner och ställningstaganden ha en stor inverkan på riksdagsledamöternas agerande i utskotten och i plenum. Riksdagsgruppens anvisningar är emellertid inte juridiskt bindande, och åsidosättande av dem kan inte ha några juridiska följder.

Riksdagens arbete baserar sig i stor utsträckning på riksdagsgruppernas existens och verksamheten inom ramen för dem. Riksdagsledamöterna ansluter sig emellertid frivilligt till en grupp och uppdraget som riksdagsledamot förutsätter inte grupptillhörighet. När riksdagsledamöterna ansluter sig till en grupp är de medvetna om gruppens regler och verksamhetsformer. Riksdagsgrupperna kan därför oberoende av denna bestämmelse i överensstämmelse med reglerna om medlemskap i gruppen och deltagande i dess verksamhet rikta på gruppens inre handlingsfrihet baserade påföljder mot sina medlemmar.

30 §. *Riksdagsledamöternas immunitet.* För att trygga riksdagsledamöternas immunitet och skötseln av uppdraget som riksdagsledamot har det ansetts nödvändigt att även i den nya grundlagen ta in bestämmelser om

detta. Paragrafens 1 mom. förslås ersätta bestämmelsen i 12 § riksdagsordningen, som även har ansetts föreskriva att riksdagsuppdraget inte inverkar på en tjänstemans rätt att kvarstå i tjänsten samt att det inte får utnyttjas som grund för uppsägning eller hävning av ett tjänste- eller arbetsförhållande.

Paragrafens 2 och 3 mom. motsvarar i sak 13 och 14 § riksdagsordningen. Kravet i 14 § riksdagsordningen, enligt vilket en riksdagsman förutsätts bli ertappad på bar gärning, föreslås i 3 mom. bli ersatt med uttrycket "av vägande skäl", vilket innebär att bevisen skall vara i stort sett lika starka som när någon ertappas på bar gärning. För att trygga riksdagens verksamhetsförutsättningar är tröskeln för tvångsmedel mot en riksdagsledamot högre än vad som normalt gäller enligt tvångsmedelslagen. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa att uppdraget som riksdagsledamot kan skötas utan störningar. Denna princip bör beaktas som en tolkningsgrund även när sådana straffprocessuella tvångsmedel som inte nämns i bestämmelsen och som hindrar deltagande i riksdagsarbetet, t.ex. reseförbud, tillgrips.

31 §. *Riksdagsledamöternas rätt att yttra sig och deras rätt att uppträda.* Paragrafens 1 mom. föreslås ersätta 57 § 3 mom. riksdagsordningen. Syftet med bestämmelsen är att trygga riksdagsledamöternas traditionella yttrandefrihet, enligt vilken riksdagsledamöterna kan yttra sig om alla de angelägenheter som behandlas, i alla behandlingsskedet och utan kvantitativa begränsningar. Enligt bestämmelsen kan riksdagsledamöterna också fritt tala om alla angelägenheter som samt om behandlingen av dem. Syftet är att garantera riksdagsledamöternas rätt att yttra sig om lagligheten i ett förfarande.

Rätten att yttra sig skall dock i vissa specialsituationer såsom under frågetimmar, vid behandlingen av statsministerns meddelande eller i en debatt om aktuella frågor, kunna begränsas på det sätt som närmare föreskrivs i 45 §. I riksdagens arbetsordning skall exempelvis med tanke på dessa situationer talmannen kunna ges större prövningsrätt än vad som annars är brukligt när det gäller att bevilja ordet. Paragrafen skall inte heller hindra att man i arbetsordningen tar in regler om förfarandet, enligt vilka diskussion inte förekommer i vissa beslutssituationer eller handläggningsskedet. Således skall paragrafen t.ex. inte hindra att det i riksdagens ar-

betsordning bestäms att diskussion inte är tillåten i samband med val som förrättas i riksdagen eller att en interpellation som framställts i riksdagen tillställs statsrådet utan föregående diskussion. Vidare kan nuvarande praxis fortgå, enligt vilken längden på anförandena skall hållas skäligen med beaktande av de rekommendationer som talmannen ger i samråd med riksdagsgrupperna. Med hjälp av rekommendationerna försöker man utveckla riksdagsdebatterna så att behandlingen av ett ärende sker koncentrerat samtidigt som olika sidor av saken belyses så mångsidigt som möjligt. Bestämmelserna i riksdagsordningen om i vilken ordning ledamöterna beviljas ordet föreslås bli överförda till riksdagens arbetsordning.

Bestämmelsen i 2 mom. ersätter 58 § riksdagsordningen om sättet att uppträda i parlamentet. Eftersom även skarp kritik av regeringen hör till riksdagens normala verksamhet, föreslås det att det nuvarande omnämmandet av förolämpning av regeringen inte tas med.

32 §. *Jäv mot riksdagsledamöter.* En riksdagsledamot får inte i ett utskott ta del i behandlingen av ärenden som gäller ledamoten personligen. Under plenum kan ledamoten delta i debatten kring ett sådant ärende, men inte i omröstningen. Som ärenden som berör en ledamot personligen skall t.ex. anses upphörande av ledamotens uppdrag (28 §), väckande av åtal mot eller häktning av ledamoten (30 §), att ledamoten gjort sig skyldig till brott mot ordningen i riksdagen (31 §) samt ministeransvarighetsärenden som gäller ledamoten (114 §).

Som ett personligt ärende skall dock inte ens för ministrarnas vidkommande anses ärenden där kritik framförs mot den politik som statsrådet eller en enskild minister för. Bestämmelsen hindrar sålunda inte ministrar, som samtidigt är riksdagsledamöter, från att delta i en förtroendeomröstning i plenum om statsrådet eller en enskild minister.

I ett utskott kan enligt förslaget en ledamot inte delta i behandlingen av ett ärende som gäller granskning av hans eller hennes tjänsteåtgärder. Syftet med bestämmelsen är att trygga en möjligast opartisk behandling i utskottet.

Jävsfrågorna har ofta aktualiserats bl.a. när utskotten behandlar berättelser som getts till riksdagen. Jäv som har samband med granskning av tjänsteåtgärder kan när en berättelse behandlas i princip uppkomma när

en utskottsmedlem t.ex. som medlem av statsrådet eller något annat organ har deltagit i en den tjänsteåtgärd som berättelsen gäller.

Behandlingen av berättelserna i utskotten har dock under de senaste åren ändrats så att behandlingen av berättelserna närmast består i allmän bedömning av politiken och konstaterande av utvecklingsbehoven. Utskottsbehandlingen av t.ex. regeringens berättelse tar snarare sikte på den allmänna utvecklingen av verksamheten än på granskning av regeringens verksamhet under det gångna verksamhetsåret. Under dessa omständigheter finns det inte längre någon grund för att automatiskt anse att utskottsmedlemmarna är jäviga. Behandlingen av t.ex. regeringens berättelse i ett utskott innebär sålunda inte nödvändigtvis längre att en utskottsmedlem som varit medlem av statsrådet under verksamhetsåret är jävig under denna behandling. En sådan medlem blir jävig först om utskottet under behandlingens gång vidtar åtgärder för att skaffa utredning i syfte att pröva ifrågasvarande utskottsmedlems eller hela statsrådets tjänsteåtgärder.

Paragrafens bestämmelser motsvarar i sakligt hänseende 44 § 2 mom. och 62 § riksdagsordningen.

4 kap. Riksdagens verksamhet

I 4 kap., som gäller riksdagens verksamhet, föreslås grundläggande bestämmelser om riksmöte samt om riksdagens organ och deras uppgifter. I kapitlet föreslås vidare grundläggande bestämmelser om hur ärenden anhängiggörs, riksdagens rätt att få information, behandlingen av ärenden i riksdagen samt offentlighetsprincipen i riksdagens verksamhet. Dessutom föreslås bestämmelser om hur beslut om att ordna folkomröstning skall fattas.

I fråga om regleringen av riksdagens verksamhet föreslås endast begränsade ändringar i sak. En betydelsefull ändring i fråga om lagförslag är övergången från tre behandlingar i plenum till två (41 och 72 §). Hemställningsmotionerna föreslås ersätta med åtgärdsmotioner (39 § 2 mom.).

I samband med den nya regeringsformen avskaffas systemet med elektor, och de val som förrättas i riksdagen skall i sin helhet ske i plenum (37 § 2 mom.). Även riksdagens justeringsmän avskaffas och eventuella problem vid justeringen av riksdagens svar

och skrivelser föreslås bli överförda till talmanskonferensen för avgörande. Några bestämmelser om urtima riksdag föreslås inte i den nya regeringsformen, eftersom riksmötet normalt fortsätter tills nästa riksmöte sammanträder och riksmöte även kan sammankallas på nytt efter att riksdagen efter valperiodens sista riksmöte har beslutat avsluta verksamheten (33 § 2 mom.). Något behov av urtima riksdag finns således inte.

Riksdagens föreslås få bättre möjligheter att på ett smidigt sätt utveckla sina arbetsmetoder genom att detaljerade procedurbestämmelser överförs till riksdagens arbetsordning. Det föreslås att till arbetsordningen bl.a. överförs reglerna om ledamöternas rätt att få ordet samt om bordläggning. Även bestämmelserna om skriftliga spörsmål samt frågetimmar och debatter om aktuella frågor föreslås bli överförda till arbetsordningen. Riksdagens arbetsordning får en klart större betydelse när till den överförs en avsevärd del av de bestämmelser som tidigare ingått i riksdagsordningen.

33 §. *Riksmöte*. I paragrafen ingår grundläggande bestämmelser om när riksmötet börjar, hur länge det pågår samt hur valperioden avslutas. Bestämmelserna föreslås ersätta 27 § 1 mom. i den gällande regeringsformen och 19 § riksdagsordningen. Uttrycket "riksmöte" avser riksdagens årliga sammanträdesperiod. Valperioden indelas i fyra riksmöten. Riksdagens talman och vice talman väljs enligt förslaget för varje riksmöte (34 §). Indelningen av valperioden i riksmöten har betydelse också för kontinuiteten i behandlingen av vissa kategorier av ärenden. Behandlingen av en interpellation och statsrådets meddelande kan enligt förslaget inte fortsätta vid följande riksmöte. Fortsatt behandling av statsrådets redogörelser under följande riksmöte av samma valperiod förutsätter ett uttryckligt riksdagsbeslut (49 § 2 mom.).

Enligt paragrafens 1 mom. bestämmer riksdagen själv när den årligen sammanträder till riksmöte. Riksdagen skall också kunna bestämma om tidpunkten för riksmötet i sin arbetsordning. Under valperiodens första riksmöte skall riksdagen sammanträda vid en tidpunkt som den föregående riksdagen har bestämt. Bestämmelserna i 61 § om regeringsbildning innebär att riksdagens roll stärks väsentligt i valet av statsminister samt vid beslut om statsrådets program och sammansättning. Regeringsbildandet inleds

genom förhandlingar mellan partierna och riksdagsgrupperna. Förhandlingarna skall vid behov kunna inledas direkt efter att valresultatet blivit klart. Med tanke på det fortsatta förfarandet är det viktigt att riksdagen sammanträder så fort som möjligt efter valet. Riksdagsgrupperna kan konstituera sig och inleda diskussioner om statsrådets sammansättning och program redan före det officiella öppnandet av riksmötet.

Republikens president förklarar enligt förslaget riksmötet öppnat och riksdagens arbete under valperiodens sista riksmöte avslutat för den pågående valperioden. Till denna del är det fråga om en högtidlig ceremoni, som varken tillför eller fråntar riksdagen någon behörighet. Sålunda beslutar riksdagen själv om att sammanträda till riksmöte. Dessutom beslutar riksdagen under valperiodens sista riksmöte när den skall avsluta sitt arbete. Talmannen kan även efter detta vid behov sammankalla riksmötet på nytt innan nya val har förrättats. Nya val skall anses ha förrättats när valresultatet har fastställts.

Riksdagen kan enligt förslaget besluta om avbrytande av riksmötet t.ex. för sommarledigt och samtidigt bestämma när mötet fortsätter. Vid behov kan dock talmannen sammankalla riksdagen också under ett sådant avbrott. Riksdagen anses församlad från och med riksmötets första plenum, då riksdagen väljer talman. Riksdagen är församlad tills följande riksmöte börjar, med undantag för de perioder under vilka riksdagen beslutar avbryta riksmötet. Riksdagsledamöterna kan vidta åtgärder, så som t.ex. att väcka lagmotioner, när riksdagen är församlad. När riksmötet är avbrutet kan endast sådana åtgärder vidtas som nämns särskilt. Närmare bestämmelser om effekterna av avbrott i riksmötet skall utfärdas i riksdagens arbetsordning.

I den nya grundlagen finns enligt förslaget inte några bestämmelser om urtima riksdag. Det finns inte behov av urtima riksdag, eftersom riksmötet fortgår tills följande riksmöte sammanträder (2 mom. 1 meningen). Vid behov kan talmannen sammankalla riksmötet innan nya val förrättas även efter det att riksdagen har beslutat avsluta sitt arbete och republikens president har förklarat riksdagens arbete avslutat för valperioden. I och med att man beslutar avstå från urtima riksdag finns det inte längre något behov för uttrycket "lagtida riksdag" utan i stället kan det kortare uttrycket "riksmöte" användas.

Bestämmelser som motsvarar de nu gällande i 18 och 19 § riksdagsordningen om riksdagens sammanträdesort, tidpunkten för riksdagens inledande och avbrott föreslås till behövliga delar bli överförda till riksdagens arbetsordning. Avsikten är också att bestämmelser om öppnande av riksmöte och avslutande av valperioden utfärdas särskilt (jfr RO 26 och 27 §).

34 §. *Riksdagens talman och talmanskonferensen.* I paragrafen ingår grundläggande bestämmelser om val av talman och vice talmän samt om talmanskonferensens sammansättning och uppgifter. Talmannen och de två vice talmännen skall enligt förslaget väljas årligen genom val med slutna sedlar i början av varje riksmöte. Att mandattiden begränsas till ett riksmöte åt gången har ansetts som en lämplig motvikt till talmannens starka ställning vid ledningen av riksdagsarbetet.

Paragrafens 1 och 2 mom. ersätter till väsentliga delar bestämmelserna i 25 § riksdagsordningen om val av talman. För att en riksdagsledamot skall bli vald krävs så som för närvarande mer än hälften av de avgivna och godkända rösterna i de två första omgångarna. I den tredje omgången blir den ledamot vald som får de flesta rösterna. Vid lika röstetal i den tredje omgången avgör lotten i enlighet med de allmänna röstningsbestämmelserna som framgår av 41 § 2 mom. Närmare bestämmelser om val av talman samt om talmannens försäkran och ålderstalman föreslås bli intagna i riksdagens arbetsordning.

Paragrafens 3 mom. föreslås ersätta bestämmelserna i 54 § riksdagsordningen om talmanskonferensen och dess uppgifter. Enligt förslaget bildar talmannen och vice talmännen samt utskottens ordförande så som för närvarande talmanskonferensen. Talmanskonferensens nuvarande sammansättning har i praktiken visat sig fungera bra. Sammansättningen motsvarar riksdagens politiska styrkeförhållanden. Utskottsordförandenas deltagande i talmanskonferensen gör det lättare att binda utskotten vid riksdagens tidsscheman. Genom inofficiella kontaktformer kan man i tillräcklig grad säkerställa att riksdagsgrupperna får information och att deras ordförande deltar i beredningen av beslut som är viktiga för riksdagsarbetet.

Under de senaste åren har talmanskonferensen även fått självständig beslutanderätt vid sidan av de traditionella uppgifterna,

som gäller beredning av beslut i plenum. Talmanskonferensen ger anvisningar t.ex. om utskottens verksamhet och beslutar bl.a. om ordnande av frågetimmar och debatter om aktuella frågor samt om att ta upp EU-ärenden till debatt i plenum (96 § 2 mom. och 97 § 1 mom.). Bestämmelsen gör det möjligt att genom utveckling av riksdagens arbetsordning ytterligare stärka talmanskonferensens roll som det organ som styr riksdagens arbete.

Avsikten är att bibehålla talmanskonferensens uppgifter vid beredningen av plenum, såsom att ge förslag och utlåtanden till plenum. Talmanskonferensen skall sålunda även i fortsättningen föreslå till vilket utskott ett ärende remitteras eller till vilket plenum ett utskotts betänkande, som företras för första gången för riksdagen, skall bordläggas. Enligt förslaget skall närmare bestämmelser om talmanskonferensens uppgifter tas in i riksdagens arbetsordning.

Talmanskonferensen har i praktiken det primära initiativet när det gäller stiftande av lagar som gäller riksdagens tjänstemän samt riksdagens arbetsordning. Vid sidan av talmanskonferensen kan även enskilda riksdagsledamöter komma med förslag i dessa ärenden. Talmanskonferensen kan också lägga fram förslag till andra bestämmelser som rör riksdagens verksamhet. På basis av denna initiativrätt kan talmanskonferensen vid behov föreslå för riksdagen att den antar en bestämmelse av instruktionstyp, t.ex. när ett mera detaljerat ordnande av riksdagens arbete anses förutsätta en varaktig normering på lägre nivå än arbetsordningen. I 52 § föreslås bestämmelser om utfärdande av instruktioner. Det är även möjligt att i riksdagens arbetsordning delegera initiativrätten beträffande vissa bestämmelser som gäller riksdagens arbete till något annat riksdagsorgan, om detta anses ändamålsenligt.

35 § *Riksdagens utskott*. I paragrafen ingår grundläggande bestämmelser om riksdagens utskottsväsende. Paragrafen skall till behövliga delar ersätta 40 och 42 § i den nu gällande riksdagsordningen.

I 40 § 2 mom. och 42 § riksdagsordningen fastställs minimiantalet medlemmar i utskotten. I 10 och 11 § i riksdagens arbetsordning finns föreskrifter om vilka permanenta specialutskott som finns i riksdagen samt om antalet medlemmar och suppleanter i dessa utskott. I riksdagen finns för närvarande stora utskottet samt 13 permanenta och ett till-

fälligt specialutskott. Stora utskottet har 25 medlemmar och 13 suppleanter. De övriga utskotten har 17 medlemmar och nio suppleanter, utom statsutskottet, som har 21 medlemmar och 19 suppleanter.

I den föreslagna paragrafens 1 mom. nämns uttryckligen endast stora utskottet samt grundlags-, utrikes- och finansutskotten vilkas uppgifter bestäms särskilt på andra ställen i regeringsformen. Bestämmelser om andra permanenta utskott skall ges i riksdagens arbetsordning. Begreppet specialutskott används inte i den föreslagna grundlagen.

Utskottsväsendet reviderades år 1991 utgående från den principen att utskottens uppgiftsområden i regel motsvarar den nuvarande indelningen i ministerier. I detta sammanhang förnyades även utskottens arbetsmetoder så att de fick bättre möjligheter att följa verksamheten inom sitt eget förvaltningsområde. Det föreslås inte nu några ändringar i dessa avgöranden angående utskottsväsendet.

Enligt andra meningen i 1 mom. kan riksdagen tillsätta tillfälliga utskott för att undersöka särskilda ärenden. Bestämmelsen gör det möjligt att tillsätta ett utskott t.ex. för att bereda ett omfattande lagkomplex eller för att undersöka eller utreda en enskild fråga eller ett missförhållande som är av stor samhälllig betydelse. Ett sådant utskott, som framtidsutskottet i viss mån redan nu kan anses vara, skall enligt förslaget arbeta inom ramen för de normala bestämmelser om rätt till information som gäller för riksdagens alla utskott (47 §). Ett tillfälligt utskott kan emellertid inte tillsättas för utredning av ett ministeransvarighetsärende, utan ett sådant ärende ankommer enligt uttryckliga bestämmelser i den nya regeringsformen (114–116 §) på grundlagsutskottet. Om ett tillfälligt utskott i sitt utredningsarbete konstaterar att det finns behov att undersöka om en medlem av statsrådet har förfarit lagligt i ett visst ärende, skall den inlämna en sådan begäran om undersökning som avses i 115 § 1 mom. 3 punkten.

I 2 mom. föreslås att stora utskottet har 25 medlemmar, vilket för närvarande är minimiantalet medlemmar i detta utskott. För de övriga permanenta utskottens vidkommande bestäms ett minimiantal medlemmar, som i huvudsak motsvarar nuläget. Genom att minimiantalet medlemmar fastställs i grundlagen tryggas tillräckligt en proportionell politisk representation i utskottets sammansätt-

ning. Det har inte ansetts nödvändigt att ta in någon särskild bestämmelse i grundlagen om antalet medlemmar i tillfälliga utskott, eftersom dessa utskott till sin natur kan vara väsentligt olika. Antalet medlemmar i ett tillfälligt utskott skall således bestämmas när utskottet tillsätts.

Ett utskott är beslutfört när minst två tredjedelar av medlemmarna är närvarande, om inte ett högre närvaroantal bestäms för något särskilt ärende. I 114 § bestäms att grundlagsutskottet skall vara fulltaligt när det behandlar ett ärende som gäller väckande av åtal mot en minister. Bestämmelserna om utskottens beslutförhet motsvarar 51 § 2 mom. riksdagsordningen samt 5 § ministeransvarighetslagen.

Närmare bestämmelser om antalet medlemmar och ersättare i utskotten samt om utskottens verksamhet skall enligt förslaget tas in i riksdagens arbetsordning.

36 §. *Andra organ och representanter som riksdagen väljer.* Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om val av folkpensionsanstaltens fullmäktige samt andra behövliga organ samt om val av riksdagens företrädare i internationella organ.

När folkpensionssystemet infördes på 1930-talet ansågs reformen så viktig att man partiellt ville skilja anstaltens förvaltning från den övriga förvaltningen och underställa den riksdagens tillsyn. Enligt 83 a § riksdagsordningen tillsätter riksdagen 12 fullmäktige för att utöva inseende över folkpensionsanstaltens förvaltning samt för att fastställa instruktion för dem.

Paragrafens 1 mom. motsvarar i sak 83 a § riksdagsordningen. Avsikten är inte att i samband med den nya regeringsformen ändra folkpensionsanstaltens nuvarande konstitutionella ställning. Således skall anstalten fortsättningsvis stå under riksdagens tillsyn. Närmare bestämmelser bl.a. om antalet fullmäktige, suppleanter och uppgifter utfärdas genom lag. Avsikten är att antalet fullmäktige skall vara oförändrat. I 54 § folkpensionslagen ingår för närvarande en bestämmelse om fullmäktiges uppgifter. Dessutom skall riksdagen som för närvarande genom en instruktion kunna utfärda närmare bestämmelser om fullmäktiges verksamhet.

Enligt den allmänna bestämmelsen i paragrafens 2 mom. väljer riksdagen andra organ som behövs, enligt vad som bestäms i regeringsformen, i någon annan lag eller i riksdagens arbetsordning. Organ som nämns i

regeringsformen är t.ex. bankfullmäktige och statsrevisorerna. I lag bestäms bl.a. om Statens säkerhetsfonds delegation, styrelsen för Riksdagsbiblioteket och Rundradion Ab:s förvaltningsråd.

Bestämmelserna om val av vissa organ, om vilka för närvarande föreskrivs i riksdagsordningen, skall enligt förslaget överföras till riksdagens arbetsordning. Som ett exempel på ett sådant organ kan nämnas kansli Kommissionen, som svarar för riksdagens förvaltning.

Det föreslås att bestämmelserna om riksdagens elektor och justeringsmän slopas i samband med reformen, eftersom de är obehövliga. Valen av riksdagens organ har under de senaste årtiondena nästan undantagslöst varit enhälliga. Det har ansetts som ett onödigt tungt och stelt förfarande att sammankalla elektorerna för att fastställa resultatet av enhälliga val. Bestämmelserna om val av riksdagens organ har därför ändrats så att tillsättandet, när valet är enhälligt, har överförts på riksdagens plenum (338–341/1995). Eftersom alla val under de senaste åren har varit enhälliga, har elektorerna i praktiken sammankommit endast till ett konstituerande möte i början av valperioden. På grund av det ovan anförda har det inte längre ansetts nödvändigt att ha ett särskilt organ som förrättar val och därför föreslås det att riksdagen inte längre skall ha elektor utan att alla val förrättas i plenum.

Riksdagens svar och skrivelser upprättas numera i riksdagens kansli såsom tjänstearbete. De undertecknas av talmannen tillsammans med riksdagens generalsekreterare. Riksdagens justeringsmän sammankommer endast om det uppstår problem vid uppsättandet av ett svar eller en skrivelse. Under den senaste tiden har sådana möten hållits mycket sällan. I riksdagens arbetsordning kan det bestämmas att eventuella problem anslutning till riksdagens svar och skrivelser i fortsättningen avgörs av talmanskonferensen och inte av justeringsmännen. Talmanskonferensen är ett bredare organ som bättre representerar riksdagsgrupperna och som kan anses ha tillräcklig sakkunskap för att lösa eventuella konflikter.

Bestämmelsen i paragrafens 3 mom., enligt vilken bestämmelser om hur riksdagen väljer företrädare i internationella organ utfärdas genom lag eller i riksdagens arbetsordning, har överförts direkt från 88 b § riksdagsordningen. Genom lag föreskrivs om

val av Finlands delegation i Nordiska rådet och om Finlands delegation i Europarådet. Med stöd av riksdagens arbetsordning väljs representanter t.ex. till OSSE:s (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) parlamentariska generalförsamling.

37 §. *Val av riksdagens organ.* Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om val av utskott och andra riksdagsorgan. Avsikten är att de allmänna bestämmelserna i paragrafen skall ersätta de bestämmelser i den gällande regeringsformen, riksdagsordningen och i vissa speciallagar som gäller sättet att välja riksdagens organ. Enligt 1 mom. väljs organen normalt vid valperiodens första riksmöte för hela denna period. Undantag från huvudregeln skall kunna göras genom bestämmelser i regeringsformen, riksdagens arbetsordning eller i en av riksdagen antagen instruktion för ett organ (t.ex. instruktionen för statsrevisorerna). Organ som väljs årligen är talmännen, delegationerna i Nordiska rådet och i Europarådet samt Finlands Banks revisorer. Tillfälliga utskott skall kunna tillsättas när som helst under valperioden med ett mandat som fortsätter under valperioden i fråga tills uppdraget är slutfört.

Riksdagen skall på förslag av talmanskonferensen under valperioden kunna tillsätta ett organ på nytt. Möjlighet att tillsätta ett organ på nytt under pågående mandattid gäller för närvarande med stöd av 39, 41 och 42 a § riksdagsordningen elektorerna, utskotten och justeringsmännen. Eftersom de flesta organ för närvarande väljs för hela valperioden, dvs. i allmänhet för fyra år i sänder, är det motiverat att riksdagen vid behov kan besluta tillsätta ett sådant organ på nytt. Detta kan bli aktuellt t.ex. om organets uppgifter ändras väsentligt under valperioden, vilket var fallet när stora utskottet i december 1993 började behandla EES-ärenden.

Enligt 2 mom. förrättar riksdagen valet av utskott och andra organ. Valet förrättas i plenum. Om valet inte är enhälligt förrättas det enligt proportionellt valsätt. Avsikten är att behövliga bestämmelser om valförfarandet skall utfärdas i riksdagens valstadga som antas av riksdagen.

38 §. *Riksdagens justitieombudsman.* I paragrafens 1 mom. ingår förslag till bestämmelser om val av den ene av de högsta laglighetsövervakarna, dvs. riksdagens justitieombudsman, dennes mandatperiod, behörighetsvillkoren för tjänsten samt om de bi-

trädande justitieombudsmännen. Förslaget ersätter 49 § 1 mom. (1113/1997) i den gällande regeringsformen. I 10 kap. föreslås bestämmelser om justitieombudsmannens uppgifter.

Enligt förslaget väljer riksdagen en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän för en fyra års mandattid. Enligt 49 § 1 mom. i den gällande regeringsformen förrättas val av justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän i den ordning som gäller för val av riksdagens talman. I den nya regeringsformen föreslås inte längre några bestämmelser om hur valet av justitieombudsman skall förrättas, utan detta skall bestämmas i riksdagens arbetsordning. Avsikten är att valet skall förrättas på samma sätt som val av talman för närvarande förrättas. Riksdagens grundlagsutskott skall dock ge ett ställningstagande om dem som anmält sig till uppdraget.

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall ha utmärkta lagkunskaper. Behörighetsvillkoren bibehålls således. Enligt 49 § 1 mom. i den gällande regeringsformen skall de biträdande justitieombudsmännen biträda justitieombudsmannen och vid behov sköta dennes uppgifter. Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att den nuvarande hänvisningen till biträdande justitieombudsmannens uppgifter inte till alla delar svarar mot verkligheten (GrUB 5/1997 rd). Med anledning av denna anmärkning i grundlagsutskottets betänkande ingår inte i den föreslagna bestämmelsen någon hänvisning till att biträdande justitieombudsmannens uppgift är att bistå. Vid beredningen av propositionen har det dock med tanke på justitieombudsmannainstitutionens natur ansetts motiverat att fortfarande endast en person tydligt är den egentliga justitieombudsmannen. Därför har det inte ansetts finnas behov av att i detta sammanhang ändra benämningen biträdande justitieombudsman.

Enligt 1 mom. gäller bestämmelserna om justitieombudsmannen i tillämpliga delar de biträdande justitieombudsmännen. Således skall om befriande av de biträdande justitieombudsmännen från deras uppdrag gälla vad som sägs i 2 mom. Även bestämmelserna om ett riksdagsuppdrags oförenlighet med justitieombudsmannauppdraget (27 § 3 mom.), justitieombudsmannens rätt att närvara i plenum (48 § 2 mom.) liksom även bestämmelserna om riksrätten som tjänsteå-

talsforum för justitieombudsmannen (101 § 1 mom.) och justitieombudsmannens juridiska ansvar (117 §) gäller på motsvarande sätt de biträdande ombudsmännen.

I paragrafens 2 mom. ingår en bestämmelse om riksdagens rätt att befria justitieombudsmannen från dennes uppdrag under mandattiden. Denna bestämmelse är ny i grundlagen. För närvarande finns det inget förfarande, genom vilket riksdagen under justitieombudsmannens mandattid kan befria denne från uppdraget. För att garantera det oberoende som justitieombudsmannauppdraget förutsätter är det nödvändigt att justitieombudsmannen har ett starkt skydd mot olika påtryckningsförsök. I praktiken kan det dock uppkomma situationer där justitieombudsmannen inte längre har förutsättningar att fortsätta i uppdraget. Det finns därför behov av ett förfarande, genom vilket riksdagen i exceptionella fall kan befria justitieombudsmannen från uppdraget under mandattiden. Justitieombudsmannens oberoende som laglighetsövervakare får emellertid inte äventyras även om ovan nämnda förfarande tas i bruk.

Enligt förslaget kan justitieombudsmannen befrias endast av synnerligen vägande skäl med ett riksdagsbeslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Innan beslut fattas skall grundlagsutskottet meddela riksdagen sitt ställningstagande. På detta sätt kan det säkerställas att det finns tillräckliga juridiska förutsättningar att befria justitieombudsmannen från uppdraget. Det kan inte komma på fråga att befria justitieombudsmannen från uppdraget endast på grund av att ett enskilt avgörande som justitieombudsmannen har fattat utsätts för hård kritik. Som exempel på ett synnerligen vägande skäl kan nämnas att justitieombudsmannen på grund av t.ex. sjukdom är permanent oförmögen att sköta sitt uppdrag eller att justitieombudsmannen inte längre på grund av starkt misstroende mot hans verksamhet har förutsättningar att sköta sitt uppdrag på ett trovärdigt sätt.

39 §. *Hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen.* I paragrafen ingår grundläggande bestämmelser om hur ärenden skall tas upp till behandling i riksdagen samt om riksdagsledamöternas motionsrätt. Ett ärende kan tas upp till behandling endast om det anhängiggjorts på det sätt som anges i denna regeringsform eller i riksdagens arbetsordning. För att ett nytt sätt att ta upp ärenden

till behandling skall kunna tas i bruk krävs det således inte alltid en grundlagsändring, utan det kan också ske genom ändring av riksdagens arbetsordning, om det inte skall anses att det i grundlagen på ett uttömmande sätt föreskrivits hur ett visst ärende kan tas upp till behandling.

I den allmänna bestämmelsen om hur ett ärende tas upp till behandling konstateras det att ett ärende tas upp i riksdagen genom att regeringen överlämnar en proposition eller en riksdagsledamot väcker en motion. Ett ärende kan dessutom tas upp till behandling i riksdagen på något annat sätt som anges i denna regeringsform eller i riksdagens arbetsordning. Andra sätt att anhängiggöra ärenden är t.ex. statsrådets meddelanden och redogörelser, berättelser som avges till riksdagen, interpellationer och spörsmål. Även talmanskonferensen kan ta initiativ till lagstiftning om riksdagens tjänstemän eller riksdagens arbetsordning eller till bestämmelser om riksdagens verksamhet i övrigt. I riksdagens arbetsordning kan även något annat riksdagsorgan ges möjlighet att lägga fram förslag till bestämmelser om riksdagens verksamhet.

Riksdagens utskott har av tradition haft möjlighet att anhängiggöra vissa ärenden. Avsikten är att huvudsakligen bibehålla denna möjlighet. Ett utskott kan t.ex. anhängiggöra ett sådant förfarande som nämns i 28 § 3 mom. om det anser att någon utskottsmedlem försummar att sköta sitt uppdrag. Även i ärenden som gäller ministeråtal har ett utskott enligt 115 § möjlighet att framställa en undersökningsbegäran till grundlagsutskottet och dessutom kan grundlagsutskottet också undersöka ett ärende på eget initiativ.

Statsutskottet har med stöd av 49 § 2 mom. och 76 a § riksdagsordningen rätt att föreslå hur de medel som behövs för betalning av utgifterna i budgeten skall anskaffas och hur budgetpropositionen temporärt skall iaktas som budget om publiceringen av budgeten försenas över årsskiftet efter finansåret. Avsikten är att bibehålla dessa traditionella möjligheter för finansutskottet att ta upp ärenden till behandling.

I den nya regeringsformen föreslås inte någon bestämmelse motsvarande 50 § 2 mom. i riksdagsordningen angående ekonomiutskottets rätt att framlägga behövliga förslag om stiftande, ändring eller upphävande av lagen om Finlands Bank eller andra bestämmelser och föreskrifter som gäller

Finlands Bank samt rätt att bereda regeringspropositioner om dessa frågor. Ekonomiutskottet har i verkligheten inte möjligheter att utföra något mera omfattande lagberedningsarbete, varför de möjligheter som bestämmelsen ger inte har kunnat utnyttjas i någon större utsträckning. Lagändringar gällande Finlands Bank har därför vanligen anhängiggjorts genom regeringspropositioner.

Bestämmelsen i 50 § 2 mom. riksdagsordningen om ekonomiutskottets rätt att framlägga förslag till ändring av bankfullmäktiges instruktion föreslås ersatt med en bestämmelse i riksdagens arbetsordning, enligt vilken talmanskonferensen framlägger förslag till instruktioner för organ som riksdagen väljer. Plenum remitterar i normal ordning talmanskonferensens förslag till utskottsbehandling.

Paragrafens 2 mom. ersätter enligt förslaget riksdagsordningens 31 § som gäller riksdagsmotioner. Riksdagsmännen kan fortsättningsvis väcka lagmotioner och budgetmotioner. De nuvarande bestämmelserna om hemställningsmotioner föreslås ersatta med bestämmelser om åtgärdsmotioner, som kan innehålla förslag om att lagberedning skall inledas eller någon annan åtgärd vidtas. Närmare bestämmelser om riksdagsmotioner föreslås utfärdade i riksdagens arbetsordning.

Enligt förslaget skall en lagmotion så som nu kunna väckas när riksdagen är församlad. Avsikten är att endast väckandet av budgetmotioner skall vara bundet vid en i riksdagens arbetsordning bestämd tidsfrist på det sätt som för närvarande anges i 32 § 3 mom. riksdagsordningen. Däremot skall inte bara lagmotioner utan också åtgärdsmotioner kunna väckas när som helst när riksdagen är församlad.

Enligt förslaget skall en lagmotion innehålla ett förslag till stiftande av lag. Detta avser antingen stiftande av en helt ny lag eller ändring eller upphävande av en gällande lag. En lagmotion skall fortsättningsvis innehålla ett komplett förslag till lag som utformats som en författningstext. I sak motsvarar den föreslagna bestämmelsen därför 31 § 1 mom. 1 punkten riksdagsordningen, enligt vilken en lagmotion skall innehålla ett i lagform avfattat förslag om stiftande av ny lag eller om ändring, förklaring eller upphävande av gällande lag eller förslag till lag i ett ämne, varom förut genom administrativa stadganden förordnats. En budgetmotion

skall enligt förslaget innehålla förslag till anslag eller något annat beslut som skall tas upp i budgeten eller i en tilläggsbudget. Enligt 86 § skall en sådan budgetmotion som innehåller ett förslag till ändring av budgeten och som väcks med anledning av en tilläggsbudgetproposition ha ett direkt samband med den. Regleringen av budgetmotioner motsvarar således till innehållet 31 § 1 mom. 2 punkten riksdagsordningen, enligt vilken en budgetmotion skall innehålla förslag till anslag eller annat beslut som skall tas in i statsbudgeten eller till en sådan ändring i statsbudgeten som har direkt samband med regeringens tilläggsbudgetproposition. Närmare bestämmelser om utövande av riksdagsledamöternas motionsrätt skall enligt förslaget tas in i riksdagens arbetsordning.

Riksdagsmännen har inte tillgång till personal som är insatt i lagberedningsfrågor och som skulle kunna bereda större lagreformer. Det har därför ansetts nödvändigt att en ledamot kan lägga fram förslag om behövlig lagberedning utan att motionen behöver vara uppgjord i form av ett färdigt lagförslag. För detta föreslås i den nya grundlagen bestämmelser om åtgärdsmotioner, som skall ersätta de nuvarande hemställningsmotionerna.

Åtgärdsmotionerna begränsas inte till att gälla endast ärenden som faller inom ramen för regeringens behörighet, utan en åtgärdsmotion skall i specialfall även kunna gälla t.ex. riksdagens egna organ.

40 §. *Beredningen av ärenden.* I paragrafen ingår grundläggande bestämmelser om det beredningstvång som gäller i riksdagens verksamhet och som innebär att ett ärende i allmänhet inte kan tas upp till behandling i plenum om det inte beretts i ett utskott. Enligt paragrafen skall regeringspropositioner, riksdagsmotioner samt de övriga ärenden som bestäms i regeringsformen eller i riksdagens arbetsordning beredas i utskott före den slutliga behandlingen i plenum. I bestämmelsen uppräknas de viktigaste kategorierna av ärenden. Andra ärenden som skall undergå beredning är t.ex. talmanskonferensens initiativ till lagstiftning om riksdagens tjänstemän och riksdagens arbetsordning och även förslag till andra föreskrifter som gäller riksdagens verksamhet.

Med avvikelse från beredningstvånget skall i plenum fortsättningsvis kunna fattas beslut med anledning av en interpellation samt om statsrådets meddelande och redogö-

relse, utan att dessa remitteras till ett utskott. Det är dock möjligt att remittera även dessa ärenden. Val som förrättas i plenum behöver inte nödvändigtvis föregås av utskottsberedning.

Bestämmelserna ersätter 63 § riksdagsordningen. Det har inte ansetts föreligga något behov att bibehålla bestämmelsen i 63 § 3 punkten riksdagsordningen om förkastande av budget- eller hemställningsmotioner utan att remittera dem till utskott.

41 §. *Behandlingen i plenum.* I paragrafens 1 mom. föreslås att lagförslag och förslag till riksdagens arbetsordning tas upp till två behandlingar i plenum. Enligt gällande riksdagsordning tas lagförslag upp till tre behandlingar och riksdagens arbetsordning till en enda behandling. Övergången till behandling av lagförslag i två behandlingar i stället för tre motiveras ovan i den allmänna motiveringen och närmare motiveringar till förfarandet ges nedan i samband med 72 §. Riksdagens arbetsordning får avsevärt större betydelse i samband med stiftandet av den nya regeringsformen, eftersom en stor del av den detaljreglering av riksdagens arbete som hittills ingått i riksdagsordningen föreslås överförd till arbetsordningen. Det anses därför motiverat att arbetsordningen behandlas i riksdagen på samma sätt som lagförslag.

Lagförslag som lämnats vilande och lagar som inte har stadfästs skall enligt förslaget upptas till en enda behandling i plenum efter utskottsberedning. Riksdagen kan inte längre i detta skede ändra lagarnas innehåll, utan de skall godkännas oförändrade i sak (73 och 77 §).

Ovriga ärenden, t.ex. statsbudgeten, statsrådets meddelanden och redogörelser samt berättelser som överlämnats till riksdagen, tas såsom tidigare upp till en enda behandling i plenum.

I paragrafens 2 mom. föreslås bestämmelser om att beslut fattas med flertalet av de avgivna rösterna, om det inte i fråga om något ärende i regeringsformen bestämts att godkännande förutsätter kvalificerad majoritet. Vid lika röstetal avgör lotten. Bestämmelsen gäller också val som förrättas av riksdagen, så som val av talmän, riksdagens justitieombudsman samt statsminister, liksom även andra beslut som fattas i olika ärenden. Närmare bestämmelser om röstningsförfarandet skall utfärdas i riksdagens arbetsordning, där det liksom för närvarande kan föreskrivas att talmannen kan bestämma

att ny maskinell omröstning eller omröstning med öppna sedlar skall verkställas före lottningen, om talmannen anser detta befogat för att kontrollera resultatet.

42 §. *Talmannens uppgifter i plenum.* I paragrafen ingår grundläggande bestämmelser om talmannens viktigaste uppgifter i plenum. Enligt paragrafens 1 mom. ankommer det på talmannen att sammankalla plenum. Detta innebär att talmannen har rätt att inom ramen för de sammanträdesperioder som riksdagen har beslutat bestämma när plenum hålls och vid vilket klockslag de börjar. Talmannen bestämmer likaså när plenum avslutas.

Talmannen föredrar ärendena för plenum. Således ankommer det i princip på talmannen att avgöra vilka ärenden som tas upp vid vilket plenum. I praktiken upptas på dagordningen de ärenden som i sina olika skeden är färdiga för behandling i plenum eller som har bordlagts till ifrågavarande plenum. I allmänhet försöker talmannen dock så långt som möjligt följa talmanskonferensens planer om när plenum skall hållas och vilka ärenden som skall behandlas.

Talmannen har ansetts ha befogenhet att efter prövning inte bara ändra behandlingsordningen mellan de ärenden som finns på dagordningen utan också att stryka ett ärende från dagordningen eller avbryta behandlingen av ett ärende. I praktiken gör man i allmänhet så att man på förhand i talmanskonferensen diskuterar och kommer överens också om dessa frågor.

Talmannen skall övervaka lagligheten i riksdagens förfarande. Det förfarande som skall iakttas i plenum vid behandling av ärenden har varit i detalj reglerat i riksdagsordningen och riksdagens arbetsordning. I samband med grundlagsreformen föreslås det att de viktigaste bestämmelserna i riksdagsordningen tas in i grundlagen och att resten överförs till riksdagens arbetsordning. Avsikten är att fortfarande rätt detaljerat reglera förfarandet i plenum.

Talmannen skall utöver de egentliga procedurreglerna dessutom fästa avseende bl.a. vid att behandlingen av lagförslag sker i rätt ordning samt om det ärende som behandlas har väckts på lagligt sätt eller om ett förslag strider mot grundlagen eller mot ett beslut som riksdagen redan har fattat. Inget ärende kan upptas till behandling i plenum om det inte har anhängiggjorts i rätt ordning.

När det gäller behandlingsordningen för

lagförslag underlättas talmannens övervakningsskyldighet av att frågan om vilken lagstiftningsordning som skall iakttas vanligen har aktualiserats redan då förslaget remitteras till ett utskott eller senast när ärendet behandlades i utskottet. Vid behov kan grundlagsutskottets utlåtande inhämtas i saken. Om grundlagsutskottet har givit ett utlåtande i saken, föredrar talmannen ärendet för plenum till den del det gäller lagstiftningsordningen i enlighet med utlåtandet.

Enligt paragrafens 2 mom. skall talmannen vägra uppta ett ärende till behandling eller ett förslag till omröstning om talmannen anser att förslaget strider mot grundlagen, någon annan lag eller mot ett beslut som riksdagen redan har fattat. Det har ansetts att talmannen med stöd av denna bestämmelse har kunnat vägra föredra sådana motioner för utskottsremittering som inte har uppfyllt de krav som ställs på motioner. Talmannen har även vägrat att vid tredje behandlingen av ett lagförslag för omröstning ta upp sådana förslag till yttranden som har ansetts strida mot en lag som riksdagen strax därefter antagit.

Om det till följd av talmannens vägran väcks ett förslag som vinner understöd och som innebär att riksdagen inte nöjer sig med talmannens åtgärd, och riksdagen godkänner förslaget, avbryts behandlingen och ärendet hänskjuts till grundlagsutskottet för prövning. Grundlagsutskottet skall utan dröjsmål avgöra om talmannen har förfarit korrekt. Grundlagsutskottets utlåtande i ärendet skall följas vid den fortsatta behandlingen, vilket innebär att utlåtandet är juridiskt bindande för talmannen och hela riksdagen.

Talmannens ledande ställning i riksdagens arbete har ansetts kräva att talmannen iakttar absolut opartiskhet vid skötseln av uppdraget och särskilt när han eller hon leder ordet i plenum. Det föreskrivs därför i 55 § 2 mom. riksdagsordningen att talmannen inte får delta i överläggning eller i omröstning eller föreslå annat än vad som erfordras för verkställigheten av grundlagarna, riksdagens beslut eller arbetsordningen.

För att understryka talmannens opartiskhet föreslås i paragrafens 3 mom. fortsättningsvis en bestämmelse enligt vilken talmannen i plenum inte deltar i debatten eller i omröstningar. Röstningsförbudet gäller även de val som förrättas i plenum. Alderstalmanen, som leder ordet i första plenum, kan dock delta i valet av talman och vice talman.

Paragrafens 1 och 3 mom. motsvarar i väsentliga delar 55 § riksdagsordningen om talmannens ställning och uppgifter. Bestämmelsen i paragrafens 2 mom. om talmannens rätt att vägra ta upp ett ärende till behandling eller för omröstning motsvarar i sak 80 § riksdagsordningen.

43 §. *Interpellation.* Paragrafens skall ersätta bestämmelserna i 37 § 2 och 3 mom. riksdagsordningen om interpellationer och besvarande samt behandling av interpellationer. Detaljerade procedurbestämmelser föreslås bli intagna i riksdagens arbetsordning.

För framställande av en interpellation krävs även i fortsättningen att 20 riksdagsledamöter undertecknar den. Enligt 37 § 2 mom. riksdagsordningen skall interpellationen föredras i riksdagen och bordläggas till ett följande sammanträde. Om minst 20 ledamöter före det sammanträde som interpellationen bordlagts till ansluter sig till den, skall den meddelas vederbörande medlem av statsrådet. I annat fall förfaller den. Den bestämmelse som nu föreslås ändrar förfarandet så till vida att det krävs undertecknande av 20 riksdagsledamöter redan innan interpellationen framställs. Därefter föredras interpellationen i plenum och sänds till statsrådet för att besvaras. En interpellation kan således inte längre förfalla på grund av att tillräckligt många ledamöter inte undertecknar den.

Den politiska och ekonomiska utvecklingen inverkar klart på antalet interpellationer. I slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet framställdes sålunda i genomsnitt 5–6 interpellationer per valperiod. Under de två följande valperioderna mångdubblades antalet interpellationer. Under valperioden 1987–1991 framställdes 18 interpellationer, av vilka tre förföll, och under valperioden 1991–1994 framställdes 21 interpellationer, av vilka två förföll. Under innevarande valperiod har fram till utgången av år 1997 framställts sju interpellationer, av vilka två har förfallit.

Enligt förslaget skall en interpellation besvaras inom 15 dagar räknat från det den delgavs statsrådet. Tiden är den samma som föreskrivs i den gällande riksdagsordningen. Den bestämmelse i 37 § 2 mom. riksdagsordningen som ger statsrådet möjlighet att meddela att svar på grund av sakens beskaffenhet inte ges på interpellationen, föreslås inte längre intagen i paragrafen. Ett sådant meddelande skall enligt förslaget jämställas

med ett svar, varefter omröstning angående förtroendet för statsrådet kan förrättas.

I paragrafens 2 mom. ingår bestämmelser om den förtroendeomröstning som skall förrättas såsom avslutning på interpellationsdebatten. Det föreslås inte några detaljerade bestämmelser på grundlagsnivå om förfarandet vid mätning av förtroendet i samband med en interpellation, såsom bestämmelser om motiverad övergång till dagordningen. Även i 44 § föreslås i fråga om statsrådets meddelanden och redogörelser en uttrycklig bestämmelse om den förtroendeomröstning som förrättas i slutet av behandlingen.

Enligt förslaget bibehåller riksdagen sin möjlighet enligt vedertagen praxis att, efter ett förslag som vunnit understöd, i samband med beslut om vilket som helst ärende, utom statsrådets redogörelser, besluta om förtroendet för statsrådet eller en medlem av statsrådet, genom att anta ett yttrande därom.

I riksdagens arbetsordning tas in närmare bestämmelser om procedurförfarande vid omröstning om förtroendet för statsrådet eller en medlem av statsrådet. I arbetsordningen kan, om man så önskar, även bibehållas de traditionella formuleringarna om övergång till dagordningen.

44 §. *Statsrådets meddelanden och redogörelser.* Paragrafens bestämmelser ersätter i väsentliga delar bestämmelserna i 36 § 1–3 mom. riksdagsordningen om riksdagsbehandlingen av statsrådets upplysning eller meddelande. I paragrafen föreslås att skillnaden mellan behandlingen av meddelanden och redogörelser skall bibehållas. Enligt den kan omröstning om förtroendet för statsrådet eller medlem av statsrådet förrättas endast efter behandlingen av ett meddelande. Ett meddelande blir därmed ett sätt för statsrådet att på eget initiativ å ena sidan få en bedömning av riksdagen angående frågor och politiska avgöranden som statsrådet anser vara viktiga, å andra sidan att automatiskt mäta om statsrådet åtnjuter riksdagens förtroende (GrUU 18/1997 rd). En redogörelse fyller däremot statsrådets behov att i riksdagen för diskussion ta upp en fråga som är av stor betydelse för rikets förvaltning eller internationella relationer utan att frågan om förtroendet för statsrådet aktualiseras i sammanhanget.

I ett meddelande eller i en redogörelse kan upptas samma typer av sakfrågor, varför statsrådet kan välja vilket förfarande det föredrar i ett ärende. Ett undantag från detta

föreslås i 62 §, enligt vilken statsrådet, när det bildats eller dess sammansättning ändras på ett betydande sätt, utan dröjsmål skall ge regeringsprogrammet till riksdagen uttryckligen i form av ett meddelande. Närmare bestämmelser om förfarandet kan tas in i riksdagens arbetsordning.

Under de senaste decennierna har meddelanden givits förhållandevis sällan, i genomsnitt ett eller två per valperiod, med undantag för valperioden 1991–1994, då fyra meddelanden gavs. Redogörelsernas antal har däremot ökat klart under 1980- och 1990-talet. Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet gavs i genomsnitt sex redogörelser per valperiod, medan antalet under de tre senaste valperioderna har varit 9–12.

Enligt förslaget kan riksdagen liksom nu remittera ett meddelande eller en redogörelse till ett utskott för beredning. I riksdagens arbetsordning föreskrivs närmare om behandlingen av meddelanden och redogörelser.

45 §. *Spörsmål, upplysningar och diskussioner.* Den allmänna bestämmelsen i paragrafens 1 mom. om spörsmål ersätter till väsentliga delar bestämmelserna i 37 § 1 mom., 37 a § och 37 b § riksdagsordningen om skriftliga spörsmål, muntliga spörsmål och frågor som är avsedda för frågetimmen med statsrådet. Närmare bestämmelser om förfarandet när spörsmål ställs och besvaras skall ges i riksdagens arbetsordning.

Under det senaste decenniet har riksdagens spörsmålsförfarande ändrats och utvecklets på många sätt. Målet har varit att ledamöterna skall ha så effektiva medel som möjligt till sitt förfogande när de vill få aktuell information om statsrådets verksamhet. I detta syfte infördes bl.a. frågetimmen med statsrådet samtidigt som de muntliga frågetimmarna förnyades och svarstiden förkortades.

Enligt paragrafens 1 mom. finns i riksdagens arbetsordning närmare bestämmelser om hur spörsmål ställs och besvaras. I momentet nämns inte särskilt olika kategorier av spörsmål, utan där slås endast fast att riksdagsledamöterna har rätt att ställa spörsmål. Lagrummet skall ge bättre möjligheter än för närvarande att genom riksdagens arbetsordning på ett smidigt sätt ändra och utveckla spörsmålsförfarandet så att det motsvarar aktuella behov. Det hindrar således inte att de nuvarande spörsmålstyperna utvecklas.

Avsikten är att i riksdagens arbetsordning

skall ges närmare bestämmelser om procedurerna för olika slags spörsmål. Dessa bestämmelser skall vid behov också kunna ge möjlighet att för vissa slags frågor uppställa sådana kvantitativa begränsningar som inte försvagar riksdagsledamöternas rätt enligt grundlagen att ställa spörsmål.

Bestämmelserna i paragrafens 2 mom. om statsministerns upplysningar motsvarar i sak 36 a § 1 mom. riksdagsordningen. Statsministern eller någon annan minister som statsministern utser kan ge riksdagen upplysningar i aktuella frågor. I bestämmelsen föreslås inte den nuvarande begränsningen, enligt vilken upplysningarna endast kan gälla angelägenheter som hör till riksdagens beredningsråd. Statsministern kan således vid behov även ge en upplysning till riksdagen i en fråga som t.ex. hör till presidentens beredningsråd. Procedurbestämmelser motsvarande 36 a § 2 mom. riksdagsordningen föreslås bli intagna i riksdagens arbetsordning.

Bestämmelsen i paragrafens 3 mom. om diskussioner om aktuella frågor ersätter 36 b § 1 mom. riksdagsordningen. Avsikten är att närmare bestämmelser om ordnade av diskussioner i aktuella frågor skall tas in i riksdagens arbetsordning. Detta gör det möjligt att på ett smidigt sätt utveckla förfaringsätten och vid behov även skapa nya diskussionsformer för olika typer av aktuella frågor.

Enligt paragrafens 4 mom. fattar riksdagen inte beslut i frågor som avses i denna paragraf. Bestämmelsen motsvarar 36 a § 3 mom., 36 b § 3 mom., 37 a § och 37 b § 4 mom. riksdagsordningen. Enligt 4 mom. kan vid behandlingen av de frågor som avses i paragrafen göras undantag från det som i 31 § 1 mom. sägs om anföranden. Syftet med denna bestämmelse är att göra det möjligt att i riksdagens arbetsordning ge talmannen sådana fullmakter som avses i 36 a § 2 mom., 36 b § 2 mom., 37 a § och 37 b § 3 mom. riksdagsordningen att begränsa antalet anförenden och längd samt avvika från den normala ordningen för att ge ordet. Det skall också vara möjligt att i riksdagens arbetsordning bestämma att diskussion om en viss fråga inte är tillåten, så som fallet är i 37 § 1 mom. riksdagsordningen beträffande skriftliga spörsmål.

46 §. *Regeringens berättelser till riksdagen.* I paragrafens 1 mom. föreslås bestämmelser om regeringens årliga berättelse

till riksdagen om sina åtgärder samt om skötseln av statsekonomin och om hur budgeten har följts. Bestämmelsen ersätter 29 § riksdagsordningen om regeringens berättelse samt 30 § 2 mom. riksdagsordningen om berättelsen om statsverkets förvaltning och tillstånd.

Innehållet och strukturen i berättelsen om regeringens åtgärder skall enligt ett nyligen fattat beslut revideras (se RP 92/1997 rd, GrUB 4/1997 rd). Den nya berättelsen skall bestå av tre delar. Den första skall vara en allmän del, i vilken de viktigaste händelserna i korthet relateras och i vilken dessutom skall finnas en kort allmän översikt, som ministern har godkänt, över varje ministeriums verksamhet. Den andra delen skall bestå av en utrikes- och säkerhetspolitisk översikt, som bereds av utrikesministeriet tillsammans med försvarsministeriet. I den tredje delen redogörs för regeringens åtgärder med anledning av riksdagsbeslut och riksdagens uttalanden. Samtidigt med berättelsen om regeringens åtgärder skall riksdagen få en verksamhetsberättelse från varje ministerium. Som bilagor till regeringens berättelse skall också ges en berättelse om utvecklingssamarbetet, en social- och hälsovårdsberättelse samt en sysselsättningsberättelse.

Den relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd som nämns i 30 § 2 mom. riksdagsordningen ges årligen vid lagtida riksdag. Därutöver ger regeringen till riksdagen en berättelse, i vilken regeringen besvarar de anmärkningar som framställts i statsutskottets betänkande med anledning av relationen angående statsverkets förvaltning och tillstånd samt statsrevisorernas berättelse. Berättelsen vari regeringen besvarar framställda anmärkningar baserar sig på riksdagens yttrande, som fogas till riksdagens svar med anledning av den ovan nämnda relationen. Det behövs således inte några bestämmelser om saken i grundlagen.

Den föreslagna paragrafens 1 mom. gäller berättelsen om regeringens verksamhet och berättelsen om skötseln av statsekonomin. Förslaget utgör inget hinder för att de nuvarande berättelsernas innehåll utvecklas vidare. Beskrivningen av berättelsernas innehåll har moderniserats. Hänvisningen i 29 § riksdagsordningen om förhållandet till främmande makter behöver inte nämnas särskilt i paragrafen, eftersom denna aspekt ingår i orden "sin verksamhet". Beskrivningen av in-

nehållet i den statsekonomiska berättelsen med orden "skötseln av statsekonomin" och "hur budgeten har följts" motsvarar berättelsens funktion som ett medel för riksdagen att utöva tillsyn över statsekonomin. Beskrivningarna av berättelsernas innehåll är inte avsedda att vara deras officiella namn.

Enligt förslaget skall grundlagen inte längre innehålla några bestämmelser om när regeringens berättelser skall överlämnas. Enligt grundlagsutskottets ståndpunkt borde man dock allmänt sträva efter att berättelsen överlämnas så snart som möjligt i början av riksmötet. Detta är enligt utskottet en viktig förutsättning för att berättelsen skall kunna behandlas i riksdagen redan under vårsessionen (GrUB 4/1997 rd).

Paragrafens 2 mom. gäller andra berättelser som ges till riksdagen. Enligt bestämmelsen kan riksdagen ges andra berättelser enligt vad som bestäms i regeringsformen, annan lag eller riksdagens arbetsordning. Andra berättelser som regleras i grundlagen är justitieombudsmannens (109 § 2 mom.) och justitiekanslens berättelser (108 § 3 mom.). I grundlagen skall inte längre ingå någon bestämmelse som motsvarar 30 § 3 mom. riksdagsordningen om statsrevisorernas berättelse. Om denna berättelse kan bestämmas i lag eller i riksdagens arbetsordning. Andra berättelser till riksdagen ges för närvarande bl.a. av folkpensionsanstaltens fullmäktige och bankfullmäktige, Finlands delegationer i Europarådet och i Nordiska rådet samt av styrelsen för Riksdagsbiblioteket. Om dessa berättelser bestäms i gällande lag.

47 §. *Riksdagens rätt att få information.* I paragrafen ingår bestämmelser om riksdagens samt dess utskotts och andra organs rätt att få information. Riksdagens omfattande rätt enligt paragrafen att få information har stor betydelse i synnerhet för riksdagens parlamentariska kontroll av regeringen. A andra sidan bör man lägga märke till att rätten enligt denna paragraf att få information kompletteras av talrika andra förfaranden enligt den nya regeringsformen som ger riksdagen och enskilda riksdagsledamöter rätt omfattande möjligheter att skaffa och få information från regeringen. Till den delen kan det hänvisas till t.ex. de föreslagna bestämmelserna om meddelanden, redogörelser och statsministerns meddelanden samt de berättelser som skall lämnas till riksdagen.

I paragrafens början konstateras allmänt att

riksdagen har rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för handläggningen av ett ärende. Bestämmelsen omfattar både statsrådets skyldighet att på eget initiativ tillstålla riksdagen behövlig information och skyldigheten att lägga fram sådan information som riksdagen ber om.

Slutet av paragrafens 1 mom. ersätter bestämmelserna i 53 § 1 mom. riksdagsordningen om utskottens rätt att få information. Samtidigt utvidgas rätten till information så att vederbörande minister skall trygga att även andra riksdagsorgan än utskotten får information. Med andra riksdagsorgan avses här t.ex. talmanskonferensen och kanslikommissionen. Om statsrevisorernas och bankfullmäktiges rätt att få information föreslås specialbestämmelser i regeringsformen (90 § 3 mom. och 91 § 2 mom.). Folkpensionsanstaltens fullmäktiges rätt att få information tryggas i vederbörande lagstiftning.

Paragrafens 2 mom. ersätter 53 § 2 mom. riksdagsordningen om ett utskotts rätt att på begäran få utredning av respektive ministerium. Bestämmelsen föreslås utvidgad så att den utöver respektive ministerium gäller hela statsrådet. Utskottet kan vid behov ge ett utlåtande i saken till statsrådet eller ministeriet med anledning av utredningen.

I paragrafens 3 mom. hänvisas till 97 §, som gäller riksdagens rätt att få information i internationella ärenden. Även på dessa ärenden skall dessutom tillämpas den allmänna bestämmelsen i 47 §.

48 §. *Ministrarnas samt justitieombudsmannens och justitiekanslerns rätt att närvara.* I paragrafen föreslås bestämmelser om ministrarnas samt justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att vara närvarande och yttra sig i plenum. Bestämmelsen ersätter 59 § riksdagsordningen.

Paragrafens 1 mom. gäller ministrarnas närvaro och yttranderätt i plenum. Därutöver konstateras på ett sätt som motsvarar 44 § 1 mom. riksdagsordningen och 25 § 2 mom. i den gällande regeringsformen att en minister inte kan vara medlem i ett riksdagsutskott eller, om han eller hon enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter, inte samtidigt kan delta i riksdagsarbetet. Bestämmelsen i 52 § 1 mom riksdagsordningen om en ministers rätt att delta i utskottsmöten föreslås inte längre ingå i grundlagen, utan en minister kan delta i ett utskottsmöte endast på begäran av utskottet.

Enligt paragrafens 2 mom. begränsas justi-

tieombudsmannens och justitiekanslerns närvaro- och yttranderätt i plenum till situationer, när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas. Enligt 59 § riksdagsordningen har de lika omfattande närvaro- och yttranderätt som ministrarna. Justitieombudsmannen och justitiekanslern har ändå inte enligt vedertagen praxis varit närvarande i plenum annat än i ovan nämnda fall och det har inte heller förekommit behov av närvaro i övrigt.

I grundlagen föreslås inte längre någon bestämmelse motsvarande 59 § riksdagsordningen enligt vilken en minister, justitiekanslern eller justitieombudsmannen skall ges ordet framom andra. Bestämmelserna om i vilken ordning ordet ges föreslås alla ingå i riksdagens arbetsordning.

49 §. *Fortsatt behandling av ärenden.* I paragrafen föreslås bestämmelser om fortsatt behandling av ärenden på följande riksmöte. Av paragrafens 1 mom. framgår huvudregeln som säger att om behandlingen av ett ärende inte har slutförts vid ett riksmöte, fortsätter den på följande riksmöte. Ärenden som inte har behandlats färdigt i slutet av en valperiod förfaller. Bestämmelsen motsvarar 35 § riksdagsordningen.

I paragrafens 2 mom. bestäms såsom undantag från huvudregeln, att behandlingen av interpellationer och statsrådets meddelanden inte fortsätter på följande riksmöte. Behandlingen av interpellationer och meddelanden avslutas med en förtroendeomröstning och det har därför av tradition ansetts att det inte är skäl att överföra behandlingen av ett sådant ärende till följande riksmöte. Behandlingen av en redogörelse kan i undantagsfall fortsätta vid följande riksmöte om riksdagen beslutar så. De föreslagna bestämmelserna motsvarar 36 § 4 mom. och 37 § 4 mom. riksdagsordningen.

Enligt paragrafens 3 mom. kan behandlingen av ett internationellt ärende vid behov fortsätta även på ett riksmöte som följer efter riksdagsval. Den praxis som med stöd av 54 d § riksdagsordningen har gällt i fråga om ärenden som gäller Europeiska unionen utvidgas sålunda till att gälla även andra internationella ärenden, t.ex. godkännande och ikraftträdande av internationella avtal. Man kan anta att godkännande eller ikraftträdande av ett internationellt avtal endast sällan är en fråga där den nya regering som bildas efter ett riksdagsval har en annan inställning än föregående regering. Om så

trots allt skulle vara fallet, kan regeringen i en sådan exceptionell situation återta propositionen. I de flesta fall kan behandlingen av ärendet fortgå smidigt efter valen, och då behöver någon ny proposition inte överlämnas.

50 §. *Offentligheten i riksdagens verksamhet.* Paragrafens 1 mom. ersätter 56 och 91 § riksdagsordningen om offentligheten i fråga om plenum och riksdagshandlingarna. Plenum är offentliga och allmänheten kan följa dem. Endast i mycket exceptionella fall, t.ex. under allvarliga undantagsförhållanden som hotar nationen, kan det anses acceptabelt att plenum hålls bakom stängda dörrar. Också då skall det vara avgörande om den fråga som skall behandlas bör anses vara sådan att den inte kan behandlas i offentligt sammanträde. I paragrafen föreslås därför en bestämmelse enligt vilken riksdagen endast av synnerligen vägande skäl kan besluta att plenum inte är offentligt. Riksdagen skall vid behov också kunna besluta om hemlighållande av handlingar som hänför sig till slutna sammanträden.

Enligt den andra meningen i paragrafens 1 mom. publicerar riksdagen riksdagshandlingarna enligt vad som närmare bestäms i riksdagens arbetsordning. Enligt bestämmelsen skall det i arbetsordning närmare föreskrivas hur och i vilken omfattning riksdagshandlingarna skall publiceras. Bestämmelsen omfattar även plenarprotokollen, som nu nämns särskilt i riksdagsordningen. Plenarprotokollen utgör fortfarande viktig information om riksdagens och riksdagsledamöternas verksamhet och avsikten med den ändrade formuleringen är inte att ändra praxis i fråga om publiceringen.

Paragrafens 2 mom. ger uttryck för den princip som kan härledas ut 52 § riksdagsordningen, enligt vilken utskottens sammanträden inte är offentliga. Avsikten med dessa sammanträdens icke-offentliga natur är att ge riksdagsledamöterna möjlighet att bereda ärendena i utskotten genom förhandlingar och informationsutbyte i en konfidentiell atmosfär. För att trygga en framgångsrik utskottsbehandling ges i allmänhet inte uppgifter till offentligheten om de diskussioner som förts i utskottet ens när ärendet är slutbehandlat där. Detta utgör emellertid inte något hinder för att i debatten i plenum relatera olika skeden av utskottsbehandlingen.

I riksdagens arbetsordning föreslås bestämmelser om andra personers närvarorätt än

utskottsmedlemmarnas. Dessa bestämmelser ersätter 52 § 1–3 mom. riksdagsordningen.

Den andra meningen i paragrafens 2 mom., som gäller utskottets rätt att bestämma att dess sammanträde är offentligt till den del utskottet inhämtar upplysningar för beredningen av ett ärende, motsvarar 52 § 4 mom. riksdagsordningen. Möjligheten att hålla offentliga sammanträden skall gälla både utskott som bereder ärenden och utskott som ger utlåtande.

Bestämmelsen i sista meningen i 2 mom. angående utskottsprotokollens och därtill hörande andra handlingars offentlighet är ny i grundlagen, men den motsvarar vedertagen praxis. Utskottsprotokoll skall i praktiken bli offentliga när utskottets sekreterare har skrivit under dem. De handlingar som hör till utskottsbehandlingen blir oberoende av protokollet offentliga när ärendet är slutbehandlat. Utskottet kan emellertid i något ärende, av tvingande skäl besluta något annat. Vid prövning av vad som skall anses som tvingande skäl kan som utgångspunkt för tolkningen tas sådana motsvarande skäl som nämns i 12 § 2 mom, som föreslås ersätta 10 § 2 mom. i den gällande regeringsformen, och som gäller lagstiftning om begränsning av offentligheten för handlingar i myndigheternas besittning. Avsikten är att närmare bestämmelser om utskottens protokoll och andra handlingar samt om deras offentlighet skall ges i riksdagens arbetsordning.

I paragrafens 3 mom. föreslås som första mening en ny allmän bestämmelse enligt vilken utskottens medlemmar skall iaktta sådan sekretess som utskotten av tvingande skäl anser att ett ärende särskilt kräver. Bestämmelsen motsvarar vedertagen praxis som har sin grund i utskottsbehandlings icke-offentliga natur. Momentets andra mening ersätter bestämmelserna i 48 § 4 mom. och 54 f § riksdagsordningen om den sekretess som krävs av utskottsmedlemmar som deltar i behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen. Beträffande utrikesutskottet ändras bestämmelsen så till vida att utskottet självt fattar beslut om saken efter att ha hört statsrådet. Enligt gällande bestämmelse skall utrikesutskottet iaktta sådan sekretess som regeringen anser att ärendets art kräver. För de utskott som deltar i behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen innebär förslaget en förändring så till vida att de andra utskotten skall iaktta

sådan sekretess som utrikesutskottet eller stora utskottet har ansett att ärendets art kräver. Eftersom de andra utskotten bereder EU-ärenden för behandlingen i utrikesutskottet eller stora utskottet, kan det anses motiverat att de skall iaktta den sekretess som det utskott som behandlar ärendet som en helhet finner motiverad.

Avsikten är att i riksdagens arbetsordning skall tas in bestämmelser som garanterar att sådana riksdagsgrupper som inte har några representanter i ett utskott har möjlighet att få information.

Riksdagens övriga organ skall i tillämpliga delar iaktta bestämmelserna om utskott. I riksdagens förvaltning, t.ex. i kanslikommissionen, skall dock i tillämpliga delar iakttas samma offentlighetsprinciper som inom statsförvaltningen i allmänhet. Av riksdagen utsedda organ, såsom statsrevisorerna, bankfullmäktige och folkpensionsanstaltens fullmäktige, skall iaktta de sekretessbestämmelser som föreskrivs i respektive lag eller instruktion.

51 §. *Språket i riksdagsarbetet.* Paragrafens 1 mom., enligt vilket i riksdagsarbetet används finska eller svenska, motsvarar i sakligt hänseende 88 § 1 mom. riksdagsordningen. Den föreslagna bestämmelsen bekräftar nuvarande praxis enligt vilken en riksdagsledamot har rätt att använda finska eller svenska både när ledamoten avfattar motioner, spørsmål eller andra handlingar och i anföranden i plenum, utskott eller något annat riksdagsorgan. Bestämmelser om tolkning skall som för närvarande tas in i riksdagens arbetsordning. I arbetsordningen skall, så som för närvarande i arbetsordningens 59 §, bestämmas att den finska texten ligger till grund för behandlingen i riksdagen. I arbetsordningen skall också kunna bestämmas hur den svenska texten utarbetas.

I paragrafens 2 mom. bestäms att de handlingar genom vilka ärenden anhängiggörs skall tillställas riksdagen på finska och svenska. Dessutom räknas i bestämmelsen upp de riksdagshandlingar som skall avfattas på finska och svenska. Bestämmelserna motsvarar i sak 86 § 1 mom. och 88 § 2 och 3 mom. riksdagsordningen samt 22 § i den gällande regeringsformen.

Bestämmelserna om kanslikommissionen föreslås i sin helhet bli överförda till riksdagens arbetsordning. Några bestämmelser om att kanslikommissionens skriftliga förslag skall avges på bägge språken intas inte läng-

re i grundlagen utan till behövliga delar i riksdagens arbetsordning.

I riksdagen skall lagförslag behandlas både i utskotten och i plenum utgående från den finskspråkiga texten. Riksdagens svar på svenska skall uppgöras i riksdagens kansli. Talmanskonferensen tar ställning till eventuella problem i samband med uppsättandet av det svenskspråkiga svaret i enlighet med vad som föreslås i motiveringen till 36 §.

Enligt 96 § om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen behandlar riksdagen förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen och som annars skulle falla inom riksdagens behörighet. Den handling genom vilken ärendet blir anhängigt har i dessa frågor ansetts vara statsrådets skrivelse, vari kortfattat relateras ärendets innehåll. Det har sålunda inte ansetts utgöra ett hinder för behandlingen av ett sådant ärende i riksdagen att själva förslaget till rättsakt eller fördrag inte finns att tillgå på finska och svenska. Målet bör dock vara att förslagen till rättsakter och fördrag bifogas skrivelsen åtminstone som inofficiella översättningar till finska och svenska. Från detta bör man göra undantag endast i specialfall, t.ex. när saken är brådskande och det behövs för att säkerställa riksdagens påverkningssamverkan (GrUB 10/1993 rd, s. 2). Också då bör handlingarna tillställas riksdagen på de inhemska språken så snart översättningarna har blivit klara.

52 §. *Riksdagens arbetsordning samt reglementen och instruktioner.* I paragrafen föreslås allmänna bestämmelser om riksdagens arbetsordning och dess innehåll, om riksdagens interna reglementen samt om antagande av instruktioner för de organ som riksdagen utser. Paragrafen skall ersätta 90 § riksdagsordningen samt separata bemyndiganden att utfärda instruktioner.

Enligt paragrafens 1 mom. skall riksdagen anta en arbetsordning där närmare bestämmelser utfärdas om förfarandet under riksmötena samt om riksdagens organ och riksdagsarbetet. I samband med stiftandet av den nya regeringsformen faller merparten av de tidigare i riksdagsordningen ingående detaljregleringarna av riksdagsarbetet bort från grundlagen. Avsikten är emellertid att bibehålla detaljregleringen genom att överföra bestämmelserna huvudsakligen till riksdagens arbetsordning. Från riksdagens ar-

betsordning kan på samma sätt vissa detaljer överföras till olika reglementen och talmanskonferensens anvisningar.

Avsikten är att i den nya arbetsordning för riksdagen, som skall ersätta arbetsordningen från 1927 (19.12.1927; publicerad 377/1983), skall stiftas så att den kan träda i kraft samtidigt som den nya regeringsformen. Utfärdandet av den nya arbetsordningen skall grunda sig på ett uttryckligt bemyndigande i lagen om ikraftträdande av regeringsformen. Detta lagförslag kommer att överlämnas till riksdagen genom en separat proposition under vårsessionen 1998.

På grund av att riksdagens arbetsordning får större betydelse föreslås det att förslag om stiftande och ändring av arbetsordningen i framtiden skall behandlas i den ordning som gäller lagförslag, dvs. två gånger i plenum i stället för en som för närvarande. Arbetsordningen skall dock fortfarande vara en författning som godkänns enbart av riksdagen och som således inte, vilket är fallet beträffande lagar, skulle förutsätta utomstående stadfästelse eller underskrift, utan när arbetsordningen eller en ändring av den blivit godkänd skall riksdagen själv sköta om att den publiceras i Finlands författningssamling.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. bestäms att riksdagen kan utfärda reglementen för riksdagens interna förvaltning, för val som riksdagen förrättar och för annan detaljerad reglering av riksdagsarbetet. Ett reglemente kan i detta sammanhang gälla riksdagens alla interna normer av lägre rang, t.ex. valstadgan. Reglementena föreslås bli upptagna till en enda behandling i plenum. Reglementena godkänns i allmänhet på förslag av talmanskonferensen, men i riksdagens arbetsordning kan i fråga om vissa reglementen, t.ex. riksdagens räkenskapsstadga, beredningen delegeras till kanslikommissionen. Avsikten med bestämmelsen är inte att begränsa talmanskonferensens möjligheter att liksom som för närvarande utfärda allmänna anvisningar, t.ex. om utskottets verksamhet eller stora utskottets möjlighet att självt godkänna sin egen arbetsordning. Eftersom det är fråga om intern reglering av riksdagsarbetet, kan befogenheterna ges i riksdagens arbetsordning.

I paragrafens 2 mom. föreslås ytterligare att riksdagen skall kunna anta instruktioner för organ som den utser. För närvarande finns det instruktioner för justitieombuds-

mannen, statsrevisorerna, riksdagens bankfullmäktige, Finlands Banks revisorer och folkpensionsanstaltens fullmäktige. Riksdagen upptar på talmanskonferensens förslag instruktionerna till en enda behandling i plenum.

53 §. *Folkomröstning.* I paragrafen ingår grundläggande bestämmelser om förfarandet vid beslut att ordna rådgivande folkomröstning. Bestämmelsen motsvarar i väsentliga delar 22 a § i den gällande regeringsformen. Den systematiska placeringen av paragrafen har vållat vissa problem. Eftersom beslut att ordna folkomröstning alltid fattas genom en av riksdagen godkänd lag, har det ansetts att den naturliga placeringen av bestämmelsen är 4 kap., som gäller riksdagens verksamhet.

Finlands statskick bygger till väsentliga delar på representativ demokrati. Detta framgår av 2 §, enligt vilken statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av den till riksmöte församlade riksdagen. Som en komplettering av den representativa demokratin har det emellertid föreskrivits om möjligheten att ordna rådgivande folkomröstning.

Den gällande bestämmelsen om folkomröstning som finns i 22 a § (570/1987) regeringsformen är från år 1987. I samband med beredningen av detta lagrum utreddes grundligt olika folkomröstningsmallar och deras tillämplighet på den finländska demokratin. Om detta finns en omfattande utredning i folkomröstningskommitténs betänkande (kommittébetänkande 1983:25). Man beslöt då att begränsa bestämmelsen om folkomröstning till att gälla endast rådgivande folkomröstningar, som ansågs ge medborgarna en möjlighet att uttrycka sin åsikt och därigenom delta i beslutsfattandet, medan beslutanderätten och ansvaret ändå kvarstår hos de för ändamålet valda organen.

Under den tid 22 a § regeringsformen har varit i kraft har genom det förfarande som avses i lagrummet endast en rådgivande folkomröstning ordnats. Det skedde år 1994 då det röstades om Finlands anslutning till Europeiska unionen (578/1994). På basis av erfarenheterna från den folkomröstningen har det framförts olika synpunkter på hur den nuvarande regleringen av rådgivande folkomröstningar fungerar. Det är emellertid inte på grundvalen av en enda omröstning möjligt att göra en helhetsbedömning av hur den nuvarande regleringen fungerar och hur den eventuellt borde utvecklas.

Den föreslagna grundlagsbestämmelsen gäller fortfarande endast rådgivande folkomröstningar. Resultatet av en sådan omröstning är inte juridiskt bindande för t.ex. riksdagen eller enskilda riksdagsmän, men i praktiken får det mycket stor betydelse när slutliga beslut fattas.

Beslut att ordna folkomröstning fattas genom en särskild lag. I lagen skall finnas bestämmelser om tidpunkten för omröstningen och om de alternativ som skall föreläggas dem som röstar. Ordandet av folkomröstningen och formuleringen av röstningsalternativen är sålunda alltid beroende av riksdagens beslut.

Enligt paragrafens 2 mom. utfärdas bestämmelser om förfarandet vid folkomröstning genom lag. För närvarande ingår de allmänna bestämmelserna om detta i lagen om förfarandet vid rådgivande folkomröstningar (571/1987). Det föreligger emellertid inte några juridiska hinder för att i en lag om en viss folkomröstning bestämma om ett förfarande som i något avseende avviker från det som nämns i förfarandelagen.

Enligt gällande 22 a § 1 mom. regeringsformen skall staten informera om alternativen och stöda informationen om dem. Till följd av beslutet om skrivsättet för den nya grundlagen föreslås inte längre några bestämmelser om informationsskyldigheten i samband med folkomröstningar, utan detta bör regleras i vanlig lag.

Bestämmelser om rösträtt i folkomröstning finns i 14 § 1 mom. i förslaget.

Den föreslagna paragrafen gäller endast statliga folkomröstningar. Om rådgivande kommunala folkomröstningar bestäms för närvarande i 30 § kommunallagen (365/1995) och i lagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar (656/1990). Det har dessutom ansetts att även landskapet Åland har rätt att ordna rådgivande folkomröstningar inom landskapet.

5 kap. Republikens president och statsrådet

I förslaget till 5 kap. ingår bestämmelser om val av republikens president och om presidentens ämbetsperiod, presidentens högtidliga försäkran samt om presidentens sätt att fatta beslut och om förhinder för presidenten. I kapitlet föreslås dessutom en allmän bestämmelse om presidentens uppgifter.

Närmare bestämmelser om uppgifterna tas in i respektive sammanhang i regeringsformens övriga kapitel.

På grund av det nära sambandet mellan å ena sidan presidentens och å andra sidan statsrådets beslutsfattande föreslås det att också bestämmelserna om statsrådet intas i 5 kap. Beträffande statsrådet föreskrivs i kapitlet om statsrådets sammansättning, behörighetsvillkoren för ministrarna och deras ansvar inför riksdagen, om regeringsbildning och val av statsminister, regeringsprogrammet, begränsningen av ministrarnas bindningar och skyldigheten att redovisa för dem samt om avsked för statsrådet och ministrar. I kapitlet föreslås ytterligare allmänna bestämmelser om statsrådets och statsministerns uppgifter, beslutsfattandet i statsrådet och ministerierna samt om justitiekanslern i statsrådet.

54 §. *Val av republikens president.* Sättet för val av republikens president reviderades år 1991 (1074/1991) och är numera ett direkt folkval, som vid behov förrättas i två omgångar. Detta valsätt motiverades framför allt med att det ansågs vara demokratiskt. Demokratin ansågs komma till uttryck i synnerhet på så sätt att det under den andra omgången inte finns samma möjligheter att över huvudet på röstarna påverka valutgången, vilket var fallet vid indirekta val som förrättades av elektor (RP 232/1988 rd, GrUB 10/1989 rd). Det nuvarande valsättet har hittills varit i bruk endast en gång, dvs. under presidentvalet 1994. Under valet framkom inte några sådana problem som skulle förutsätta väsentliga justeringar av innehållet i bestämmelserna om presidentval.

Förslaget till 54 § innehåller bestämmelser om val av president, vilka fortsättningsvis utgår från det nuvarande valsättet med en, vid behov två direkta valomgångar. I den gällande regeringsformen ingår detaljerade bestämmelser om förfarandet vid val av president (RF 23–23 d §). En så detaljerad reglering överensstämmer inte med det allmänna framställningssättet i den nya regeringsformen. I 54 § förlås sålunda endast grundläggande bestämmelser om val av president, medan närmare föreskrifter om valförrättningen intas i vallagstiftningen.

I paragrafens 1 mom. ingår bestämmelser om valets direkta natur, kravet att presidentkandidaterna skall vara infödda finska medborgare, ämbetsperiodens längd samt begränsningen av presidentens på varandra

följande ämbetsperioder till högst två. I sak motsvarar bestämmelserna 23 § i den gällande regeringsformen. Om rösträtt i presidentvalet föreskrivs i 14 § 1 mom.. Uttrycket statliga val i detta lagrum avser även presidentval.

I regel skall presidenten väljas för en ämbetsperiod om sex år. Ämbetsperioden kan emellertid vara kortare eller längre än sex år om presidenten, efter att föregående presidents ämbetsperiod upphört i förtid, väljs vid någon annan tidpunkt än den som gäller för ordinarie presidentval. Härvid kan oberoende av 1 mom. följande presidentval hållas vid den i lag bestämda ordinarie tidpunkten, även om ämbetsperioden då blir kortare eller längre än sex år.

Motiveringen till begränsningen av antalet på varandra följande ämbetsperioder var när lagen stiftades att man på detta sätt förhindrar att samma person är president en alltför lång, oavbruten period. Begränsningen ansågs ägnad att förhindra att presidentens personliga inflytande och maktutövningen accentueras alltför starkt (GrUB 10/1989 rd). Dessa argument talar för en begränsning även i fortsättningen.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs hur valresultatet bestäms. Det ersätter 23 b § i den nuvarande regeringsformen. Lagrummet har emellertid omformulerats för att bättre överensstämma med det nya skrivsättet.

För att en kandidat skall bli vald i den första valomgången krävs att kandidaten får mer än hälften av de avgivna rösterna. Härvid beaktas inte blanka eller förkastade röster. Om ingen av kandidaterna har fått mer än hälften av de avgivna rösterna, skall nytt val förrättas mellan de två kandidater som fått flest röster. Enligt 23 b § 2 mom. i den gällande regeringsformen förrättas den andra valomgången den tredje söndagen efter det första valet. Enligt förslaget skall tidpunkten för den andra valomgången inte längre bindas vid ett i grundlagen bestämt datum. Avsikten är dock att den andra omgången skall förrättas så snabbt som det är tekniskt möjligt utan att äventyra valets syfte, dvs. att alla röstberättigade skall ges möjlighet att utöva sin rösträtt. Med beaktande av de synpunkter som framförs i grundlagsutskottets betänkande 10/1989 rd, är det emellertid inte skäl att bestämma att tiden mellan den första och den andra valomgången skall vara längre än tre veckor.

Om endast en kandidat ställs upp i presi-

dentvalet blir denna kandidat utsedd till president utan val.

I paragrafens 3 mom. föreslås en bestämmelse om grunderna för kandidatuppställningen. Bestämmelsen förenhetligar regleringen på grundlagsnivå av kandidatuppställningen i å ena sidan riksdagsval (25 § 3 mom.) och å andra sidan presidentval. Rätt att ställa upp kandidater har enligt förslaget registrerade partier. Rätten att ställa upp kandidater i presidentval skall dock i motsats till vad som gäller riksdagsval endast tillkomma de partier som är företrädare i riksdagen. En förutsättning är således att minst en riksdagsledamot har valts från partiets kandidatlista vid senast förrättade riksdagsmannaval. Vid sidan av partierna skall fortsättningsvis 20 000 röstberättigade ha rätt att uppställa kandidater.

I paragrafens 3 mom. föreslås även ett bemyndigande, enligt vilket tidpunkten för presidentvalet och närmare bestämmelser om förfarandet vid val av president utfärdas genom lag. De nuvarande bestämmelserna i regeringsformen om valtidspunkten (RF 23 b § 2 och 3 mom.), verkan av att en presidentkandidat avlider eller får bestående förhinder (RF 23 c §) samt om förhandsröstning (RF 23 d §) föreslås därför i fortsättningen bli intagna i den övriga lagstiftningen om val av president.

55 §. *Presidentens ämbetsperiod.* I paragrafen föreslås bestämmelser om när presidentens ämbetsperiod inleds och upphör. Enligt 1 mom. tillträder presidenten sitt ämbete första dagen i den månad som följer efter valet. Tidpunkten för när ämbetsperioden börjar bestäms sålunda enligt samma princip både när presidentvalet har förrättats vid den i lagen bestämda, ordinarie tidpunkten och när presidentval förrättats vid en avvikande tidpunkt till följd av att föregående presidents ämbetsperiod upphört i förtid. Förslaget avviker i detta hänseende från den gällande regeringsformen (23 e § 1 mom. och 2 mom. samt 25 § 1 mom.), enligt vilken tidpunkten för när presidenten tillträder sitt ämbete bestäms på olika sätt beroende på situationen. Med avvikelse från nuvarande lagstiftning (RF 23 e § 1 mom.) binds tidpunkten för när presidenten tillträder sitt ämbete inte vid någon viss kalendermånad, utan beroende på när presidenten blivit vald.

I paragrafens 2 mom. ingår oförändrad den allmänna bestämmelsen i 23 e § 3 mom. i den gällande regeringsformen om att presi-

dentens ämbetsperiod upphör när den president som väljs i följande val tillträder.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs om verkan av att presidenten avlider eller har bestående förhinder. Med bestående förhinder avses en situation, t.ex. allvarlig sjukdom, som varaktigt omöjliggör skötseln av presidentuppdraget. Enligt förslaget skall då en ny president väljas så snart som möjligt. Detta förutsätter att man, så snart bestående förhinder har konstaterats eller man fått vetskap om presidentens död, vidtar åtgärder för att förrätta presidentval genom normalt förfarande.

Förslaget till 3 mom. motsvarar i sak den andra meningen i gällande 25 § 1 mom. regeringsformen. Med avvikelse från detta lagrum föreslås att i bestämmelsen uttryckligen fastställs att statsrådet skall konstatera det bestående förhindret. Bestämmelsen motsvarar till denna del den praxis som tidigare iakttagits i motsvarande situationer. Senast år 1981 gick man till väga på så sätt att statsrådet fastställde att den dåvarande presidenten på grund av sjukdom var permanent förhindrad att sköta presidentuppdraget utifrån sitt eget meddelande samt ett läkarintyg. Samtidigt gavs ett i författningssamlingen publicerat statsrådsbeslut (717/1981) om tidpunkten för val av elektor för presidentvalet samt valtidspunkten. Även om statsrådets behörighet att konstatera bestående förhinder för presidenten kan anses klar, är det motiverat att i den nya regeringsformen ta in en uttrycklig bestämmelse om detta på grund av de betydande konstitutionella följder som är förknippade med att bestående förhinder konstateras. Konstaterandet av bestående förhinder skall basera sig på en tillförlitlig utredning, t.ex. ett officiellt läkarintyg.

56 §. *Högtidlig försäkran.* I paragrafen finns bestämmelser om den högtidliga försäkran som republikens president avger inför riksdagen när han eller hon tillträder sitt ämbete. I paragrafen fastställs även formuläret för försäkran. I sak motsvarar paragrafen 24 § i den gällande regeringsformen.

Presidentens högtidliga försäkran har en lång historisk tradition som bygger på regentförsäkringarna under svenska tiden och storfurstendömet. Med tanke på statsförfatningstraditionens kontinuitet är det motiverat att fortsättningsvis hålla kvar bestämmelsen om högtidlig försäkran. Försäkran är symbolisk och saknar betydelse för presidentens behörighet.

57 §. *Presidentens uppgifter.* I paragrafen ingår en grundläggande bestämmelse om presidentens uppgifter. I regeringsformens särskilda bestämmelser och i annan lagstiftning förskrivs närmare om presidentens uppgifter och behörighet.

Presidentens viktigaste uppgifter skall framgå av regeringsformen. Enligt 3 § 2 mom. utövar presidenten och statsrådet regeringsmakten i Finland. I enlighet med detta har presidenten betydande konstitutionella befogenheter bl.a. i utrikespolitiken, vid statsrådets bildande, lagstiftningsförfarandet, fastställande av förtida val och tjänsteutnämningar samt i egenskap av överbefälhavare för försvarsmakten. Presidenten skall sköta sina uppdrag i nära samarbete med statsrådet, eftersom presidenten enligt förslaget liksom tidigare fattar sina forbundna beslut i statsrådet. Presidenten har i egenskap av statsöverhuvud även många viktiga ceremoniella uppgifter. Som exempel på detta kan nämnas att presidenten fortsättningsvis skall förklara riksmötet öppnat samt avslutat för varje valperiod (33 §).

I regeringsformen föreslås fortfarande inga bestämmelser om presidentens övriga samhälleliga engagemang och framträdanden, såsom att stödja medborgarverksamhet i egenskap av beskyddare för olika evenemang och tillställningar, om tal och föredrag samt besök och möten. Till denna del kan presidenten handla utgående från egen prövning.

Av de uppgifter för presidenten som skall regleras i den nya regeringsformen har under tiden efter andra världskriget tonvikten lagts vid ledningen av utrikespolitiken. Enligt förslaget till 93 § leds Finlands utrikespolitik även i framtiden av presidenten i samverkan med statsrådet. Även om krig och fred beslutar presidenten med riksdagens samtycke. Den föreslagna 95 §, enligt vilken internationella förpliktelser sätts i kraft genom presidentförordning, har nära anknytning till presidentens uppgifter på utrikespolitikens område.

Presidenten deltar i lagstiftningsförfarandet genom att överlämna propositioner till riksdagen, vilka uppgörs av statsrådet (70 § jfr 58 § 2 mom.). Även vid återtagande av en proposition fattar presidenten beslutet i enlighet med statsrådets beslutsförslag (71 § jfr 58 § 2 mom.). På presidenten ankommer likaså att stadfästa och underteckna av riksdagen godkända lagar (77 och 79 §). Presi-

denten kan även i fortsättningen utfärda förordningar med stöd av uttryckligt bemyndigande i lag (80 §).

Presidenten är enligt förslaget fortsättningsvis en viktig aktör i det reviderade regeringsbildningsförfarandet (61 §). Presidenten utnämner efter förhandlingar mellan riksdagspartierna och riksdagsgrupperna en statsministerkandidat, om vilken riksdagen röstar. På presidenten ankommer även att utnämma statsministern och de övriga ministrarna, men i fråga om statsministern är presidenten bunden vid riksdagens val och i fråga om de övriga ministrarna vid det förslag som läggs av den person som valts till statsminister.

Enligt förslaget beviljar presidenten statsrådet eller en minister avsked (64 §). Om det inte är fråga om att en minister inte längre åtnjuter riksdagens förtroende, kan avsked dock inte beviljas utan begäran eller, om det gäller en enskild minister, utan initiativ av statsministern.

Presidentens inrikespolitiska maktbefogenheter hänger delvis samman med lösningen av politiska krissituationer. Sålunda föreslås det att presidenten fortsättningsvis skall ha makt att på motiverat initiativ av statsministern besluta om förtida riksdagsval (26 §). Presidentens utnämningssbefogenheter är fortsättningsvis omfattande. Det ankommer på presidenten att direkt med stöd av regeringsformen utnäma vissa av statsförvaltningens högsta tjänstemän (126 §) samt justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare (69 §), de ordinarie domarna (102 §) och riksåklagaren (104 §) samt alla officerare (128 §). Presidenten är fortsättningsvis överbefälhavare för försvarsmakten (128 §). I anslutning till detta är det enligt förslaget presidenten som på framställning av statsrådet beslutar om mobilisering av försvarsmakten (129 §). Av tradition är presidenten behörig att fatta beslut om benådning (105 §).

I regeringsformen finns inte någon uttömmande uppräknings av presidentens uppgifter, utan de kan även grunda sig på andra av riksdagen stiftade lagar. För närvarande baserar sig en väsentlig del av presidentens tjänsteutnämningssmakt på bestämmelser i andra lagar. Som en konstitutionellt viktig kategori av ärenden som ankommer på presidenten kan även anses de uppgifter som anges i självstyrelselagen för Åland. Enligt självstyrelselagen utövar presidenten bl.a.

lagstiftningskontroll över landskapslagarna och i detta syfte kan presidenten förordna att lagen skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del, om presidenten finner att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att en landskapslag rör rikets inre eller yttre säkerhet (19 § självstyrelselagen). Presidenten kan emellertid inte längre ges uppgifter genom förordning eller författningar på lägre nivå. Om de uppgifter som för närvarande ankommer på presidenten med stöd av en förordning skall kvarstå, bör bestämmelserna överföras till lag.

En del av de uppgifter som enligt den gällande regeringsformen hör till presidenten tas enligt förslaget inte in i den nya grundlagen. Som exempel kan nämnas presidentens makt att bevilja medborgare i annat land finsk medborgarrätt samt lösa från finskt medborgarskap (RF 31 §). Medborgarskapsbesluten är ofta mycket rutinmässiga till sin natur och berör enskilda personer. På grund av ärendenas natur och det beslutsförfarande som gäller dem är det inte längre nödvändigt att på grundlagsnivå föreskriva om detta, utan bestämmelsernas naturliga placering är respektive speciallag. Däremot finns det inga konstitutionella hinder för att presidenten även i framtiden med stöd av lag beslutar om beviljande av eller lösande från medborgarskap.

Bestämmelsen i 32 § i den gällande regeringsformen om att presidenten utövar inseende över förvaltningen har inte längre i praktiken haft någon viktig självständig betydelse, och det har därför inte ansetts motiverat att ta in en motsvarande bestämmelse i den nya regeringsformen. Även 29 § 2 mom. i den gällande regeringsformen om presidentens dispensmakt har i praktiken varit av ringa betydelse, och någon motsvarande bestämmelse föreslås därför inte längre i grundlagen.

58 §. *Presidentens sätt att fatta beslut.* I paragrafen ingår bestämmelser om presidentens sätt att fatta beslut, vilket föreslås bli helt förnyat. Paragrafens ersätter 34 § i den gällande regeringsformen. Genom reformen understryks det parlamentariska draget i presidentens beslutsfattande genom att det inför riksdagen ansvariga statsrådets betydelse i presidentens beslutsförfarande förstärks.

Paragrafen baserar sig på förfaringsätt som under en mycket lång tid befästs i konstitutionell praxis. Bestämmelser om förfarandet föreslås nu i mera detaljerad form än

tidigare samtidigt som förfarandet förenklas. Av de grundläggande förfarandena i presidentens beslutsfattande kvarstår bl.a. huvudregeln enligt vilken det formbundna beslutsfattandet anknys till statsrådets närvaro och ministerföredragning. Vidare kvarstår vissa undantag från denna regel. Presidentens beslutsfattande anknys dock i allt fler fall till det beslutsförslag som lagts fram vid statsrådets allmänna sammanträde. De föreslagna bestämmelserna baserar sig på det förslag till ändring av 34 § regeringsformen som behandlades vid 1994 års riksdag i den form som riksdagen beslöt lämna förslaget vilande på basis av regeringens proposition 285/1994 rd med förslag till lagstiftning om vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter. Förslaget till formulering av paragrafen har emellertid utvecklats till vissa delar.

Syftet med paragrafen är att så långt som möjligt utsträcka den parlamentariska ansvarstäckningen till presidentens beslutsfattande. Paragrafen reglerar presidentens formella beslutsfattande i hela dess omfattning. Sålunda intar t.ex. det utrikespolitiska beslutsfattandet inte någon särställning i detta avseende, utan även på detta område skall presidenten fatta sina formbundna beslut i det förfarande som anges i paragrafen, dvs. i närvaro av statsrådet och på föredragning av den minister som är behörig i saken. Presidenten fattar enligt förslaget beslut i statsrådet om bl.a. erkännande av stater, upprättande och brytande av diplomatiska förbindelser, medlemskap i internationella organisationer, utnämning av de högsta tjänstemännen inom utrikesförvaltningen, tillsättande av delegationer samt undertecknade, godkännande och ratificering av internationella överenskommelser samt överlämnande av propositioner till riksdagen i anslutning till överenskommelserna ävensom utfärdande av förordningar om ikraftträdande av överenskommelserna. Presidenten agerar dessutom inom utrikespolitiken genom att ge anvisningar inför förhandlingar, väcka initiativ och främjåra utrikespolitiska ställningstaganden. Även i dessa frågor kan presidentens beslutsfattande ske i statsrådet i det förfarande som anges i 58 §. Även förslaget till 93 § hänger samman med presidentens skötsel av utrikespolitiken. Paragrafen förutsätter att presidentens icke-formbundna utrikespolitiska beslutsfattande omfattas av den parlamentariska ansvarstäckningen. Detta krav kan i

praktiken uppfyllas t.ex. genom diskussioner mellan presidenten och statsministern eller den behöriga ministern eller vid förberedande behandling i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott med presidenten närvarande (se GrUB 4/1991 rd och 1/1997 rd).

Paragrafen förutsätter att de ärenden som presidenten skall besluta i regel bereds i statsrådet. Presidenten kan följaktligen inte ha något konkurrerande beredningsmaskineri. Presidentens kanslis uppgifter inskränker sig därför närmast till att bistå presidenten med praktiska angelägenheter, att sköta presidentens administrativa åligganden samt att se till att presidenten får de personliga tjänster som presidenten behöver (lag om presidentens kansli; 1382/1995).

Kopplingen mellan presidentens beslutsfattande och statsrådet medverkan är viktig inte bara med tanke på riksdagens ställning utan också med avseende på laglighetsövervakningen av presidentens beslutsfattande. Presidentens eget straffrättsliga ansvar för sina tjänsteåtgärder är mycket begränsat (113 §). Ministrarnas juridiska ansvar omfattar däremot även medverkan till presidentens beslut. Statsrådet skall i sista hand vägra verkställa ett av presidenten fattat lagstridigt beslut (112 § 2 mom.). Justitiekanslern skall vara närvarande när ärenden föredras för presidenten i statsrådet. Riksdagens justitieombudsman har rätt att vara närvarande (111 § 2 mom.).

Paragrafens 1 mom. anger huvudregeln, enligt vilken presidenten fattar sina beslut i statsrådet, på dettas beslutsförslag. Bestämmelsen avser den s.k. presidentföredragningen. Statsrådet i sin helhet deltar i föredragningen. I 67 § 3 mom. föreslås att gränsen för när statsrådet är beslutsfört fortfarande skall dras vid fem ministrar. Eftersom presidenten fattar sina beslut i statsrådet, lämpar sig bestämmelsen om statsrådets beslutförhet även på presidentföredragningen. Om detta finns numera en uttrycklig bestämmelse i 2 § 2 mom. reglementet för statsrådet (1522/1995).

När ärenden föredras för presidenten i statsrådet är det presidenten som leder ordet. Detta beror på presidentföredragningens natur och bör anses så självklart att det inte är nödvändigt att längre inta någon uttrycklig bestämmelse om saken i grundlagen, såsom gjorts i den gällande regeringsformen (RF 39 § 1 mom.).

Enligt 1 mom. skall presidenten i regel fatta sina beslut i enlighet med statsrådets förslag. Härmed avses det förslag till innehåll i presidentens beslut om vilket beslutats tidigare vid statsrådets allmänna sammanträde. Enligt det nuvarande förfarandet framlägger statsrådets sitt officiella beslutsförslag endast när så har bestämts särskilt. Inte ens i de viktigaste ärendena har det varit en regel att presidenten fattar sitt beslut i enlighet med det beslutsförslag som tillkommit vid statsrådets allmänna sammanträde. Den föreslagna bestämmelsen innebär i detta avseende en principiell ändring. Ett beslutsförslag skall läggas fram i alla ärenden utom i dem som uppräknas i 3 mom. I praktiken innebär förslaget att vederbörande minister är skyldig att föredra ärendet för presidenten i enlighet med vad statsrådet föreslår oberoende av om han eller hon själv har understött förslaget i statsrådsbehandlingen. Ministern har visserligen en möjlighet att i samband med föredragningen föra fram sin egen avvikande åsikt.

I paragrafens 2 mom. ingår bestämmelser om betydelsen av statsrådets beslutsförslag. Bestämmelsen stärker statsrådets roll när det gäller att bestämma innehållet i presidentens beslut. I det nuvarande beslutsfattandet är regeln att presidenten är beroende av statsrådets medverkan men inte bunden av dess åsikt. I praktiken har en betydande del av presidentens beslutsfattande parlamentariserats, vilket innebär att presidenten utövar sina befogenheter i överensstämmelse med statsrådets ställningstagande. När t.ex. regeringens propositioner överlämnas till riksdagen eller förordningar utfärdas har presidenten redan av praktiska skäl mycket små möjligheter till självständig maktutövning.

För att ytterligare befästa det parlamentariska inflytandet över presidentens beslutsfattande skulle det emellertid stämma överens med den ovan relaterade utvecklingstrenden att i den nya regeringsformen ta in en tydlig bestämmelse, enligt vilken presidentens beslut även i sak skall basera sig på statsrådets beslutsförslag. Tanken bakom utformningen av 2 mom. är antagandet att innehållet i presidentens beslut överensstämmer med statsrådets beslutsförslag. Presidenten kan alltså inte när ärendet föredras första gången fatta ett beslut som avviker från statsrådets förslag till avgörande. Om presidenten inte vid denna föredragning av någon anledning anser sig direkt kunna fatta ett

beslut som överensstämmer med statsrådets beslutsförslag, återgår ärendet automatiskt till statsrådet för beredning. Statsrådets allmänna sammanträde skall därefter lägga fram ett nytt beslutsförslag, som emellertid till innehållet kan vara det samma som det tidigare förslaget. När ärendet föredras på nytt kan presidenten fatta ett beslut som avviker också från det nya beslutsförslaget, om presidenten anser det vara befogat.

Den föreslagna bestämmelsen ger statsrådet en möjlighet att på nytt överväga sitt beslutsförslag, om presidenten inte godkänner det genast. Ärendets återgång till statsrådet för beredning behöver emellertid inte nödvändigtvis bero på meningsskiljaktigheter mellan statsrådet och presidenten. Det kan bli aktuellt också när det i samband med presidentföredragningen framkommer frågor som kräver ytterligare utredning. Att ärendet återsänds till statsrådet kan vara motiverat t.ex. för att utreda laglighetsaspekter som sammanhänger med beslutet. Om det förekommer meningsmotsättningar mellan presidenten och statsrådet om beslutets sakliga innehåll, innebär bestämmelsen i första hand förhandlingar för att finna en kompromisslösning. Förslaget betonar till denna del även betydelsen av samarbetet mellan presidenten och statsrådet, samtidigt som presidenten fortfarande i sitt beslutsfattande kan utöva sin prövningsrätt i sak.

När det gäller överlämnande eller återtagande av en proposition binds emellertid presidentens prövningsrätt enligt förslaget till 2 mom. ännu starkare till statsrådets beslutsförslag. I fråga om propositioner skall beslutet efter ny beredning fattas i enlighet med statsrådets nya förslag. Presidenten kan således inte vid den andra föredragningen ändra statsrådets förslag till proposition eller vägra överlämna den. Detta gäller även återtagande av en proposition. Komplettering av propositioner enligt 71 § sker genom överlämnande av en ny proposition, varför även på denna tillämpas det förfarande som anges i den andra meningen i 2 mom.

När det gäller överlämnande och återtagande av en proposition kan bindandet av presidenten vid statsrådets nya beslutsförslag anses motiverat, eftersom ledningen av lagstiftningsarbetet samt uppgörandet av budget- och tilläggsbudgetpropositioner från parlamentariskt synpunkt anses vara statsrådets viktigaste uppgift. Med beaktande av detta vore det problematiskt om presidenten

kunde hindra statsrådet från att uppgöra en proposition eller överlämna den med ett annat innehåll än den som det inför riksdagen ansvariga ministeriet anser vara det rätta. Förslaget motsvarar till denna del det ställningstagande som på samma grunder intagits i grundlagsutskottets betänkande 16/1994 rd.

I paragrafens 3 mom. uppräknas de undantagsfall när presidenten fattar beslut utan att statsrådet lägger fram ett i 1 mom. avsett förslag till avgörande. I momentet anges inte direkt om ärendet skall genomgå förberedande behandling i statsrådets allmänna sammanträde utan att förslag till avgörande framställs, eller om saken skall föredras direkt för presidenten utan behandling i allmänt sammanträde. Denna fråga avgörs på författningshierarkiskt lägre nivå i bestämmelserna om statsrådet. Gemensamt för de ärendegrupper som nämns i förteckningen är således att statsrådets allmänna sammanträde inte i dessa ärenden lägger fram förslag till avgörandets innehåll, inte ens fastän saken eventuellt genomgår förberedande behandling i allmänt sammanträde.

Momentets 1 punkt gäller utnämning av statsrådet och dess medlemmar samt avsked åt statsrådet eller en medlem av statsrådet. I 61 § ingår bestämmelser om regeringsbildning. Enligt detta lagrum utnämner presidenten till statsminister den person som riksdagen valt för uppdraget. De övriga ministrarna utnämns av presidenten i enlighet med förslag av den som utsetts till statsminister. Eftersom presidentens utnämningssmakt i sak har bundits till riksdagens val av statsminister och till den sistnämndes förslag till minister, är det inte längre motiverat med ett beslutsförslag från statsrådet. I 64 § föreslås bestämmelser om avsked åt statsrådet och ministrar. Beviljande av avsked är beroende av begäran, riksdagens misstroende eller, i fråga om en enskild minister, även av statsministerns initiativ. På grund av ärendets natur är det inte heller i en sådan situation motiverat med ett beslutsförslag från statsrådet.

Enligt 2 punkten förordnar presidenten om förtida riksdagsval utan något beslutsförslag från statsrådet. Enligt förslaget till 26 § förutsätter förordnande om förtida riksdagsval på samma sätt som för närvarande motiverat initiativ av statsministern och att riksdagsgrupperna hörs. I samband med att den bestämmelse tillkom, enligt vilken upplösning av riksdagen förutsätter statsministerns in-

itiativ, konstaterade grundlagsutskottet uttryckligen att avsikten är att statsministerns framställning till presidenten om förordnande av förtida val är formfri och därmed inofficiell, dvs. utanför den normala behandlingsproceduren i statsrådet. Enligt utskottets åsikt skulle det vara problematiskt att förfara på något annat sätt, då presidenten efter att ha tagit emot framställningen dessutom skall höra riksdagens olika grupper innan saken kan avgöras i statsrådet. Med begreppet statsministerns "framställning" avsåg utskottet att betona förslagets formfria natur (GrUB 10/1989 rd).

Enligt 3 punkten lägger statsrådet inte heller fram något beslutsförslag när det gäller benådning samt sådana andra i lag särskilt nämnda ärenden som gäller enskilda personer eller som på grund av sitt innehåll inte förutsätter behandling vid statsrådets allmänna sammanträde. Den bakomliggande tanken är att det inte är nödvändigt att vid allmänt sammanträde bereda sådana presidentbeslut som inte är förenade med betydande samhälls- eller ekonomiskpolitiska synpunkter. Eftersom sådana beslut över huvud taget inte skall beredas i allmänt sammanträde, kommer det inte heller på fråga att ett förslag till avgörande skulle läggas fram. Typiska sådana beslut är vissa beslut som direkt berör enskilda personer, av vilka uttryckligen benådningsbesluten nämns (105 §). Till övriga delar bygger beslutanderätten i de frågor som avses i 3 punkten på författningar av lägre rang än grundlagen, varför det inte heller är möjligt att i grundlagen inta en detaljerad förteckning över dem. En sådan förteckning är inte heller förenlig med principerna för skrivsättet i den nya regeringsformen. Den föreslagna bestämmelsen innebär ett bemyndigande att genom en vanlig lag bestämma i vilka av de i bestämmelsen avsedda ärendena inte skall ges något beslutsförslag från statsrådets sida. Bestämmelsen förutsätter att ärenden av denna typ preciseras i lag. I lag kan t.ex. bestämmas att presidentens beslut om beviljande eller befrielse från medborgarskap eller beviljande av titel eller tjänsteutmärkelsetecken inte behöver behandlas på förhand vid statsrådets allmänna sammanträde för framläggande av förslag. Vid prövning av i vilka fall ett ärende i den bemärkelse som avses i bestämmelsen, på grund av sitt innehåll inte förutsätter behandling vid statsrådets allmänna sammanträde, är det avgörande om beredningen

av ärendet har en sådan allmän betydelse att denna är förknippad med synpunkter som förutsätter statsrådets prövning. Presidentens tjänsteutnänningsbeslut är exempel på beslut av sådan mera vidsträckt betydelse att avvikelser från kravet på att statsrådet skall lägga fram ett beslutsförslag inte kan göras.

Enligt 4 punkten fattar presidenten dock beslut om utnämning av domare utan att statsrådet föredrar förslag till avgörande. Enligt 102 § skall presidenten utnämna de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande. Genom lag skall också kunna bestämmas att presidenten utnämmer andra domare. Av skäl som gäller säkerställandet av domstolarnas oberoende har det ansetts motiverat att statsrådet i dessa utnämning-ärenden i egenskap av ett politiskt sammansatt organ inte föredrar förslag till avgörande, utan att utnämningförfarandet ordnas särskilt genom lag på ett sätt som betonar domstolarnas oberoende.

Enligt 5 punkten fattar presidenten i ärenden som avses i självstyrelselagen för Åland i regel sina beslut utan att statsrådet föredrar förslag till avgörande. Enligt självstyrelselagen fattar presidenten bl.a. beslut om när landskapslagar skall förfalla. Presidentens beslutsmakt i ärenden som berör Åland är i allmänhet närmast av juridisk art, och det är därför naturligt att dessa ärenden föredras från justitieministeriet utan något beslutsförslag från statsrådets allmänna sammanträde. Ett undantag utgörs av sådana beslut om landskapets ekonomi som har en mer allmän statsekonomisk betydelse och som det därför framdeles är motiverat att förberedande behandla vid statsrådets allmänna sammanträde. I 34 § självstyrelselagen för Åland bestäms om presidentens beslutsfattande och om föredragning av ärenden som gäller landskapet. I fråga om förfarandet hänvisas i lagen till 34 § i den gällande regeringsformen, och självstyrelselagen bör därför justeras på denna punkt.

I paragrafens 4 mom. ingår bestämmelser om hur ärenden föredras för presidenten. Föredragningen sköts av den minister som är behörig i ärendet. Bestämmelsen tillämpas inte bara på de ärenden i vilka statsrådet i enlighet med 1 mom. lägger fram förslag till avgörande, utan också på de i 3 mom. avsedda övriga ärendena. Ett ärende som gäller ändring av hela statsrådets sammansättning, dvs. i praktiken avsked åt hela statsrådet, samt utnämning av ett nytt statsråd föredras

inte av någon minister utan av vederbörande föredragande. Om föredragandens ansvar föreslås bestämmelser i 118 § 2 mom.

I den nya regeringsformen föreslås inte längre bestämmelser om kontrasignering av presidentens beslut (jfr RF 34 §). Sådana närmast tekniska frågor i anslutning till beslutsfattandet har sin naturliga plats i författningar av lägre rang än grundlagen, t.ex. i reglementet för statsrådet.

Bestämmelserna i paragrafens 1–4 mom. om presidentens sätt att fatta beslut skall inte gälla militära kommandomål och militära utnämningssaken eller ärenden som gäller presidentens kansli, utan enligt förslaget till 5 mom. fattar presidenten beslut i dessa ärenden på det sätt som bestäms i lag. Denna lösning, som möjliggör beslut i ovan nämnda ärenden utanför statsrådet, utan statsrådets beslutsförslag och utan ministerföredragning, kan motiveras med att dessa ärenden är av speciell natur.

Presidenten fattar beslut i militära kommandomål och delvis i militära utnämningssaken i sin egenskap av försvarsmaktens överbefälhavare (128 §). Redan enligt gällande regeringsform bestäms det särskilt om beslutsförfarandet i dessa ärenden (RF 34 § 4 mom.). Bestämmelser om förfaringssättet finns i 8 § lagen om försvarsmakten (402/1974). Enligt detta lagrum utnämner presidenten officerarna vid försvarsmakten i statsrådet eller vid föredragning av militära utnämningssaken. De militära utnämningssakerna föredras för presidenten av försvarsmaktens kommandör. Vid den s.k. kabinettsföredragningen föredras kommandören även militära utnämningssaker. Den föreslagna bestämmelsen gör det möjligt att fortsätta denna föredragningspraxis. Bestämmelsen utgör dock inget hinder för att ordna föredragningen av militära kommandomål eller militära utnämningssaken på ett från lagen avvikande sätt, t.ex. genom att stärka det parlamentariska draget också i dessa föredragningar (t.ex. så att ärendena avgörs efter ministerföredragning men utanför statsrådet). I 5 § lagen om gränsbevakningsväsendet (5/1975) anges redan nu att militära utnämningssaken inom gränsbevakningsväsendet föredras för republikens president av inrikesministern, som är behörig i ärenden som gäller gränsbevakningsväsendet.

Presidentens kansli kan betraktas som en administrativ enhet som bistår vid uppgifter som hör till presidentuppdraget och vid vil-

ket administrativa beslut fattas, även av presidenten. I sitt betänkande 16/1994 rd ansåg grundlagsutskottet att denna del av presidentens beslutsfattande skall lämnas utanför det förfaringssätt som presidenten normalt skall iaktta och som kräver statsrådets medverkan. Numera regleras denna fråga i lagen om republikens presidents kansli (1382/1995). Enligt 4 § i den nyss nämnda lagen fattar presidenten beslut i ärenden som gäller kansliet huvudsakligen utanför statsrådet. Ett undantag utgörs av kanslistadgan som ges i form av en förordning och på vilken därför tillämpas det förfarande som normalt gäller förordningar, samt utnämning av kanslichefen och kansliets föredraganden samt på förordnande av vikarie för kanslichefen, på vilka det normala förfarandet för tjänsteutnämningar tillämpas. Förslaget till 5 mom. gör det möjligt att fortsätta denna praxis.

59 §. *Förhinder för presidenten.* I paragrafen föreslås bestämmelser om skötseln av presidentens uppgifter när presidenten själv har förhinder. Bestämmelsen motsvarar i sak första meningen i 25 § 1 mom. i den gällande regeringsformen. Bestämmelsen gäller såväl tillfälliga som bestående förhinder, även om det av 55 § 3 mom. framgår att en ny president skall väljas så snart som möjligt om det är fråga om ett bestående förhinder. Enligt samma lagrum är det statsrådet som konstaterar att presidenten har bestående förhinder. När ett bestående förhinder har konstaterats, skall 59 § om skötsel av presidentens uppgifter följas till dess att den nya presidenten tillträder sitt ämbete vid den tidpunkt som avses i 55 § 1 mom.

Sjukdom eller motsvarande tvingande skäl kan utgöra sådana förhinder som tillfälligt förhindrar presidenten att sköta sina uppgifter. Tidigare ansågs även presidentens utlandsresor utgöra ett tillfälligt förhinder. På denna punkt ändrades tolkningen genom ett yttrande som president Koivisto år 1991 på föredragning från justitieministeriet lät anteckna i statsrådets protokoll. Enligt yttrandet informeras justitieministeriet i det syfte som nämns i 25 § 1 mom. regeringsformen om republikens presidents utlandsresor endast i de fall där man på förhand vet att det under den tid resan varar behöver fattas presidentbeslut på det sätt som avses i 34 § 1 och 2 mom. regeringsformen, eller om ett sådant behov uppkommer under utlandsresan och presidenten inte anser sig kunna återvända till landet för att behandla ärendena.

Förhindret och ställföreträdaren konstateras därvid endast för det ifrågavarande presidentbeslut. I statsrådets protokoll skall göras en anteckning om när förhindret börjar och när det upphör samt vem som är ställföreträdare. Om detta informeras på förhand så som tidigare. (Statsrådets protokoll 20.12.1991)

Vid förhinder sköts presidentens uppgifter av statsminister eller, om också statsministern är förhindrad, av ställföreträdande statsministern. Statsministerns ställföreträdare skall enligt propositionen bestämmas enligt 66 § 2 mom.

Jävsbestämmelserna i 3 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) gäller inte presidenten. I praktiken har det tidigare uppstått oklarhet om huruvida en bestämmelse i regeringsformen om förhinder för presidenten också skall gälla eventuella jävs-situationer. I nyare statsförfattningsrättslig litteratur har man emellertid förhållit sig avvisande till denna möjlighet. Eftersom det saknas uttryckliga bestämmelser om jäv för presidenten, kan sådant egentligt jäv som kan jämföras med domar- eller tjänsteman-jäv uppenbarligen inte komma ifråga i presidentens beslutsfattande. Det är sålunda motiverat att tolka den föreslagna bestämmelsen så att den endast gäller situationer där presidenten har förhinder och inte jävssituationer.

Statsministern eller någon annan minister som sköter presidentens uppgifter är förhindrad att samtidigt sköta sina egna uppgifter. Detta kan anses vara en så vedertagen praxis att det inte längre är nödvändigt att i den nya regeringsformen (jfr RF 39 § 2 mom.) inta någon bestämmelse om saken. Enligt förslaget till 48 § 1 mom. kan en minister som sköter republikens presidents uppgifter inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

60 §. *Statsrådet*. Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om statsrådets sammansättning, behörighetsvillkoren för ministrar och ministrarnas parlamentariska ansvar.

Begreppet statsråd används i den nya regeringsformen liksom nu i två bemärkelser. I de flesta av de förslagna bestämmelserna avses med statsrådet den inför riksdagen ansvariga ministär som består av statsministern och de övriga ministrarna (t.ex. 61–64 §). Med statsrådet kan dock även avses statsrådets allmänna sammanträde och den organisatoriska helhet som ministerierna ut-

gör (t.ex. 67 och 68 §). Den dubbla betydelsen kan dock inte anses föranleda några större praktiska problem. Det är fråga om ett i konstitutionell praxis helt vedertaget språkbruk. Om man frångår detta språkbruk kan tolkningssvårigheter uppkomma och därmed ett omfattande behov att revidera underordnad lagstiftning. Kontexten i det enskilda fallet kan dessutom anses tillräckligt klart uttrycka vilken innebörd begreppet statsrådet har.

I paragrafens 1 mom. finns mycket allmänna bestämmelser om statsrådets sammansättning. Bestämmelsen motsvarar till denna del den andra meningen i 2 § 3 mom. i den gällande regeringsformen. Det anses fortfarande inte behövt att i grundlagen ta in någon bestämmelse om det exakta antalet ministrar, utan detta regleras i lag. För närvarande bestäms om detta i 1 a § lagen om statsrådet, enligt vilken republikens president till medlemmar av statsrådet, statsministern inberäknad, utnämmer högst 18 ministrar att tjänstgöra såsom chefer för ett ministerium eller att handlägga ärenden som hör till ministeriernas verksamhetsområde eller att vara ministrar utan portfölj. Den föreslagna bestämmelsen i grundlagen innebär att statsrådets sammansättning på ett smidigt sätt kan anpassas efter varierande behov.

I 1 mom. föreslås dessutom i överensstämmelse med 36 § 2 mom. i den gällande regeringsformen att ministrarna skall vara för redbarhet och skicklighet kända finska medborgare. Detta är en flexibel formulering som dock skall uppfattas som ett formellt om än mycket generellt behörighetsvillkor för ministeruppdraget och som således skall beaktas på vederbörligt sätt vid val av president och utnämning av ministrar. Samtidigt föreslås det i 36 § 3 mom. i den gällande regeringsformen angivna kravet skall frångås, enligt vilket den minister som handlägger ärenden som gäller justitieförvaltningen samt minst en av de andra ministrarna skall vara lagfarna. Detta krav på att justitieministern och en annan minister skall ha avlagt juridisk slutexamen har i takt med att statsrådet arbetssätt utvecklats förlorat sin ursprungliga betydelse, som var att garantera den juridiska sakkunskapen i statsrådets beslutsfattande. Något sådant behörighetsvillkor finns inte i andra länder med motsvarande rättskultur som Finland och några särskilda behörighetsvillkor har inte ställts på de andra ministrarna. Det kan inte heller längre

anses befogat att som ett absolut villkor för skötseln av justitieministeruppdraget kräva juridisk examen. Den parlamentariska utgångspunkten är att ministrarna är beroende av riksdagens förtroende. Ministeruppdraget är i första hand ett politiskt förtroendeuppdrag. Det är därför inte motiverat att på förhand med stränga formella behörighetsvillkor begränsa kretsen av personer som kan utnämnas till ministrar.

Bestämmelserna i paragrafens 2 mom. om ministrarnas parlamentariska ansvar och deras ansvar för statsrådets beslut motsvarar i sak 43 § i den gällande regeringsformen. Enligt den första meningen täcker ansvaret både det politiska och juridiska ansvaret. Konsekvenserna av det politiska ansvaret realiseras genom riksdagens eventuella misstroendevotum. Riksdagen kan i flera sammanhang ge uttryck för sitt misstroende gentemot en minister. Statsrådets eller en enskild ministers förtroende prövas regelbundet i samband med interpellationer (43 §) och statsrådets meddelanden (44 §). Möjligheten uttrycka misstroende för en minister begränsar sig emellertid inte till dessa förfaranden som uttryckligen skapats för att mäta förtroendet. Statsrådet eller någon av dess medlemmar är efter en misstroendeförklaring skyldiga att begära avsked. Presidenten skall även utan begäran bevilja statsrådet eller en minister avsked från medlemskap i statsrådet (64 § 2 mom.) då dessa inte längre åtnjuter parlamentariskt förtroende.

Det juridiska ansvaret inför riksdagen förverkligas i form av ministeråtal i riksrätten. Riksdagens grundlagsutskott har enligt förslaget till 114–116 § rätt att undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd och väcka talan mot honom eller henne i riksrätten, ifall de särskilda förutsättningarna för väckande av talan uppfylls.

I de viktigaste frågorna fungerar statsrådet i en sammansättning med flera medlemmar, dvs. kollegialt. Det är därför viktigt att reglera den enskilde ministers ansvar för ett sådant beslut som han eller hon varit med om att fatta. Enligt förslaget till 2 mom. svarar varje minister som deltagit i behandlingen för beslutet, om han eller hon inte har anmält avvikande åsikt till protokollet. Denna regel avviker från det normala tjänstansvaret i ett kollegialt organ. En tjänsteman ansvarar nämligen i ett kollegialt organ endast för ett sådant beslut som han eller hon har understött såsom medlem (118 § 1

mom.). En medlem av statsrådet ansvarar enligt nuvarande praxis däremot också för ett beslut som han eller hon har motsatt sig, om han eller hon inte uttryckligen har anmält avvikande åsikt till protokollet.

Även presidentens beslutsfattande sker med statsrådets medverkan. Statsrådet skall i sista hand vägra verkställa ett av presidenten fattat lagstridigt beslut (112 § 2 mom.). En ministers juridiska ansvar sträcker sig även till medverkan i presidentens beslutsfattande. Det föreslagna 2 mom. skall tolkas så att en minister har juridiskt ansvar också för ett sådant av presidenten fattat beslut till vilket presidenten har medverkat, om han eller hon inte har anmält avvikande åsikt. I sista hand kan därför medverkan till ett lagstridigt beslut av presidenten leda till att ministeråtal väcks, ifall de i 116 § nämnda förutsättningarna i övrigt uppfylls.

61 §. *Regeringsbildning.* Det parlamentariska statsskicket förutsätter att statsrådet och dess medlemmar åtnjuter riksdagens förtroende (3 § 2 mom.). Målet är därför att bilda en parlamentarisk majoritetsregering som riksdagen har förtroende för. Mot bakgrunden av detta är det konsekvent att riksdagen får direktare möjligheter att påverka statsrådets programmatiska mål och dess sammansättning för att det redan i detta skede skall kunna säkerställas att statsrådet får en sammansättning som så långt som möjligt motsvarar riksdagens vilja. Det föreslås därför att bestämmelserna om regeringsbildning helt förnyas. Riksdagens föreslås få en betydligt mera framträdande roll regeringsbildningen. Riksdagen skall välja statsministern genom det förfarande som anges i 2 och 3 mom. Även vid valet av statsministerkandidat är förhandlingarna mellan riksdagsgrupperna av stor betydelse. Republikens president föreslås också delta i regeringsbildningen. Enligt förslaget utnämner republikens president utifrån förhandlingar mellan de i riksdagen företrädade partierna samt riksdagsgrupperna statsministerkandidaten och är även i fortsättningen den som formellt utnämner statsrådet.

Paragrafen säkerställer redan i bildningskedet att statsrådets sammansättning motsvarar styrkeförhållandena i riksdagen och att den regering som bildas har ett tillräckligt parlamentariskt stöd. Bestämmelsen utgår klart från strävan att bilda en parlamentarisk majoritetsregering. Förfarandet möjliggör emellertid i undantagsfall bildande av en

minoritetsregering. Eftersom riksdagen alltid väljer statsministern blir det däremot inte längre möjligt att bilda sådana expeditiönsministärer som direkt baserar sig på presidentens maktutövning och som Finland senast hade på 1970-talet.

I paragrafens 1 mom. föreskrivs om utnämning av statsministern och de övriga ministrarna. Utnämningen görs formellt av presidenten, som dock är bunden till den person som riksdagen i det förfarande som anges i 2 och 3 mom. har valt till uppdraget. Presidenten kan således inte utnämna en annan person eller vägra utnämna den statsminister som riksdagen har valt. De övriga ministrarna utnämns av presidenten i enlighet med statsministerns förslag. När hela statsrådet byts ut utnämner presidenten liksom för närvarande både statsministern och de övriga ministrarna vid samma föredragning och genom ett enda beslut. Föredragande är då enligt förslaget till 58 § 4 mom. en behörig föredragande i statsrådet som för presidenten föredrar riksdagens beslut angående val av statsminister och den till statsminister valda personens ministerlista. Avsikten med att binda utnämningen av de övriga ministrarna till den till statsminister valda personens förslag är inte att ingripa i de berörda partiernas och riksdagsgruppernas möjligheter att enligt rådande parlamentariska praxis för egen del avgöra vilka personer som utnämns till ministrar. Utnämning av enskilda ministrar under regeringsperioden sker likaså enligt statsministerns förslag. Föredragande är då statsministern själv. Byte av statsminister resulterar alltid i att hela statsrådet måste utnämnas på nytt.

Av paragrafens 2 mom. framgår det normala förfarings sättet vid val av statsminister. För valet av statsminister skall de partier som är företrädare i riksdagen samt riksdagsgrupperna förhandla om statsrådets sammansättning och program. Relationerna mellan respektive parti och riksdagsgrupp i regeringsförhandlingarna bestäms enligt deras egna regler och beslut. Att förhandlingar har förts mellan riksdagspartierna och riksdagsgrupperna skall vara ett villkor för att presidenten i enlighet med förhandlingarna skall kunna meddela riksdagen vem som är statsministerkandidat.

Efter riksdagsval skall förhandlingarna kunna sättas i gång redan innan riksdagen konstituerar sig så snart valresultatet är klart, så att en regering så snabbt som möjligt kan

bildas. Förhandlingarna borde inledas senast genast efter att riksdagen har konstituerat sig. Partierna och riksdagsgrupperna skulle då också kunna komma överens om hur regeringsförhandlingarna skall föras och vem som skall leda dem. Valresultatet kan redan i sig rätt klart bestämma regeringsbasen. Så är fallet t.ex. när de partier, som tidigare bildat en majoritetsregering och som fortfarande är villiga att ta del i regeringssamarbete, eller partier, som annars på förhand har meddelat att de sinsemellan eftersträvar regeringssamarbete efter valet, har fått majoritet i riksdagen i valet. Beslut om vem som skall leda förhandlingarna borde kunna fattas på ett sätt som är ändamålsenligt med tanke på den politiska situation som är rådande. Man kan beroende på situationen tänka sig t.ex. ordföranden för det största riksdagspartiet, riksdagens talman eller den avgående regeringens statsminister.

Republikens president skall höra riksdagens talman och alla riksdagsgrupper innan presidenten meddelar riksdagen vem som är statsministerkandidat. Presidenten skall utifrån hörandet få en redogörelse för hur regeringsförhandlingarna framskrider och om deras resultat samt om gruppernas uppfattningar om den politiska situationen. I paragrafen bestäms inte närmare tidpunkten för denna s.k. presidenttrunda, utan hörandet kan enligt situationens krav och presidentens bedömning infalla i olika skeden av förhandlingsprocessen i regeringsbildningen.

Presidentens andel torde i praktiken understrykas i de fall när man inte annars kommer framåt i förhandlingarna mellan partierna och riksdagsgrupperna eller i vilka man undantagsvis måste ty sig till någon annan lösning än en parlamentarisk majoritetsregering. Presidenten skall då kunna påskynda regeringsförhandlingarna t.ex. genom att tillsätta en regeringssonderare att utreda olika slags alternativ till regeringssammansättning. Presidenten skall också utse den som leder regeringsförhandlingarna, om partierna och riksdagsgrupperna inte har kunnat komma överens om detta.

Presidenten meddelar genom en särskild skrivelse riksdagen vem som är statsministerkandidat. Kandidaten blir vald om denne vid omröstning i riksdagen får mer än hälften av de avgivna rösterna. Vid omröstningen beaktas inte blanka röster eller frånvarande. Kandidaten behöver därför inte för att bli vald aktivt understödats av mer än hälften

av riksdagsledamöterna. Utgångspunkten är att riksdagen när den röstar om statsministern redan känner till statsrådets tilltänkta sammansättning eller åtminstone vilka partier som är representerade samt regeringsprogrammets huvudlinjer. I praktiken blir då röstningen om statsministern samtidigt en omröstning om regeringsbasen och grunderna för regeringsprogrammet.

På grund av de konstitutionella särdrag som sammanhänger med valet av statsminister föreslås det att valet sker genom öppen omröstning och inte med slutna sedlar som t.ex. vid talmansvalet (GrUB 16/1994 rd). Eftersom röstningen i det första skedet handlar om val av endast en uppställd kandidat, kan omröstningen ske genom normal maskinell omröstning.

Eftersom utnämningen av statsministern enligt förslaget föregås av förhandlingar mellan riksdagsgrupperna och hörande av dem är det uppenbart att det i de flesta fall redan på förhand är klart att statsministerkandidaten har en majoritet av riksdagen bakom sig. Det kan därför antas att statsministern under normala politiska förhållanden blir vald redan vid den omröstning som nämns i 2 mom.

För det fall att den statsministerkandidat som presidenten meddelat av någon anledning inte får över hälften av de avgivna rösterna i riksdagen, innehåller 3 mom. bestämmelser om ett fortsatt förfarande. Enligt detta lagrum skall i så fall en ny statsministerkandidat ställas upp i samma ordning. Bestämmelsen förutsätter alltså att alla skeden i förfarandet när en statsministerkandidat väljs upprepas. Detta gäller även förhandlingarna mellan partierna och riksdagsgrupperna samt hörandet av riksdagens talmän och grupperna. Uttrycket "ny kandidat" avser inte att utesluta möjligheten att på nytt ställa upp den person som redan en gång varit uppställd men inte blivit vald.

Om riksdagen inte heller väljer den andra kandidaten, förrättas valet av statsminister genom öppen omröstning i riksdagen. Valet sker på samma sätt som talmansvalet dvs. utan kandidatnominering. I praktiken förrättas valet med öppna sedlar så att varje ledamot på en sedel försett med ledamotens eget namn skriver namnet på den person han understöder som statsminister. Eftersom det är fråga om ett exceptionellt förfarande som tillgrips för komma ur en politisk återvändsgränd, krävs det inte längre majoritet för en

kandidat, utan den som får flest röster blir vald. Vid lika röstetal avgör enligt de allmänna röstningsbestämmelserna i 41 § 2 mom. lotten. Närmare bestämmelser om förfarandet vid val av statsminister föreslås i riksdagens arbetsordning.

Kravet i paragrafens 4 mom. att riksdagen skall vara församlad när statsrådet utses och när dess sammansättning ändras på ett betydande sätt motsvarar 36 § 2 mom. i den gällande regeringsformen. Efter att statsministervalet överförs till riksdagen är bestämmelsen av betydelse närmast när någon av de övriga ministrarna byts ut. Om ett betydande utbyte aktualiseras vid en tidpunkt då riksdagsarbetet är avbrutet, skall talmannen sammankalla riksdagen.

Som en betydande ändring i sammansättningen skall anses en ändring som väsentligt påverkar statsrådets parlamentariska bas eller dess politik. I en sådan situation skall statsrådet också enligt 62 § på nytt ge riksdagen ett meddelande om regeringsprogrammet. Ett byte av en enskild minister skall dock inte i allmänhet anses vara betydande på det sätt som anges i bestämmelsen, om bytet inte leder till en väsentlig ändring av regeringens parlamentariska bas — t.ex. förlust av riksdagsmajoritetens stöd — eller till en väsentlig justering av de mål som uppställs i regeringsprogrammet.

62 §. *Meddelande om regeringsprogrammet.* Det föreslås att bestämmelsen i 36 a § i den gällande regeringsformen om statsrådets skyldighet att utan dröjsmål överlämna sitt program till riksdagen som ett meddelande bibehålls. Bestämmelsen togs in i regeringsformen år 1991 (1074/1991). Avsikten var att skapa en ny lagstadgad möjlighet att utreda om regeringen åtnjuter riksdagens förtroende (se RP 232/1988 rd). Bestämmelsen innebar då en övergång från den s.k. teorin om presumptionen att regeringen åtnjuter riksdagens förtroende till metoder som är bättre förenliga med parlamentarismen. Utskottet ansåg vidare att förfarandet med meddelanden med tiden ökat riksdagsgruppernas betydelse när det blir aktuellt att överväga substansfrågor i samband med att statsråd bildas och beslut om dem fattas (GrUB 10/1989 rd).

Överförandet av statsministervalet till riksdagen innebär att bestämmelsens betydelse minskar men inte helt upphör när det gäller att utreda om statsrådet åtnjuter riksdagens förtroende. När riksdagen själv väljer stats-

minister kan statsrådet i en normal situation anses ha en stadig parlamentarisk bas redan när det utnämns.

Det är å andra sidan viktigt att riksdagen i samband med regeringsbyten ges en möjlighet att inte bara besluta om statsministerns person utan också debattera substansen och linjefrågor i statsrådets verksamhet samt vid behov ge uttryck för sina ställningstaganden. Vid byte av statsminister finns det inte nödvändigtvis tillräckliga möjligheter att föra en mera omfattande offentlig diskussion om frågor som anknyter till regeringsprogrammet. Det är därför nödvändigt att bibehålla bestämmelsen om att statsrådet skall ge regeringsprogrammet till riksdagen i samband med att statsrådet utses eller dess sammansättning ändras på ett betydande sätt. Meddelandet skall ges utan dröjsmål, dvs. så fort det är tekniskt möjligt.

63 §. *Ministrarnas bindningar.* Det föreslås att i den nya regeringsformen tas in bestämmelserna i 36 c § i den gällande regeringsformen, i sak oförändrade. Bestämmelserna begränsar ministrarnas möjligheter att sköta uppgifter som inte hör till ministeruppdraget samt förpliktar dem att för riksdagen ge en redovisning för vissa utomstående bindningar. Bestämmelserna intogs i regeringsformen år 1995 (270/1995). Syftet var att så långt som möjligt på förhand förebygga situationer som kan leda till äventyrande av förtroendet för ministrarnas verksamhet samt flytta tyngdpunkten från efterhandskritik av ministrarnas verksamhet till preventiva åtgärder som förhindrar eventuella missbruk (se RP 284/1994 rd).

Ministrarnas redovisning för sina bindningar tillställs riksdagen liksom som nu genom statsrådets skrivelse. I riksdagens arbetsordning föreskrivs om hur de skall behandlas i riksdagen. Avsikten är att i riksdagens arbetsordning skall tas in bestämmelser som motsvarar 38 b § (271/1995). Riksdagen har förutsatt att statsrådet ser till att ministrarna tillställer riksdagen uppgifter om sådana väsentliga ändringar som under ministrarnas ämbetsperiod skett i deras anmälningspliktiga bindningar, för att uppgifterna skall kunna meddelas alla riksdagsledamöter (Riksdagens svar 31.1.1995/RP 284/1994 rd).

64 §. *Avsked för statsrådet och ministrar.* I paragrafen föreslås bestämmelser om avsked för statsrådet och ministrar. Bestämmelserna motsvarar i sak 36 b § i den gällande rege-

lingsformen, och intogs i den år 1991 (1047/1991). Några ändringar i sak har inte erfordrats men språkdräkten har förtydligats.

Enligt paragrafen kan presidenten inte utan begäran avskeda statsrådet, om riksdagen inte har uttryckt misstroendevotum. En enskild minister som inte fått misstroendevotum, kan dock avskedas utan egen begäran men endast på initiativ av statsministern.

I regel skall både statsrådet och en enskild minister beviljas avsked på egen begäran. Avskedsbegäran för hela statsrådet framställs av statsministern. Det är presidenten som härvid skall bevilja avskedet. I praktiken kan presidenten dock be ett kabinett som anhållit om avsked att fortsätta som expeditionsminister tills ett nytt statsråd har utnämnts, dvs. presidenten kan på detta sätt skjuta fram beviljandet av avsked (GrUB 10/1989 rd). Presidenten kan även framställa en önskan om att statsrådet återtar sin avskedsansökan.

Presidenten kan däremot självständigt pröva om en enskild minister skall beviljas avsked på statsministerns initiativ. Förfarandet gäller nämligen en minister som inte har förlorat riksdagens förtroende. Uttrycket "på initiativ av statsministern" visar i enlighet med grundlagsutskottets tidigare ställningstagande att kontakten mellan statsministern och presidenten när det gäller att ta upp frågan om avsked för en minister kan ske och uppenbarligen i regel även kommer att ske utanför statsrådets officiella sammanråden. Å andra sidan kan ett initiativ tas även direkt vid presidentföredragningen, varvid avsked kan beviljas omedelbart. (GrUB 10/1989 rd).

I paragrafens 2 mom. finns bestämmelser om när avsked skall beviljas statsrådet eller en minister som inte längre åtnjuter riksdagens förtroende. Parlamentarismen princip förutsätter att statsrådet eller en minister skall begära avsked om riksdagen har uttalat sitt misstroende. Presidenten skall dock härvid bevilja avsked också i det fall att statsrådet eller ministern inte själv begär avsked.

Enligt 58 § 3 mom. 1 punkten beslutar presidenten om avsked åt statsrådet eller en minister utan beslutsförslag från statsrådet. Ett ärende som gäller avsked åt en enskild minister föredras av statsrådet. Ett ärende som gäller avsked åt hela statsrådet fördras dock enligt 58 § 4 mom. av en behörig föredragande i statsrådet.

Eftersom parlamentarismens princip förutsätter att statsrådet åtnjuter riksdagens för-

troende är det konsekvent att statsrådet även i framtiden i enlighet med rådande praxis alltid begär avsked efter riksdagsval. Däremot kan tidigare praxis enligt vilken statsrådet begärde avsked också efter presidentval inte anses ha något stöd i parlamentarismen eftersom utgångspunkten bör vara att statsrådet är beroende av riksdagens förtroende.

Enligt paragrafens 3 mom. anses en minister, som valts till republikens president eller riksdagens talman, direkt med stöd av regeringsformen ha avgått från sitt uppdrag den dag han eller hon tillträder det nya uppdraget. Beträffande presidenten har motsvarande bestämmelse ingått redan i 36 b § 2 mom. i den gällande regeringsformen. Den föreslagna bestämmelsen avviker emellertid från nämnda lagrum så till vida att en minister kan fortsätta sköta uppdrag som ankommer på en statsrådsmedlem också efter att han eller hon blivit vald till president, till dess att det nya uppdraget tillträds. Beträffande riksdagens talman är bestämmelsen ny. Bestämmelsen kan anses behövlig eftersom det inte går att kombinera skötseln av ett ministeruppdrag med talmannens konstitutionella roll (42 §), som förutsätter en viss distans till regeringspolitiken.

65 §. *Statsrådets uppgifter.* I förslaget till 3 § 2 mom. om delningen av statsmakten konstateras det att statsrådet utövar regeringsmakt vid sidan av presidenten. De allmänna bestämmelser som föreslås i 65 § kompletterar 3 § 2 mom. om statsrådets uppgifter. Paragrafen motsvarar 40 § 1 mom. i den gällande regeringsformen, vars nuvarande formulering är från 1993 (1119/1993). Utformningen av bestämmelserna har dock förenklats.

Liksom enligt de nuvarande bestämmelserna avses i paragrafen med statsrådets uppgifter de ärenden i sin helhet som avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde och i ministerierna (se RP 184/1992 rd, s. 12). Paragrafen definierar således statsrådets uppgifter men inte hur beslutanderätten fördelas mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Grundläggande bestämmelser om detta finns i 67 §.

Till statsrådet hör enligt 1 mom. för det första de uppgifter som särskilt nämns i regeringsformen. Dessa uppgifter inskränker sig inte enbart till utövande av regeringsmakt. En viktig, i regeringsformen nämnd uppgift utgörs av medverkan till presiden-

tens beslutsfattande och uppgörande av beslutsförslag för presidenten (58 §). I anslutning till detta betonas i praktiken särskilt uppgörandet av regeringens propositioner, i fråga om vilka presidenten är mera bunden till statsrådets förslag beträffande innehållet än när det gäller andra kategorier av ärenden (70 § och 83 § 2 mom., jfr 58 § 2 mom.). Statsrådet har enligt 80 § rätt att utfärda förordningar med stöd av bemyndiganden i regeringsformen eller i någon annan lag. Publiceringen av lagar ankommer också enligt 79 § 2 mom. på statsrådet. Statsrådet skall direkt med stöd av regeringsformen vara behörigt också när det gäller utnämning till statstjänster (126 § 2 mom.).

Bland de av statsrådets uppgifter som nämns i grundlagen märks även den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen. Enligt förslaget till 93 § 2 mom. svarar statsrådet för den nationella beredningen av dessa ärenden och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Enligt 96 och 97 § skall statsrådet även informera riksdagen om ärenden som gäller Europeiska unionen. Enligt 93 § 1 mom. skall statsrådet också ges mer allmänna uppgifter i anknytning till utrikespolitikens område.

Enligt 112 och 113 § skall statsrådet sköta uppgifter i anslutning till laglighetskontrollen av presidentens ämbetsåtgärder. I 55 § 3 mom. föreslås dessutom att statsrådet skall konstatera bestående förhinder för presidenten.

Enligt 65 § 1 mom hör till statsrådet förutom de uppgifter som särskilt nämns i regeringsformen dessutom de övriga regerings- och förvaltningsärenden som enligt lag eller andra författningar skall avgöras av statsrådet eller något ministerium eller som inte har hänförts till presidentens eller någon annan myndighets behörighet. Statsrådet har alltså en allmän behörighet i fråga om regerings- och förvaltningsärenden. Om inte annat bestäms skall statsrådet avgöra ett sådant ärende, varvid beslutet enligt 67 § fattas antingen av statsrådets allmänna sammanträde eller av ett ministerium.

Enligt paragrafens 2 mom. verkställer statsrådet presidentens beslut. Presidenten kan således inte ha ett eget, av statsrådet oberoende verkställighetsmaskineri. Den oständigheten att statsrådet skall verkställa presidentens beslut är av betydelse särskilt

med tanke på att den parlamentariska ansvarstäckningen på detta sätt indirekt omfattar också presidentens åtgärder. Till verkställigheten ansluter sig även en principiell möjlighet att kontrollera beslutens laglighet. Statsrådet skall enligt 112 § 2 mom. i sista hand vägra verkställa ett av presidenten fattat lagstridigt beslut.

66 §. *Statsministerns uppgifter.* I den nya regeringsformen föreslås en särskild paragraf om statsministerns uppgifter. Statsministerns ställning i ledningen av statsrådet har under de två senaste decennierna blivit klart starkare. En viktig orsak till detta är regeringarnas ökande livslängd, som också framkommit på så sätt att regeringssamarbetet har fortgått hela valperioden. Statsministerns roll som ledare för och samordnare av statsrådets arbete har betonats både inom statsrådet och i relation till andra statsorgan. Finlands medlemskap i Europeiska unionen har ytterligare ökat statsministerns uppgifter som samordnare.

Förslaget till 61 § accentuerar statsministerns roll vid regeringsbildningen. Regeringsbildningen är i stor utsträckning uppbyggd kring förfarandet vid val av statsminister. De övriga ministrarna utnämns på förslag av den person som valts till statsminister.

I överensstämmelse med utvecklingen av statsministerns konstitutionella roll föreslås i den nya regeringsformen en uttrycklig bestämmelse, enligt vilken statsministern leder statsrådets verksamhet och ser till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas. Bestämmelsen utgör en konstitutionell grund för att utveckla och förstärka statsministerns ställning.

Den föreslagna bestämmelsen utgör en konstitutionell bas för bestämmelserna i gällande 51 § 2 och 3 mom. i reglementet för statsrådet, enligt vilka statsministern fastställer föredragningsdagarna vid statsrådets allmänna sammanträden samt föredragningsordningen. På framställning av statsministern kan statsrådet dessutom bestämma den tidpunkt före vilket ett ärende som skall handläggas vid statsrådets allmänna sammanträde skall föredras där. Statsministern kan även enligt 8 § lagen om statsrådet framställa initiativ till ett ministerium om att ett vittsyftande eller principiellt viktigt ärende skall avgöras vid allmänt sammanträde. Statsministerns ordförandeskap i ministerutskotten an knyter även till hans eller hennes uppgift

som samordnare. Statsministern är direkt med stöd av reglementet för statsrådet ordförande för statsrådets finansutskott, utrikes- och säkerhetspolitiska utskott, finanspolitiska ministerutskottet och EU-ministerutskottet.

Enligt den andra meningen i paragrafens 1 mom. leder statsministern ordet vid statsrådets allmänna sammanträde. Bestämmelsen motsvarar i sak den första meningen i 39 § i den gällande regeringsformen.

Uttryckliga bestämmelser om statsministerns uppgifter eller befogenheter finns även i förslagen till 26 § (initiativ till förtida val), 45 § 2 mom. (statsministerns upplysning), 59 § (statsministern som presidentens ställföreträdare), 64 § 1 mom. (initiativ till avskedande av minister) och 97 § 2 mom. (information till riksdagen om Europeiska rådets möten).

I den föreslagna paragrafens 2 mom. föreskrivs om statsministerns ställföreträdare. I första hand är statsministerns ställföreträdare liksom nu den minister som utses därtill. Förordnandet ges i praktiken i samband med presidentens beslut att utnämna av statsrådet, på förslag av den som valts till statsminister. Det har emellertid inte ansetts behövligt att i grundlagen inta en uttrycklig bestämmelse om hur förordnandet om ställföreträdare skall ges.

Om även den minister som utsetts till statsministerns ställföreträdare har förhinder, sköts uppgifterna av den minister som är äldst till tjänsteåren. Förslaget avviker i detta avseende från 39 § i den gällande regeringsformen, enligt vilken statsministerns uppgifter i detta fall sköts av "den främste närvarande ministern". Vem som är den främste närvarande ministern har avgjorts utgående från vilken av ministrarna som först har tagit emot ett ministeruppdrag. Den avgörande omständigheten skall enligt förslaget vara vilken av ministrarna som är äldst till tjänsteåren.

I motsats till bestämmelsen i 59 § om förhinder för presidenten, skall bestämmelsen om förhinder för statsministern tillämpas inte bara vid sjukdom eller motsvarande reella förhinder utan också i jävssituationer. Också när statsministern enligt 59 § sköter presidentens uppgifter skall förfarandet i 66 § iakttas.

67 §. *Beslutsfattandet i statsrådet.* Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om hur beslutanderätten fördelas mellan statsrådet och ministerierna i ärenden som

hör till statsrådet, om ministeriernas beredningsuppgifter, ministerutskotten samt om när allmänna sammanträdet är beslutfört.

Bestämmelserna i den gällande regeringsformen om hur beslutanderätten fördelar sig mellan allmänna sammanträdet och ministerierna reviderades 1993 (1119/1993). De två första meningarna i det föreslagna 1 mom. motsvarar i sak 40 § 2 mom. i den gällande regeringsformen, som tillkom i samband med revideringen.

Utgångspunkten är att de ärenden som hör till statsrådet avgörs antingen vid statsrådets allmänna sammanträde eller i vederbörande ministerium. Det föreslås att i grundlagen fortsättningsvis intas en grundläggande bestämmelse som i sak reglerar de allmänna principerna för fördelningen av beslutanderätten mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Enligt den avgörs vid allmänt sammanträde alla vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Sålunda har allmänna sammanträdets befogenhet fortsättningsvis en viss om än flexibel och generell förankring i själva grundlagen. Den bör alltid beaktas när det mer detaljerat i lag bestäms om grunderna för befogenheterna (se GrUB 11/1993 rd).

I vissa fall framgår det direkt av respektive bestämmelser i grundlagen om ett ärende hör till allmänna sammanträdets befogenhet. Till allmänna sammanträdet hör bl.a. de ärenden där statsrådet enligt 58 § skall lägga fram ett beslutsförslag för presidenten. På samma sätt hänvisas i 80 § 1 mom., som gäller statsrådets och ministeriernas rätt att utfärda förordningar, till allmänna sammanträdet. Om något särskilt inte anges om vem som skall utfärda förordningar, utfärdas de av statsrådets allmänna sammanträde.

Enligt tredje meningens i paragrafens 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om grunderna för organisering av beslutanderätten genom lag. För närvarande regleras detta i lagen om statsrådet, vars bestämmelser i detta avseende totalreviderades i lagen från år 1993. Utgångspunkten enligt denna lag är att de ärenden som hör till statsrådet avgörs i ministerierna, om ärendena inte enligt lag eller förordning skall avgöras vid allmänt sammanträde (lagens 7 §). Allmänna sammanträdet avgör emellertid direkt med stöd av lagens 6 § bl.a. ärenden i vilka beslutet skall underställas riksdagen för behandling. Ett ärende som hör till ett ministerium kan i

ett enskilt fall under vissa förutsättningar överföras till allmänt sammanträde för avgörande (lagens 8 §). I den nya regeringsformen föreslås inte längre någon bestämmelse motsvarande sista meningens i 40 § 2 mom. i den gällande regeringsformen, enligt vilken närmare bestämmelser om beslutsbefogenheterna utfärdas genom förordning. En sådan bestämmelse är onödig, eftersom den kan härledas direkt ur bestämmelsen i 4 mom., enligt vilken endast grunderna för organisering av beslutanderätten bestäms genom lag. I praktiken görs den detaljerade gränsdragningen mellan allmänna sammanträdet och ministerierna också i framtiden i enlighet med reglementet för statsrådet.

Enligt den första meningens i förslaget till 2 mom. skall de ärenden som behandlas i statsrådet beredas i det ministerium som är behörigt. Denna bestämmelse om beredningstvång motsvarar 44 § 1 mom. i den gällande regeringsformen.

I den andra meningens i förslaget till 2 mom. behandlas ministerutskotten. Denna bestämmelse är ny i grundlagen. I statsrådet kan finnas ministerutskott för val av politisk linje och fastställande av ställningstaganden samt för beredning av andra ärenden. Utskotten har emellertid inte någon egentlig beslutanderätt.

Omnämmandet av ministerutskotten i grundlagen motiveras med deras stora faktiska betydelse i konstitutionell praxis (se GrUB 1/1977 rd). I reglementet för statsrådet nämns för närvarande finansutskottet, utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet, finanspolitiska utskottet och EU-ministerutskottet. Utöver dessa kan statsrådet ha andra ministerutskott av permanent natur eller utskott som tillsätts för ett visst ärende. I praktiken har ministerutskottens betydelse i det politiska beslutssystemet starkt accentuerats under de senaste decennierna. Kontakten mellan t.ex. presidenten och statsrådet har till betydande delar skett genom utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet, i vars sammanträden presidenten har kunnat delta. Ett godkännande från finansutskottet är i praktiken en förutsättning för sådana till ministeriernas behörighet hörande beslut som har betydande ekonomiska verkningar.

I paragrafens 3 mom. sägs att statsrådets allmänna sammanträde är beslutfört när fem medlemmar är närvarande. Formuleringen motsvarar 40 § 3 mom. i den gällande regeringsformen. I 111 § föreslås bestämmelser

om justitiekanslerns skyldighet att vara närvarande vid statsrådets allmänna sammanträde. Denna skyldighet skall emellertid inte uppfattas som en förutsättning för allmänna sammanträdet beslutförhet, utan 111 § skall enbart anses reglera justitiekanslerns tjänsteplikt.

68 §. *Ministerierna*. I paragrafen föreslås grundläggande bestämmelser om ministerierna i statsrådet. Paragrafen motsvarar till väsentliga delar 38 § och 44 § 2 mom. i den gällande regeringsformen.

Enligt paragrafens 1 mom. finns i statsrådet "ett behövligt antal" ministerier. Med detta uttryck avses detsamma som med formuleringen "det antal ministerier, som för de särskilda förvaltningsgrenarna erfordras" (RF 38 § 1 mom.). Grundlagen förutsätter sålunda inte något bestämt antal ministerier. Antalet ministerier är inte heller beroende av antalet ministrar. Ordalydelsen "ett behövligt antal" uttrycker emellertid ett krav på att respektive ministeriums verksamhetsområde skall vara samhällsligt betydelsefullt samt ändamålsenligt i förvaltningshänseende och i ekonomiskt hänseende (se 1 § lagen om statsrådet).

I den andra meningen i det föreslagna 1 mom. åläggs varje ministerium att inom sitt verksamhetsområde svara för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Bestämmelsen ersätter 44 § 2 mom. i den gällande regeringsformen om ministeriernas skyldighet att övervaka förvaltningen inom sitt verksamhetsområde samt att vidta åtgärder för verkställighet av lagar, förordningar och statsrådets beslut. Skyldigheten att se till att förvaltningen fungerar täcker även ministeriernas styrning och övervakning av den underordnade förvaltningen. På detta sätt utsträcks de för ministerieförvaltning typiska parlamentariska draget också till den underordnade förvaltningen.

I paragrafens 2 mom. föreslås en bestämmelse som motsvarar den andra meningen i 38 § 1 mom. i den gällande regeringsformen, enligt vilken ministerierna har en minister som chef. Utöver ministrar som är ministeriechefer kan statsrådet fortfarande även ha ministrar som förordnats att handlägga till ministeriernas verksamhetsområde hörande ärenden samt ministrar utan portfölj. Även andra ministrar än de som är chef för ett ministerium skall redan i utnämningens beslut kunna ges en benämning som mot-

svarar ministrarnas verksamhetsområde.

Bestämmelsen om att en minister är chef förutsätter inte att andra ministrar som utnämns till ett ministerium skulle stå i underlydande förhållande till den minister som är chef. Således skulle det vara förenligt med bestämmelsen att så som nu är brukligt ordna ministrarnas ställning i ministeriet så, att varje minister självständigt leder ministeriets verksamhet inom sitt eget verksamhetsområde enligt en bestämd arbetsfördelning. Den minister som är chef för ministeriet skall då inte kunna ingripa i beslut som en annan minister i samma ministerium fattat inom sitt eget verksamhetsområde.

Av bestämmelsen kan härledas kravet att ministern skall avgöra viktiga ärenden som hör till ministeriet och att sådana ärenden inte kan delegeras till ministeriets tjänstemän. T.ex. ministeriets befogenhet att utfärda förordningar (80 §) skall endast kunna utövas av ministern.

Paragrafens 3 mom. motsvarar enligt förslaget i sak 38 § 2 mom. (976/1995) i den gällande regeringsformen. Momentet reviderades 1995. Reformen gjorde det möjligt att genom lag eller förordning bestämma om ministeriernas verksamhetsområden och fördelningen av ärenden. Det var inte längre nödvändigt att i lag bestämma ministeriernas antal, utan det räckte med en bestämmelse om det maximala antalet. Syftet med reformen var att göra statsrådets organisation flexibla samt förbättra verksamhetsmöjligheterna genom att göra det lättare att ändra bestämmelserna om ministeriernas antal och verksamhetsområden (RP 306/1994 rd, GrUB 22/1994 rd).

I anslutning till den föreslagna ändringen av bemyndigandet att utfärda förordningar (80 §) föreslås ordalydelsen i den gällande regeringsformen preciserad så att bemyndigandet skall riktas direkt till statsrådet.

I praktiken har man i reglementet för statsrådet (1522/1995) försökt ta in så fullständiga bestämmelser som möjligt om arbetsfördelningen mellan ministerierna. Den föreslagna bestämmelsen i regeringsformen förutsätter dock inte att det i reglementet finns bestämmelser om arbetsfördelningen, utan denna kan även basera sig på andra lagar eller förordningar.

69 §. *Justitiekanslern i statsrådet*. Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om justitiekanslersinstitutionen. Paragrafen överensstämmer i sak med 37 § i den gäl-

lande regeringsformen. Bestämmelser om justitiekanslerns uppgifter föreslås i 10 kap. om laglighetskontrollen.

I organisatoriskt hänseende skall justitiekanslerns även i fortsättningen utgöra en del av statsrådet. I justitiekanslerns verksamhet betonas justitiekanslerns uppgift som övervakare av lagligheten av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder (108 § och 111–113 §). Justitiekanslern är skyldig att delta i statsrådets sammanträden och när ärenden föredras för presidenten i statsrådet (111 §). Trots sin organisatoriska ställning är justitiekanslern en av statsrådet oberoende laglighetsövervakare.

Justitiekanslern skall utnämnas av republikens president. Detta motsvarar den gällande 87 § 1 punkten i regeringsformen. Behörighetsvillkoren för justitiekanslern föreslås i den nya regeringsformen utformade på samma sätt som för den andra högsta laglighetsövervakaren, riksdagens justitieombudsman (38 § 1 mom.). I stället för kravet i gällande 37 § på "framstående insikter i rättsväsendet" skall det förutsättas att justitiekanslern "skall ha utmärkta lagkunskaper". Bestämelsen ger i en form som är lämplig för skrivsättet i regeringsformen uttryck för det höga krav på juridisk sakkunskap som också för närvarande ställs på den högste laglighetsövervakaren.

Vid sidan av justitiekanslern skall republikens president utnämna en biträdande justitiekansler, som skall uppfylla motsvarande behörighetsvillkor som justitiekanslern. Benämningen biträdande justitiekanslerns "suppleant" föreslås ändrad till "ställföreträdare". I grundlagen skall inte längre ingå någon bestämmelse om biträdande justitiekanslerns roll att bistå justitiekanslern (jfr RF 37 § 1 mom.). Grundlagsutskottet har ansett att den nugällande bestämmelsen är vilseledande (GrUB 5/1997 rd).

För biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare skall i tillämpliga delar gälla vad som bestäms om justitiekanslern. Sålunda gäller de föreslagna bestämmelserna i grundlagen om riksdagsmannauppdragets oförenlighet med justitiekanslerstjänsten (27 § 3 mom.), justitiekanslerns rätt att vara närvarande vid riksdagens plenum (48 § 2 mom.) samt riksrätten som tjänsteåtalsforum för justitiekanslern (101 § 1 mom.) och justitiekanslerns rättsliga ansvar (117 §) också biträdande justitiekanslern och dennes

ställföreträdare.

6 kap. Lagstiftningen

I 6 kap., som handlar om lagstiftningen, skall enligt förslaget sammanställas de bestämmelser som gäller lagstiftningsinitiativ, behandling av lagförslag, stadfästelse av lagar samt publicering och ikraftträdande av lagar. I kapitlet föreslås också bestämmelser om hur lagar stiftas i grundlagsordning och om kontroll i lagstiftningsskedet av grundlagsenligheten. I kapitlet ingår också bestämmelser om den särskilda lagstiftningsordningen i fråga om självstyrelselagen för Åland, jordförvärvslagen för Åland och kyrkolagen. I slutet av kapitlet föreslås dessutom en särskild paragraf om utfärdande av förordningar och överföring av lagstiftningsbehörighet.

I den materiella regleringen av lagstiftningen föreslås inga större innehållsmässiga ändringar, även om en del av riksdagsordningens nuvarande bestämmelser om lagstiftningsförfarandet kommer att överföras till riksdagens arbetsordning. Den viktigaste ändringen när det gäller behandlingen av lagförslag är övergången från tre till två handlingar i plenum (72 §). I grundlagen föreslås också en bestämmelse enligt vilken en regeringsproposition kan kompletteras genom en ny kompletterande proposition (71 §). Regleringen av befogenheten att utfärda förordningar föreslås bli ändrad så att förordningar kan utfärdas av presidenten, statsrådet och ministerierna med stöd av ett bemyndigande i regeringsformen eller i någon annan lag (80 § 1 mom.). Detta innebär att den självständiga förordningsmakten slopas (jfr RF 28 §). I den nya regeringsformen föreslås också en bestämmelse om förutsättningarna för delegering av lagstiftningsbehörighet på andra myndigheter (80 § 2 mom.).

70 §. *Lagstiftningsinitiativ.* Denna paragraf innehåller en grundläggande bestämmelse om hur förslag om stiftande av lag väcks i riksdagen. Liksom enligt de gällande bestämmelserna om saken föreslås regeringen och riksdagsledamöterna ha i princip parallell rätt att väcka lagstiftningsinitiativ. Paragrafen ersätter 18 § i den nuvarande regeringsformen samt 28 § 1 mom. och 32 § 2 mom. i riksdagsordningen.

Enligt procedurbestämmelsen i den före-

slagna 58 § skall beslut om avlåtande av propositioner fattas av presidenten på förslag av statsrådet. Om presidenten inte när saken första gången föredras beslutar avlåta propositionen i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. Presidenten är därefter bunden till statsrådets nya förslag när presidenten avlåter propositionen.

Enligt 87 § riksdagsordningen skall regeringens propositioner alltid såväl i plenum som i utskotten tas upp till behandling i främsta rummet. Någon motsvarande bestämmelse föreslås inte i den nya regeringsformen. Det är nämligen meningen att behandlingsproceduren skall regleras i riksdagens arbetsordning.

Riksdagsledamöterna har enligt förslaget rätt att ta lagstiftningsinitiativ genom att lämna in lagmotioner. En lagmotion skall enligt 39 § 2 mom. 1 punkten innehålla förslag om stiftande av en lag. Härmed avses uttryckligen ett lagförslag som uppgjorts i form av en författningstext. Eftersom förfarandet i likhet med det nuvarande lagmotionsförfarandet skall vara bundet till bestämda tider, kan en riksdagsledamot väcka en lagmotion när som helst medan riksdagen är församlad. Riksdagsledamöterna har enligt 39 § 2 mom. 3 punkten också rätt att väcka åtgärdsmotioner, som kan innehålla ett mer allmänt formulerat förslag om att lagberedning skall inledas. En åtgärdsmotion sätter emellertid inte i egentlig mening i gång något lagstiftningsförfarande i riksdagen.

Den föreslagna paragrafen beskriver i allmänna ordalag hur lagstiftningsärenden skall väckas i riksdagen. Paragrafen är emellertid inte uttömmande. Talmanskonferensen skall enligt 34 § 3 mom. ha initiativrätt när det gäller lagstiftning om riksdagens tjänstemän. I 75 § 2 mom. föreslås en hänvisning till att det i självstyrelselagen för Åland finns bestämmelser om Ålands lagtings rätt att ta initiativ samt om stiftande av landskapslagar. I 76 § 2 mom. finns i sin tur en hänvisning till att kyrkolagen innehåller särskilda bestämmelser om rätten att ta initiativ som gäller kyrkolagen.

71 §. *Komplettering och återtagande av propositioner.* I denna paragraf bestäms om komplettering och återtagande av propositioner som avlåtits till riksdagen. Det föreslagna kompletteringsförfarandet är nytt i grundlagssammanhang. Förslaget överens-

stämmer till sitt innehåll med en år 1993 till riksdagen överlämnad proposition om ändring av riksdagsordningen (RP 145/1993 rd). Propositionen förföll. Bestämmelsen om återtagande ersätter 28 § 2 mom. riksdagsordningen.

Enligt den föreslagna 58 § är det presidenten som på förslag av statsrådet skall besluta om avlåtande av kompletterande propositioner och om återtagande av propositioner. Om presidenten inte beslutar om avlåtande eller återtagande av en kompletterande proposition i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. Presidenten skall också i sak vara bunden till statsrådets nya beslutsförslag.

Genom det nya kompletteringsförfarandet ges regeringen möjlighet att ändra en proposition som redan har avlåtits till riksdagen genom att en ny, kompletterande proposition avlåts. Förfarandet lämpar sig för den situationen att regeringen på eget initiativ vill göra ändringar i en proposition som behandlas i riksdagen, men anser det vara oändamålsenligt att återta propositionen och avlåta en helt ny proposition. Det enda förfarandet som de gällande grundlagarna känner till i en sådan situation är återtagande av propositionen och avlåtande av en ny. I praktiken brukar regeringen, eller i allmänhet det föredragande ministeriet, emellertid framföra sina ändringsförslag direkt till det utskott som behandlar ärendet. Förfarandet stämmer inte särskilt väl överens med de konstitutionella principerna i sådana fall då det är fråga om omfattande ändringsförslag som regeringen lagt fram på eget initiativ. Genom förfarandet åsidosätts nämligen dels de organ som enligt grundlagarna skall medverka till avlåtandet av regeringens propositioner, dels riksdagens plenum. Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid denna problematik (GrUU 26/1992 rd).

En kompletterande proposition skall kunna överlämnas, behandlas och återtas på samma sätt som övriga regeringspropositioner. En skillnad är emellertid att den kompletterande propositionen inte behöver vara uppbyggd som en fullständig proposition, eftersom den innehållsmässigt hör ihop med den ursprungliga propositionen. Efter att den kompletterande propositionen har överlämnats kan utskottet behandla ärendet utgående från den helhet som den ursprungliga och den kompletterande propositionen tillsammans utgör.

Den föreslagna bestämmelsen gäller regeringens propositioner. Enligt 83 § 2 mom. kan också budgetpropositionen kompletteras. Det skall föreligga ett klart sakligt samband mellan den kompletterande och den ursprungliga propositionen. Några andra särskilda förutsättningar uppställs inte för förandet.

Kompletteringsmöjligheten föreslås emellertid tidsmässigt bli såtillvida avgränsad att den kompletterande propositionen skall avlåtas innan det utskott som ärendet remitterats till har avlåtit sitt betänkande i saken. Utskottets betänkande skall anses vara avlåtet när utskottet slutligt har fattat beslut om betänkandets innehåll, dvs. den dag betänkandet daterats. En kompletterande proposition kan alltså inte komma på fråga efter att saken tagits upp till första behandling i plenum, även om saken ännu remitteras till utskottet. Den tidsmässiga begränsningen gör det möjligt att behandla den kompletterande propositionen tillsammans med den ursprungliga. Den kompletterande propositionen skall först tas upp till remissdebatt och därefter skall den i vederbörande utskott behandlas tillsammans med den ursprungliga propositionen. Vid komplettering av budgetpropositionen och därtill hörande andra propositioner skall beaktas kravet i 83 § 2 mom. att propositionen skall avlåtas "i god tid" före finansårets början.

Kompletteringsförfarandet är avsett att användas endast i undantagsfall. Det skall ses närmast som ett alternativ till återtagande av en proposition och avlåtande av en helt ny i sådana fall då det har uppkommit behov att i något avseende korrigera eller komplettera den ursprungliga propositionen och det är möjligt att göra detta med endast begränsade ändringar i den ursprungliga propositionen. Det är således fråga om ett enklare förfarande än ett återtagande. Möjligheten att överlämna en kompletterande proposition skall dock inte i något avseende begränsa riksdagens och dess utskotts rätt att göra ändringar i regeringens propositioner. Utskotten skall liksom för närvarande också kunna begära utredningar från statsrådet och ministerierna medan de behandlar regeringens propositioner. I detta sammanhang eventuellt framförda anmärkningar och ändringsförslag rörande en proposition kan jämföras med sådana till utskottet framförda utlåtanden, som utskottet i sin egen beredning vederbörligen kan beakta.

Den föreslagna bestämmelsen anger inga villkor av det slag som ingår i 28 § 2 mom. riksdagsordningen, dvs. "när skäl till detta föreligger". Ett så diffust villkor innebär nämligen inte i egentlig bemärkelse någon begränsning av förutsättningarna för återtagande av en proposition. För återtagande av en proposition eller överlämnande av en kompletterande proposition uppställs således inte några egentliga villkor beträffande innehållet, utan återtagandet eller kompletteringen föreslås bli beroende av regeringens politiska prövning.

72 §. *Behandling av lagförslag i riksdagen.* Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om hur lagförslag skall behandlas i riksdagen. I syfte att förenkla behandlingen av lagförslag föreslås i paragrafens 1 mom. ett förfarande med endast två behandlingar i stället för de nuvarande tre behandlingar som följer av 66 § riksdagsordningen. Detta innebär att de nuvarande första och andra behandlingarna slås ihop till en första behandling medan den nuvarande tredje behandlingen bli andra behandlingen.

Vid den första behandling som avses i 66 § 2 mom. riksdagsordningen kan ärendet endast upptas till allmän diskussion och vid behov remitteras till stora utskottet. Under de senaste åren har endast några enstaka lagförslag årligen genom beslut i första behandlingen remitterats till stora utskottet. Också den andra behandlingen kan enligt 66 § 3 mom. riksdagsordningen inledas med en allmän diskussion. I stort sett samma allmänna diskussion förs således ofta både under den första och den andra behandlingen. Sammanslagningen av de nuvarande första och andra behandlingarna kan motiveras med att man vill undvika onödiga upprepningar och utveckla riksdagsarbetet i en koncisare riktning. Också efter sammanslagningen har riksdagsledamöterna tillfälle att föra en allmän diskussion om varje ärende under minst tre plenum, eftersom de utöver den föreslagna paragrafens två behandlingar kan yttra sig också under remissdebatten, dvs. inför beslutet om att sända lagförslaget till ett utskott för beredning. Avsikten är att närmare bestämmelser om remissdebatten skall tas in i riksdagens arbetsordning.

Den föreslagna paragrafen ersätter 66 § riksdagsordningen. Närmare bestämmelser om behandlingsproceduren skall tas in i riksdagens arbetsordning. Avsikten är att förfarandet i stort sett skall bibehållas oförändrat,

med undantag av de ändringar som direkt blir följden av övergången till endast två behandlingar samt den förenklade detaljbehandlingen av ärenden om vilkas behandling det råder enighet. De i 64 och 65 § riksdagsordningen ingående bordläggningsbestämmelserna föreslås i sin helhet bli överförda till riksdagens arbetsordning. I detta sammanhang är avsikten att genom att utveckla bordläggningsbestämmelserna och genom praktiska arrangemang säkerställa att riksdagsledamöterna hinner sätta sig in i ärendena före och under den första behandlingen.

I den första behandlingen av ett lagförslag skall, enligt den föreslagna paragrafens 2 mom., utskottets betänkande föredras och debatteras samt beslut fattas om lagförslagets innehåll. Lagförslaget skall på motsvarande sätt som enligt nuvarande praxis tas upp till behandling i riksdagens plenum utgående från det betänkande som utskottets beredning har resulterat i, efter att betänkandet i plenum har föredragits för bordläggning. Syftet med denna bordläggning är att riksdagsledamöterna före plenum skall ges tid att bekanta sig med utskottets betänkande och det lagförslag som ingår i betänkandet. Eftersom den första behandlingen kommer att vara avgörande för lagförslagets innehåll är det viktigt att riksdagsledamöterna hinner bekanta sig i synnerhet med omfattande, komplicerade eller kontroversiella lagförslag redan före beslutet om till vilket plenum ärendet skall bordläggas.

Under den första behandlingen skall utskottets betänkande föredras och debatteras. Utskottet kan enligt vedertagen praxis i sitt betänkande göra alla de ändringar i och tilllägg till en proposition eller lagmotion som utskottet anser vara behövliga för att på ett ändamålsenligt sätt slutföra det ärende som ett visst lagstiftningsinitiativ avser eller för att förverkliga det syfte som framgår av initiativet. Utskottets ordförande eller någon annan som utskottet utsett att föredra betänkandet kan, på ett sätt som överensstämmer med 60 § riksdagsordningen, genom att bestämmelser om saken tas in i riksdagens arbetsordning, ges möjlighet att för föredragningen få ordet före andra riksdagsledamöter.

Enligt den föreslagna paragrafens 3 mom. kan ett lagförslag under första behandlingen remitteras till stora utskottet. Medan den första behandlingens allmänna diskussion

pågår kan lagförslaget sändas till stora utskottet för behandling ifall riksdagen, på förslag av talmanskonferensen eller enligt ett under plenum framlagt och understött förslag, så beslutar. Förfarandet överensstämmer med den i 66 § 2 mom. riksdagsordningen angivna möjligheten att som avslutning på den nuvarande första behandlingen remittera ärendet till stora utskottet. Därmed avbryts den allmänna diskussionen för att fortsättas efter att stora utskottet har givit sitt betänkande. Detta utgör underlag för den fortsatta allmänna diskussionen. Medan den allmänna diskussionen pågår skall eventuella förslag om dess underlag läggas fram.

Efter den allmänna diskussionen börjar den detaljerade behandlingen av lagförslaget. Under den fastställs lagförslagets innehåll. Enligt 66 § 3 mom. riksdagsordningen prövar riksdagen under den detaljerade behandlingen lagförslaget "och fattar beslut om varje särskild punkt i det". Enligt vedertagen praxis brukar talmannen under detaljbehandlingen för riksdagens godkännande räkna upp lagförslagets paragrafer, eventuella kapitel- och mellanrubriker, ikraftträdelsebestämmelser, ingress och lagförslagets rubrik. Denna föredragning har varit lika detaljerad oberoende av eventuella ändringsförslag till de olika lagrummen.

För att utveckla riksdagsarbetet skall sådana lagförslag, kapitel eller paragrafer, som inte har föreslagits bli ändrade under den detaljerade behandlingen i utskottet, konstateras godkända i enlighet med utskottets betänkande. I riksdagens arbetsordning kan tas in bestämmelser om att ett lagförslag kan konstateras ha blivit godkänt i enlighet med betänkandet, om inte i de under beredningen tillkomna handlingarna eller annars på förhand har lagts fram paragrafförslag som avviker från det lagförslag som legat till grund för behandlingen. Talmannen skall emellertid alltid enligt prövning kunna besluta om den detaljerade behandlingen paragrafvis och tillåta t.ex. att det förslås lagtekniska justeringar, även om förslagen inte har lämnats in inom föreskriven tid före plenum.

Om det utskottsforslag som legat till grund för behandlingen godkänns utan ändringar, konstateras första behandlingen avslutad. I riksdagens arbetsordning föreslås mot 66 § 3 mom. riksdagsordningen svarande bestämmelser enligt vilka ett lagförslag skall remitteras till stora utskottet ifall riksdagen inte har godkänt förslaget i den form som utskot-

tet föreslagit. Syftet med denna bestämmelse är framförallt att ge stora utskottet möjlighet att ta ställning till det genom riksdagens beslut ändrade lagförslaget i dess helhet och kontrollera om den av riksdagen gjorda ändringen föranleder behov av tekniska eller materiella ändringar i den lagstiftningshelhet som behandlas. Stora utskottet kan förorda förslaget i den form som riksdagen godkänt det eller i ändrad form, eller också föreslå att förslaget förkastas.

Sedan stora utskottet givit sitt betänkande skall ärendet i plenum upptas till fortsatt första behandling. Ifall stora utskottet förenar sig om riksdagens beslut kan ärendet under den fortsatta första behandlingen endast upptas till allmän diskussion, varefter den första behandlingen förklaras avslutad. Ifall stora utskottet föreslår ändringar skall riksdagen besluta godkänna eller förkasta dem, varefter ärendets första behandling förklaras avslutad.

I riksdagens arbetsordning kan också tas in mot 66 § 4 och 5 mom. riksdagsordningen svarande bestämmelser om förslag till förkastande av lagförslag och inhämtande av nytt utlåtande av ett utskott. Under den första behandlingen av ett lagförslag får inte läggas fram förslag till förkastande av lagförslaget. Medan den första behandlingen pågår kan riksdagen eller stora utskottet be det utskott som berett ärendet eller något annat utskott om ett nytt betänkande. Ifall det föreligger oklarhet om ett lagförslags grundlagenlighet eller överensstämmelse med människorättskonventionerna, kan grundlagsutskottets ställningstagande inhämtas.

Enligt den sista meningen i den föreslagna paragrafens 2 mom. skall under den andra behandlingen, som hålls tidigast den tredje dagen efter att den första behandlingen har avslutats, beslutas om lagförslaget skall godkännas eller förkastas. Minimitiden skall motsvara minimitiden mellan den nuvarande andra och tredje behandlingen. Det har ansetts att den fortfarande behövs för att ge riksdagsledamöterna tillräcklig betänketid före den avgörande behandlingen då lagförslaget godkänns. Under den andra behandlingen kan riksdagen antingen godkänna lagförslaget i den utformning som beslutats under den första behandlingen eller förkasta lagförslaget. Lagförslagets innehåll kan inte längre ändras. Bestämmelsen överensstämmer i sak med vad som i 66 § 6 mom. riks-

dagsordningen bestäms om den tredje behandlingen.

Enligt den föreslagna paragrafens 4 mom. skall närmare bestämmelser om behandlingen av lagförslag utfärdas i riksdagens arbetsordning. Motiveringstexten skall så som i nu rådande praxis anses ha blivit godkänd i enlighet med betänkandet, om inte riksdagen beslutar annorlunda. Lagförslag skall såväl i utskotten som i plenum behandlas utgående från den finska texten, enligt vad som anförs i motiveringen till 51 §.

73 §. *Grundlagsordning*. I paragrafen finns bestämmelser om kvalificerad lagstiftningsordning, som krävs för stiftande, ändring och upphävande av grundlagen samt för undantag från grundlagen. Paragrafen överensstämmer i stort sett med 67 och 73 § riksdagsordningen.

Liksom för närvarande inbegriper begreppet grundlagsordning två alternativa förfaranden, dvs. det i 1 mom. reglerade tudelade förfarandet och det i 2 mom. reglerade brådskande förfarandet.

Det tudelade grundlagsförfarandet enligt 1 mom. innebär att lagförslaget i den andra behandlingen med enkel majoritet godkänns att vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval. Därefter skall lagförslaget godkännas genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Ett lagförslag som lämnats vilande skall "med oförändrat sakinnehåll" godkännas under det riksmöte som hålls efter riksdagsvalet. Denna bestämmelse motsvarar i huvudsak 73 § 2 mom. riksdagsordningen. Möjligheten att i lagförslag som lämnats vilande över nyval göra ändringar som inte inverkar på sakinnehållet skrevs in i riksdagsordningen år 1987 (577/1987). Avsikten var att möjliggöra tekniska justeringar och uppdateringar av föråldrade hänvisningar och ikraftträdelsebestämmelser (se RP 254/1984 rd). Grundlagsutskottet förutsatte i det sammanhanget att ändringsmöjligheten tolkas snävt. Det ansåg att ändringar kunde komma ifråga endast om det var helt odiskutabelt att ändringarna inte i något avseende påverkade lagens sakinnehåll (GrUB 12/1986 rd). De i förarbetena till 73 § riksdagsordningen omfattade begränsningarna passar i detta avseende också in på den föreslagna bestämmelsen.

Enligt 73 § 2 mom. riksdagsordningen kan ett lagförslag som kräver bifall eller anta-

gande av Ålands landsting godkännas endast i oförändrad form. Detta undantag tas inte in i det föreslagna lagrummet. Eftersom ändringsmöjligheten klart avgränsas till tekniska ändringar som inte påverkar lagens sakinhåll, kan den inte utgöra något problem med avseende på Ålands självstyrelse. Det finns således inget direkt behov att hålla kvar undantagsbestämmelsen.

Det förfarande som avses i den föreslagna paragrafens 2 mom. innebär att ett lagförslag under den andra behandlingen kan förklaras brådskande genom ett beslut som fattas med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Förslaget lämnas då inte vilande över val, utan det kan omedelbart godkännas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I 95 § ingår dessutom bestämmelser om s.k. inskränkt grundlagsordning. Den skall tillämpas i fråga om sådana lagar om ikraftträdande av internationella fördrag som gäller grundlagen. Ett förslag till en sådan ikraftträdelselag skall också utan att förklaras brådskande kunna godkännas under en och samma valperiod med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Också möjligheten att stifta s.k. undantagslagar föreslås kvarstå. Med en undantagslag avses en i grundlagsordning stiftad lag som utan att ändra grundlagens ordalydelse i sak innebär ett undantag från grundlagen. Den i 67 § riksdagsordningen ingående bestämmelsen om lagstiftning i grundlagsordning nämner inte uttryckligen förfarandet med undantag från grundlagen. Denna möjlighet framgår emellertid av 95 § i den gällande regeringsformen, enligt vilken undantag från regeringsformen inte kan göras i annan ordning än vad som överhuvudtaget angående grundlag är stadgat, samt av motsvarande bestämmelse i 94 § riksdagsordningen. Med tanke på den konstitutionella betydelsen av förfarandet att stifta undantagslagar är det motiverat att denna möjlighet framgår direkt av den paragraf i regeringsformen som gäller lagstiftning i grundlagsordning.

I det föreslagna 1 mom. preciseras användningsområdet för möjligheten att stifta undantagslag med orden "avgränsade undantag från grundlagen". Uttrycket "avgränsade undantag" avser i första hand en materiell begränsning av det område som undantaget avser. En undantagslag skall vara klart avgränsad i förhållande till grundlagen som helhet betraktad. Uttrycket avser dock inte i sig att ange antalet undantagsbestämmelser

som kan finnas i ett lagförslag.

Kravet att undantag skall vara avgränsade innebär att man inte genom en undantagslag kan göra ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, så som de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Utgångspunkten är att man skall förhålla sig reserverat till användningen av undantagslagsförfarande och att området för undantag från grundlagen skall vara så snävt som möjligt. Eventuella konflikter mellan grundlagen och lagförslag bör således primärt undanröjas genom ändringar i lagförslaget i stället för att lagen stiftas som en undantagslag. Om det visar sig nödvändigt att stifta en undantagslag, bör undantaget dock begränsas till endast det nödvändiga så att det skrivs möjligast avgränsat och snävt. Samtidigt bör man överväga om giltighetstiden för undantaget kan begränsas.

Också en sådan lag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse som stiftats i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. är till sin rättsliga natur en undantagslag som berörs av kravet i 73 § att undantaget skall vara avgränsat.

I författningshierarkin jämställs undantagslagarna med vanliga lagar. En undantagslag kan således upphävas genom en vanlig lag. Den kan också ändras i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att ändringen inte innebär en utvidgning av det ursprungliga undantaget. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis har det dessutom ansetts att också från helhetens synpunkt oväsentliga tillägg och ändringar, vilka i och för sig innebär smärre utvidgning av ett undantag i en grundlag, kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning, under förutsättning att karaktären av det ursprungligen som ett undantag från grundlagen genomförda helhetsarrangemanget inte därigenom undergår någon förändring (t.ex. GrUU 24/1994 rd och 21/1995 rd).

Att en lag har stiftats i grundlagsordning skall enligt 79 § 1 mom. framgå av lagen. I praktiken kommer detta faktum liksom för närvarande att anges i ingressen i början av lagen.

I paragrafen föreslås inte något särskilt omnämnande om att förklaring av grundlag förutsätter grundlagsordning. Något sådant uttryckligt omnämnande behövs inte, eftersom förklaring av grundlagen i den bemärkelse som avses i 67 § riksdagsordningen

kan anses som ändring av grundlagen i enlighet med den föreslagna bestämmelsen.

I den nya regeringsformen föreslås ingen bestämmelse motsvarande 67 a § riksdagsordningen, enligt vilken ett förslag till en lag inte kan lämnas vilande eller godkännas att vila om det innehåller stadganden om sådana åtgärder för övervakning och reglering av utrikeshandeln, den utländska betalningsrörelsen, priser, hyror och löner samt räntor och dividender, som är nödvändiga för att lindra allvarlig störning vilken hotar folkhushållningen och som är i kraft högst två år. Om ärendet gäller grundlag skall lagförslaget, utan att det förklaras brådskande, vid tredje behandlingen godkännas genom beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Denna paragraf fogades ursprungligen till grundlagen 1987. Sin nuvarande utformning fick paragrafen 1992, i samband med att förandet att lämna lagförslag vilande delvis upphävdes. Bestämmelsen har hittills inte tillämpats en enda gång och det har således inte i praktiken visat sig finnas något absolut behov av den. En detaljreglering liknande 67 a § riksdagsordningen skulle markant avvika från den nya regeringsformens bestämmelser om lagstiftningsordningen. Kravet på ett klart lagstiftningsförfarande liksom även den nya grundlagens allmänna utformning talar för att bestämmelsen inte tas in i den nya regeringsformen.

74 §. *Kontroll av grundlagsenligheten.* Enligt denna paragraf skall riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Paragrafen anger grundlagsutskottets centrala ställning när det gäller kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet i det skede då de stiftas. Paragrafen överensstämmer med den andra mening som fogades till 46 § 1 mom. riksdagsordningen i samband med grundrättsreformen.

När det gäller kontrollen av grundlagsenligheten kommer tyngdpunkten fortsättningsvis att läggas vid förhandskontroll i lagstiftningsskedet. Den föreslagna 106 § om grundlagens företrädare vid domstolarna innebär således inte någon ändring av grundlagsutskottets ledande ställning när det gäller kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet.

Enligt förslaget skall frågan om att remit-

tera lagförslag till grundlagsutskottet fortfarande avgöras från fall till fall. Beslut om att grundlagsutskottets utlåtande skall inhämtas fattas för närvarande vanligen redan i samband med att riksdagen efter remissdebatten beslutar remittera ärendet för utskottsberedning. Enligt anvisningarna om avfattande av propositioner skall i motiveringstexten intas ett särskilt avsnitt om lagstiftningsordningen, ifall lagförslaget enligt regeringens uppfattning skall behandlas i grundlagsordning eller ifall frågan om lagstiftningsordningen kan tolkas på olika sätt. Motiveringsavsnitten om lagstiftningsordningen har betydelse för vilka propositioner som väljs ut för behandling i grundlagsutskottet. Oberoende av vad som anförs i propositionernas motiveringsavsnitt ankommer det emellertid i praktiken på talmanskonferensen att avgöra vilka lagförslag grundlagsutskottet skall ge utlåtande om.

Också de övriga utskotten skall fortsättningsvis kunna be grundlagsutskottet om utlåtande. Riksdagen kan be grundlagsutskottet ta ställning till ett lagförslag medan den första behandlingen pågår. Även om regeringsformen inte föreslås innehålla någon bestämmelse om när frågan om ett lagförslags grundlagsenlighet skall hänskjutas till grundlagsutskottet för prövning, är det med tanke på kontrollens effektivitet motiverat att utskottets utlåtande inhämtas alltid när det med fog kan anses råda oklarhet om ett lagförslags grundlagsenlighet.

Genomförandet av grundrättsreformen innebär att de i grundlagen intagna bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter närmades till människorättskonventionerna. Konventionerna har också betydelse för tolkningen av bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter. Det är således motiverat att grundlagsutskottet fortsättningsvis kontrollerar dels lagförslagens grundlagsenlighet, dels deras överensstämmelse med människorättskonventionerna. Den föreslagna paragrafen hindrar inte andra utskott att kontrollera om de lagförslag som de behandlar stämmer överens med grundlagen och människorättskonventionerna. Bestämmelsen anger emellertid att det i sista hand ankommer på grundlagsutskottet att avgöra tolkningsfrågor som blir öppna i riksdagens övriga utskott (GrUU 25/1994 rd).

Även om grundlagsutskottets kontroll av grundlagsenligheten huvudsakligen avser lagförslag, kan utskottets uppgift också vara

att ta ställning till andra ärenden och ge utlåtanden om hur dessa förhåller sig till grundlagen eller människorättskonventionerna. Sådana andra ärenden som avses i bestämmelsen kan gälla t.ex. budgetbehandlingen eller de EU-frågor som avses i 96 §.

Grundlagsutskottets ställningstagande till ett lagförslags grundlagsenlighet och förhållande till människorättskonventionerna ges i form av ett utlåtande då det är riktat till ett annat utskott. Om grundlagsutskottets ställningstagande är riktat till riksdagens plenum, skall det ges i form av ett betänkande. Övriga utskott och plenum skall behörigen beakta grundlagsutskottets statsförfattningsrättsliga synpunkter. Talmannen skall 42 § övervaka att grundlagen iaktas vid behandlingen i plenum. Han skall vägra ta upp ett ärende till behandling eller ett förslag till omröstning, om han anser att det strider mot grundlag. Talmannen skall således också övervaka att grundlagsutskottets synpunkter blir behörigen beaktade under den fortsatta behandlingen av ärendet.

75 §. *Särskilda lagar om Åland.* Denna paragraf gäller lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland, Ålands lagtings initiativrätt samt stiftandet av landskapslagar. Den kompletterar den allmänna bestämmelsen i 122 § om Ålands självstyrelse.

Enligt 1 mom. gäller angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland det som särskilt bestäms i dessa lagar. Bestämmelsen överensstämmer med 33 § 1 mom. (129/1994) riksdagsordningen.

Enligt 69 § självstyrelselagen för Åland kan självstyrelselagen inte ändras, förklaras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Besluten skall i riksdagen fattas i grundlagsordning och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Enligt 17 § jordförvärvslagen för Åland får denna inte ändras, förklaras eller upphävas eller avvikelse från den göras annorledes än i grundlagsordning och med Ålands lagtings bifall. I landskapslag kan bestämmas att lagtingets beslut skall godkännas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. En sådan landskapslag skall stiftas med motsvarande majoritet.

Självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland är således i formellt hänseende inte grundlagar, men till följd av

den kvalificerade lagstiftningsordning som de förutsätter är de jämförbara med grundlagar.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. finns i självstyrelselagen bestämmelser om Ålands lagtings rätt att ta initiativ. Denna bestämmelse överensstämmer i sak med riksdagsordningens 33 § 2 mom. enligt vilket om rätten för Ålands lagting att väcka initiativ gäller vad som stadgas särskilt. Initiativrätten regleras för närvarande i 22 § självstyrelselagens enligt vilken lagtinget kan väcka initiativ i frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Initiativet föreläggs riksdagen genom regeringens försorg.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. finns i självstyrelselagen för Åland också bestämmelser om stiftande av landskapslagar. Enligt bestämmelsen gäller angående stiftande av landskapslagar det som särskilt bestäms i självstyrelselagen. Denna hänvisning är ny i grundlagen. Lagstiftningsbehörigheten utgör en väsentlig del av Ålands självstyrelse. I självstyrelselagen indelas den i landskapets lagstiftningsbehörighet (18 §) och rikets lagstiftningsbehörighet (27 §). Enligt 17 § självstyrelselagen stiftas landskapslagarna av lagtinget. Eftersom självstyrelselagen räknar upp de områden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, har riket ingen behörighet i detta avseende. Landskapets självständiga lagstiftningsbehörighet innebär således en begränsning av rikets behörighet i detta avseende. På grund av att landskapets lagstiftningsbehörighet har en konstitutionell betydelse är det skäl att i regeringsformen ta in ett uttryckligt omnämnande om saken.

76 §. *Kyrkolagen.* Denna paragraf gäller kyrkolagen samt lagstiftningsordningen och initiativrätten i fråga om den.

I 1 mom. finns en grundläggande bestämmelse om kyrkolagens innehåll. Momentet anger att bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning finns i kyrkolagen. Momentet motsvarar 83 § 1 mom. i den gällande regeringsformen.

Enligt 2 mom. gäller angående lagstiftningsordningen för kyrkolagen och rätten att ta initiativ som angår den det som särskilt bestäms i kyrkolagen. Förslaget innebär att det nuvarande systemet, enligt vilket kyrkolagen reglerar rätten att ta initiativ till stiftande eller ändring av kyrkolag, bibehålls.

Det nuvarande systemet är baserat på

grundlagens bestämmelser om saken, dels på den allmänna bestämmelsen om kyrkolagen i 83 § i den gällande regeringsformen, dels på 31 § 2 mom. riksdagsordningen. Enligt det sistnämnda lagrummet gäller angående stiftande av kyrkolag vad därom särskilt är stadgat. Med stöd av detta föreskrivs i 2 kap. 2 § kyrkolagen (1054/1993) att kyrkan har ensamrätt att föreslå kyrkolag i allt som rör endast kyrkans egna angelägenheter, även ändrande och upphävande av kyrkolag. Kyrkans förslag framställs av kyrkomötet. Republikens president och riksdagen har till uppgift att pröva och stadfästa kyrkomötets förslag.

Den nuvarande hänvisningen i 31 § 2 mom. riksdagsordningen måste anses vara alltför generell utformad för att fungera som ett bemyndigande att i kyrkolagen ta in från de allmänna grundlagsbestämmelserna avvikande regleringar om anhängiggörande av lagförslag när det är fråga om kyrkomötets uteslutande initiativrätt i angelägenheter som rör kyrkolag. Därför anges i det föreslagna 2 mom. uttryckligen att bemyndigandet gäller lagstiftningsordningen för kyrkolagen och initiativrätten i fråga om den. I praktiken överlämnas kyrkomötets förslag till riksdagen i form av en regeringsproposition. När propositionen avlåts är det dock inte möjligt att göra materiella ändringar i kyrkomötets förslag. Riksdagen kan antingen godkänna eller förkasta propositionen. År 1996 ändrades kyrkolagen så att lagstiftningstekniska fel som inte påverkar innehållet kan rättas vid prövning av kyrkomötets förslag som gäller kyrkolag (771/1996).

Såvida kyrkolagen inte innehåller några avvikande bestämmelser om lagstiftningsordningen, skall de i regeringsformen och riksdagens arbetsordning ingående allmänna bestämmelserna om lagstiftningsordningen och behandlingen av lagförslag tillämpas också på kyrkolagen.

77 §. *Stadfästelse av lagar.* Denna paragraf, som skall ersätta 19 § i den gällande regeringsformen, innehåller bestämmelser om stadfästelseförfarandet samt om upptagande av sådana lagar till ny behandling i riksdagen som presidenten inte har stadfäst. Den föreslagna paragrafen överensstämmer i sak med 19 § i den proposition som regeringen överlämnade till 1994 års riksdag och som lämnades vilande och därefter förkastades (Riksdagens svar 14.2.1995/RP 285/1994 rd).

Enligt 1 mom. skall lagarna fortfarande stadfästas av presidenten. Efter att 19 § regeringsformen år 1987 ändrats så att presidentens beslut att lämna en lag utan stadfästelse inte längre innebär att lagen kan tas upp till förnyad behandling först efter att en ny riksdag valts (575/1987), kan man karaktärisera presidentens befogenhet i detta avseende snarare som en återsändningsrätt än som en vetorätt. Stadfästelsen är en rättslig förutsättning för att en lag skall kunna träda i kraft utan att riksdagen fattar ett nytt beslut om godkännande av lagen.

Presidentens beslut om stadfästelse av en lag skall fattas i normal ordning, på det sätt som anges i första meningen i 58 § 1 mom. och 2 mom. Beslutet om att stadfästa en lag eller lämna den utan stadfästelse skall således fattas på förslag av statsrådet. Presidenten kan emellertid, till åtskillnad från vad som är fallet när en proposition avlåts eller återtas, fatta ett stadfästelsebeslut som avviker från statsrådets nya förslag.

I stadfästelseskedet skall presidenten liksom enligt den gällande bestämmelsen om saken (RF 19 § 1 mom.) kunna inhämta utlåtande av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen eller av vardera. Presidenten kan besluta inhämta utlåtande oberoende av vad statsrådet har föreslagit om saken.

Presidenten skall besluta om stadfästelsen inom tre månader från det lagen sändes till presidenten för stadfästelse. Denna tid räknas från det att riksdagens svar har tillställts statsrådet för att föredras för presidenten. Om presidenten inom den utsatta tiden beslutar att inte stadfästa lagen eller inte fattar något stadfästelsebeslut, tas lagen direkt med stöd av 2 mom. upp till ny behandling i riksdagen. Något stadfästelsebeslut kan således inte fattas efter den nämnda tremånaders tiden.

Statsrådet skall se till att de ärenden som gäller stadfästelse föredras för presidenten så att presidenten hinner avgöra dem inom den tidsfristen på tre månader. Härvid skall statsrådet beakta möjligheten att inhämta de högsta domstolarnas utlåtanden. Också utlåtandeförfarandet skall vara slutfört inom den nämnda tremånaders tiden.

Enligt 2 mom. skall en lag som presidenten inte har stadfäst återgå till riksdagen för behandling. Uttrycket ”återgå till riksdagen för behandling” används för att understryka att detta sker utan särskild remittering. I den

nya regeringsformen föreslås således inte någon mot 84 § riksdagsordningen svarande bestämmelse om att riksdagen inom fyra månader från det lagförslaget sändes till presidenten skall meddelas att lagen återsänts samt om att meddelandet i det fall att riksdagen då inte är församlad skall ges riksdagen då den har sammankommit. I praktiken skall statsrådet också i framtiden underrätta riksdagen om att en lag inte har blivit stadfäst. Detta meddelande kommer emellertid inte att ha någon rättslig betydelse eftersom riksdagen kan ta upp lagen till ny behandling oberoende av meddelandet, så snart beslutet om att lämna den utan stadfästelse har fattats eller den för stadfästelsen reserverade tremånaders perioden har löpt ut. I den föreslagna 78 § finns bestämmelser om behandlingen av lagar som inte blivit stadfästa.

Ifall riksdagen enligt 78 § har godkänt lagen på nytt, utan att ändra dess sakinhåll, träder lagen i kraft utan stadfästelse. Enligt 79 § 2 mom. är presidenten i så fall skyldig att underteckna lagen. Lagen skall också kontrasigneras av den föredragande ministern.

En lag skall anses ha förfallit om riksdagen inte godkänner den på nytt.

78 §. *Behandling av en lag som inte har stadfästs.* I denna paragraf bestäms om förnyad riksdagsbehandling av en lag som inte har blivit stadfäst. Paragrafen ersätter 73 a § riksdagsordningen.

En lag som presidenten inte inom utsatt tid har stadfäst skall utan dröjsmål tas upp till ny behandling i riksdagen. Enligt 19 § 2 mom. i den gällande regeringsformen och 73 a § riksdagsordningen kan en lag inte tas upp till ny behandling förrän under den första lagtima riksdagen efter att lagen har sänts för stadfästelse. Syftet med att återsända en lag är att låta riksdagen på nytt ta ställning till den lag som den redan en gång har antagit. Från denna synpunkt finns det inte något behov att uppskjuta behandlingen till följande riksdag. Riksdagens ställning som högsta statsorgan och utövare av lagstiftningsmakten förutsätter att presidentens rätt att återsända lagar till riksdagen inte utgör något hinder för riksdagen att stifta sådana lagar som den vill. Det är således motiverat att riksdagen utan obefogat dröjsmål kan börja behandla en lag som inte har blivit stadfäst.

Behandlingen av en lag som lämnats utan stadfästelse skall liksom för närvarande tas

upp till en enda behandling i plenum sedan behörigt utskott givit sitt betänkande. Under behandlingen i plenum kan lagtexten inte längre ändras utan den skall antingen godkännas oförändrad i sak eller förkastas med enkel majoritet. Detta majoritetskrav gäller också i den situationen att en lag som lämnats utan stadfästelse antogs med kvalificerad majoritet när den behandlades förra gången.

En lag som inte blivit stadfäst skall således när den behandlas på nytt godkännas med "oförändrat sakinhåll". Möjligheten att ändra lagtexten i avseenden som inte inverkar på dess sakinhåll togs in i 73 a § riksdagsordningen år 1987 (576/1987). Avsikten var att under den nya riksdagsbehandlingen av lagar som lämnats utan stadfästelse möjliggöra smärre tekniska justeringar och uppdateringar (RP 253/1984 rd). Grundlagsutskottet betonade i det sammanhanget att de bestämmelser som begränsar denna ändringsmöjlighet i praktiken skulle tolkas synnerligen snävt. Ändringar skall kunna komma i fråga endast om det är ställt utom allt tvivel att de inte har någon inverkan på lagens sakinhåll (GrUB 11/1986 rd). De begränsningar som godtogs i förarbetena till 73 a § riksdagsordningen kan till denna del tillämpas också på den föreslagna bestämmelsen.

Enligt 73 a § riksdagsordningen kan en lag som kräver bifall eller antagande av Ålands lagting antas endast i oförändrad form. I lagar som lämnats utan stadfästelse får således, om de hör till denna kategori, inte ens göras ändringar som inte påverkar sakinhållet. Undantaget motiverades i samband med stiftandet av 73 a § riksdagsordningen med landskapet Ålands speciella form av självstyrelse (GrUU 11/1986 rd). Den föreslagna bestämmelsen innebär att undantaget i fråga om lagar som förutsätter bifall eller antagande av Ålands landsting slopas. Eftersom ändringsmöjligheten är klart begränsad till tekniska justeringar som inte påverkar lagens sakinhåll, kan en sådan begränsad ändringsmöjlighet inte bli problematisk med tanke på Ålands självstyrelse. Det är således inte nödvändigt att hålla kvar denna undantagsbestämmelse.

I den nya grundlagen föreslås inte längre någon mot 74 § riksdagsordningen svarande bestämmelse enligt vilken den omständigheten att en lag har lämnats utan stadfästelse inte utgör något hinder för en proposition

eller motion i den sak som lagförslaget eller lagen angår. Likaså utelämnas bestämmelsen enligt vilken en icke stadfäst lag som återlämnas till riksdagen anses ha förfallit ifall riksdagen med anledning av en sådan proposition eller motion har antagit en ny lag. Alternativet att regeringen avlåter en ny proposition eller att en riksdagsledamot lämnar in en motion kan anses vara självskrivet också utan någon uttrycklig bestämmelse om saken. En annan omständighet som talar för att någon specialbestämmelse om saken inte längre behövs är att riksdagen omedelbart skall inleda behandlingen av en lag som lämnats utan stadfästelse. Behandlingen uppskjuts således inte längre till följande riksdag. Slopandet av bestämmelsen om de förutsättningar under vilka en lag som lämnats utan stadfästelse förfaller innebär att riksdagen i samtliga fall skall besluta om en sådan lag skall godkännas eller förkastas. I det fall att riksdagen hunnit godkänna en ny lag om samma sak, kan man i praktiken förfara så att det behöriga utskottet föreslår att lagen skall förkastas, varefter plenum fattar beslut om saken.

Närmare bestämmelser om ny riksdagsbehandling av lagar som inte blivit stadfästa kan utfärdas i riksdagens arbetsordning.

79 §. *Publicering och ikraftträdande.* I denna paragraf finns bestämmelser om publicering av lagar och om deras ikraftträdande. De motsvarar 20 och 22 § i den gällande regeringsformen. Allmänna bestämmelser om publicering och ikraftträdande av förordningar och andra föreskrifter skall enligt 80 § 3 mom. i förslaget utfärdas genom lag.

Enligt 1 mom skall det framgå av en lag om den har stiftats i grundlagsordning. Avsikten är att ett omnämmande om lagstiftningsordningen också i framtiden skall tas in i lagingressen, även om detta inte uttryckligen nämns i grundlagen (jfr gällande RF 20 § 1 mom.). I lagarnas ingress skall också konstateras att lagen har tillkommit i enlighet med riksdagens beslut. Den föreslagna bestämmelsen förutsätter emellertid uttryckligen att endast en i grundlagsordning stiftad lag skall innehålla ett konstaterande om lagstiftningsordningen, eftersom det är fråga om ett i jämförelse med den vanliga lagstiftningsordningen exceptionellt förfarande och eftersom lagstiftningsordningen kan ha betydelse också i tillämpningssituationer (se 106 §). I övrigt skall ingressernas utform-

ning följa inarbetad praxis. Bestämmelsen hänvisar både till sådan grundlagsordning som avses i 73 § och till sådan inskränkt grundlagsordning som avses i 95 § 2 mom.

Enligt 2 mom. skall en lag som har stadfästs eller som träder i kraft utan stadfästelse (77 och 78 §) undertecknas av republikens president och kontrasigneras av den föredragande ministern. Till dessa delar överensstämmer den föreslagna bestämmelsen med 20 § 2 mom. första meningen i den gällande regeringsformen. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall statsrådet efter undertecknandet och kontrasigneringen utan dröjsmål publicera lagen i Finlands författningssamling. Kravet "utan dröjsmål" är nytt i detta sammanhang. Bestämmelsen skall också gälla lagar om ikraftträdande av internationella förpliktelser. Statsrådet skall således utan dröjsmål publicera också ikraftträdelselagar, även om det vid publiceringstidpunkten inte är känt när det i en sådan lag avsedda avtalet träder i kraft internationellt. I enskilda fall kan det gå t.o.m. flera år efter att en ikraftträdelselag har publicerats tills det fördrag den avser träder i kraft. Det är också möjligt att det fördrag ikraftträdelselagen avser inte någonsin träder i kraft av skäl som beror på internationell rätt. Viktigare än dessa problem har dock i föreliggande proposition ansetts vara att alla fastställda lagar måste vara tillgängliga i den officiella författningssamlingen omedelbart efter att de har blivit stadfästa.

Enligt 3 mom. skall det framgå av lagen när denna träder i kraft. Till denna del överensstämmer den föreslagna bestämmelsen med den 20 § 3 mom. första meningen i den gällande regeringsformen. Det har i praktiken ansetts att en lags ikraftträdelsestidpunkt framgår av lagen på det sätt som förutsätts i den gällande grundlagsbestämmelsen också när lagen innehåller en bestämmelse som innebär bemyndigande att utfärda förordning om lagens ikraftträdande (RP 41/1980 rd, GrUU 17/1992 rd). För undvikande av ett oklart rättsläge föreslås en uttrycklig bestämmelse om denna möjlighet också i grundlagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan i en lag av särskilda skäl anges att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning. Ikraftträdelsestidpunkten borde således i första hand framgå av själva lagen, så som anges i 3 mom. 1 meningen. I en lag skall således endast av särskilda skäl kunna tas in en bestämmelse om bemyndigande att

utfärda förordning. En sådan situation föreligger t.ex. om de olika delarna av ett större lagstiftningskomplex skall träda i kraft vid samma tidpunkt och då det när lagen stiftas inte ännu är möjligt eller ändamålsenligt att fastställda tidpunkten. Det skall dock fortfarande vara möjligt att genom en separat ikraftträdelselag bestämma om en lags ikraftträdande. I ett sådant fall skall, i stället för en sedvanlig ikraftträdelsebestämmelse, i lagen tas in en hänvisning till ikraftträdelselagen.

I fråga om lagar som gäller ikraftträdande av internationella förpliktelser föreslås i 95 § 3 mom. ett längre gående bemyndigande att utfärda förordning, eftersom det inte alltid när ikraftträdelselagar stiftas ännu är helt klart om den internationella förpliktelsen överhuvudtaget träder i kraft internationellt. Det är således möjligt att i lag ange att ikraftträdandet av en sådan förpliktelse bestäms genom förordning.

Av sista meningen i 3 mom. framgår principen att en lag måste publiceras för att träda i kraft. En lag anses ha publicerats när den har gjorts tillgänglig för allmänheten. Om en lag inte har publicerats senast vid den ikraftträdelsestidpunkt som nämns i lagen, träder den i kraft den dag då den publiceras. Till dessa delar överensstämmer den föreslagna bestämmelsen med 20 § 3 mom. sista meningen i den gällande regeringsformen.

I 4 mom. finns en bestämmelse, som motsvarar den nuvarande 22 § i regeringsformen, om att lagarna skall stiftas och publiceras på finska och svenska. Bestämmelsen innebär också att de finska- och svenskspråkiga lagtexterna har samma giltighet. En grundläggande bestämmelse om publicering och ikraftträdande av förordningar och andra rättsnormer föreslås i 80 § 3 mom.

80 §. *Utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet.* Bestämmelserna om rätten att utfärda förordningar och om delegering av lagstiftningsbehörighet föreslås bli reviderade. Enligt den grundläggande bestämmelsen om fördelningen av de statliga uppgifterna är det riksdagen som utövar lagstiftningsmakten (3 § 1 mom.). Det är således i första hand riksdagen som skall utfärda allmänna bindande bestämmelser för såväl privatpersoner och sammanslutningar som för myndigheterna (GrUU 24/1997). På motsvarande sätt förutsätts för utfärdande av förordningar i framtiden ett

bemyndigande antingen i regeringsformen eller i någon annan lag. Utöver republikens president kan också statsrådet och ministerierna utfärda förordningar. Enligt den föreslagna paragrafen skall en förordning utfärdas av statsrådet, om det inte uttryckligen i lag anges att den skall utfärdas av presidenten eller ett ministerium. Den föreslagna paragrafen innehåller också en ny bestämmelse som preciserar området för lagregleringar och avgränsar bemyndigandet att utfärda förordning. Paragrafen ersätter 21 och 28 § i den gällande regeringsformen. Till åtskillnad från den gällande regleringen föreslås att i grundlagen tas in bestämmelser också om möjligheten att bemyndiga någon annan myndighet att utfärda föreskrifter i bestämda frågor. Allmänna bestämmelser om publicering och ikraftträdande av förordningar och andra föreskrifter skall enligt den föreslagna paragrafen utfärdas genom lag.

Enligt 1 mom. skall ett bemyndigande att utfärda förordning vara baserat på regeringsformen eller någon annan lag. De bemyndiganden som baserar sig direkt på grundlagen skall emellertid vara preciserade. Andra bestämmelser i en internationell förpliktelse än sådana som hör till området för lagstiftningen skall med stöd av 95 § 1 mom. vid behov sättas i kraft genom en förordning som utfärdas av republikens president. Till övriga delar föreslås presidentens nuvarande behörighet att utfärda s.k. fristående förordningar bli slopad. Till följd av den utveckling som lagstiftningen undergår finns det inte längre något behov av en bestämmelse, som skulle motsvara 28 1 mom. i den nuvarande regeringsformen, om att presidenten har rätt att utfärda förordningar om sådant som sedan tidigare är ordnat genom administrativa föreskrifter. I praktiken finns det inte heller något behov av ett förfarande som skulle innebära att presidenten direkt med stöd av regeringsformen har rätt att utfärda förordningar med närmare bestämmelser om lagarnas verkställande, om förvaltningen av statens egendom eller om förvaltande ämbetsverks och allmänna inrättningsorganisation och verksamhet. I alla dessa avseenden baserar sig utfärdandet av förordningar numera nästan undantagslöst på uttryckliga bemyndiganden i lag. Enligt förslaget skall presidentens behörighet att utfärda förordningar basera sig på bemyndigande i lag, utom när det är fråga om ikraftträdande av internationella förpliktelser.

I den nya regeringsformen föreslås bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning inte bara i 95 § 1 mom. utan också i 68 § 3 mom., enligt vilket bestämmelser om ministeriernas verksamhetsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem samt om andra former av organisering av statsrådet utfärdas genom lag eller statsrådsförordning. Dessutom skall enligt 119 § 2 mom. bestämmelser om statsförvaltningens enheter, inom de gränser som anges i det nämnda lagrummet, kunna utfärdas genom förordning.

I fråga om andra ärenden än sådana som uttryckligen anges i regeringsformen skall rätten att utfärda förordning vara baserad på bemyndigande i lag. Förslaget hänger samman med den konstitutionella principen att befogenheten att utfärda allmänt bindande föreskrifter tillkommer riksdagen. I denna bemärkelse innebär stiftandet av en fullmaktslag att lagstiftningsmakt delegeras från riksdagen till den myndighet som utfärdar förordning. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis förhållit sig restriktivt till ytterligare överföring av sådan delegerad lagstiftningsmakt (GrUU 23/1994 rd och 26/1994 rd).

Den föreslagna paragrafen innehåller också en ny bestämmelse enligt vilken bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt regeringsformen i övrigt hör till området för lagstiftningen skall utfärdas genom lag. Bestämmelsen innebär att ärenden av de angivna slagen hänförs till området för lag och den begränsar således dels riksdagens behörighet att delegera sin lagstiftningsmakt till myndigheter som utfärdar förordningar, dels dessa myndigheters behörighet att utfärda bestämmelser om sådant som anges i begränsningsklausulen.

Paragrafen ställer kravet att alla bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter måste utfärdas genom lag. Kravet skall också täcka grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning. I detta avseende skall det föreslagna lagförbehållet ersätta bestämmelsen i gällande 91 § 3 mom., enligt vilken tjänstemännens rätt att kvarstå i sin tjänst samt grunderna för tjänsteförhållandena i övrigt regleras genom lag. Den som utfärdar förordning kan emellertid genom lag bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om sådant som är av mindre betydelse för individens rättigheter och skyl-

digheter. En sådan fullmaktslag skall uppfylla de krav på exakthet och på noggrant avgränsade bestämmelser som grundlagsutskottet på senare tid förutsatt i sin utlåtandep Praxis (t.ex. GrUU 15/1993 rd, 1, 12 och 15/1996 rd samt 19/1996 rd).

Också bestämmelser om frågor som enligt regeringsformen i övrigt hör till området för lag skall utfärdas genom lag. Detta hänvisar bl.a. till grundlagens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. samt 81 § och 120 § 3 mom.), men också till alla de övriga ärenden om vilka bestämmelser enligt regeringsformen skall utfärdas genom lag. Så skall t.ex. enligt 120 § 2 mom. kommunernas uppgifter regleras i lag.

Lagförbehållet begränsar befogenheten att utfärda förordningar såtillvida att en förordning inte får innehålla bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller om angelägenheter som enligt regeringsformen annars hör till området för lag. Behovet av en grundlagsbestämmelse som begränsar befogenheten att utfärda förordningar understryks av den omständigheten att en fullmaktslag, till följd av vissa särdrag i det område som regleras eller annars, kan fungera som en relativt rymlig ramlag och i motsvarande mån ge förordningsutfärdaren prövningsrätt. Överflödig anses däremot 28 § 1 mom. sista meningen i den gällande regeringsformen vara, enligt vilken i en förordning inte får tas in ett stadgande som innebär ändring av en lag. I detta avseende anses det vara tillräckligt att i grundlagen ta in en bestämmelse som begränsar tillämpningen av författningar på lägre nivå än lag. Enligt den föreslagna 107 § får en bestämmelse i en förordning inte tillämpas av domstolarna eller andra myndigheter om den strider mot grundlagen eller någon annan lag.

Enligt förslaget kan presidenten, statsrådet eller ett ministerium genom en fullmaktslag bemyndigas att utfärda förordningar. Till denna del överensstämmer förslaget med den ståndpunkt som grundlagsutskottet intagit i sin utlåtandep Praxis, nämligen att andra än presidenten, statsrådet och ministerierna inte borde bemyndigas att utfärda författningar på lägre nivå än lag (GrUU 12/1996 rd). Till följd av det parlamentariska ansvar som är förenat med utfärdandet av förordningar skall förordningar enligt förslaget utfärdas av statsrådet, om det inte särskilt i lag anges

att någon annan gör det (1 mom. 3 mening- en). Bestämmelsens ordalydelse anger att statsrådet som begrepp här är liktydigt med statsrådets allmänna sammanträde och att ett ministerium kan utfärda en förordning endast enligt en uttrycklig bestämmelse i lag. När ett ministerium utfärdar en förordning handlar det alltid under parlamentariskt ansvar (GrUU 1/1996 rd). I ministerierna är det således ministern som har befogenhet att utfärda förordningar, och denna befogenhet kan inte delegeras till någon tjänsteman inom ministeriet.

Statsrådet har för närvarande också en normgivningsbehörighet som hänför sig till budgettillämpningen och som i praxis inte har ansetts förutsätta något uttryckligt bemyndigande. Statsrådet har med stöd av sin allmänna behörighet i regerings- och förvaltningsangelägenheter kunnat utfärda normerande beslut som kompletterar budgetens anslagsnormer. Avsikten är att den föreslagna revideringen av bestämmelserna om behörigheten att utfärda förordningar inte skall påverka denna del av statsrådets normgivningsbehörighet, som således fortfarande skall kunna utövas genom beslut av statsrådet eller ett ministerium (GrUB 17/1994 rd).

När man bedömer om ett lagbemyndigande att utfärda förordning skall ges statsrådet eller ett ministerium bör utgångspunkten vara att statsrådets allmänna sammanträde utfärdar förordningar om vittbärande och principiellt viktiga ärenden samt om andra sådana ärenden vilkas betydelse förutsätter det. Denna princip framgår bl.a. av 67 § som gäller beslutsfattandet i statsrådet. Således kan ministerierna bemyndigas att utfärda förordningar om frågor av mer teknisk natur samt frågor som har ringa samhälls- eller politisk betydelse. Också i grundlagsutskottets praxis har man utgått från att lagstiftningsbehörighet kan delegeras till ministerierna närmast när det är fråga om klart tekniska bestämmelser och bestämmelser som den verkställande makten lämpligen kan utfärda (t.ex. GrUU 20/1997).

Det kan vara motiverat att bemyndiga presidenten att utfärda förordningar närmast i sådana fall där bemyndigandet är förenat med presidentens särskilda befogenheter eller med presidentens ställning som statsöverhuvud. T.ex. enligt 4 § lagen om republikens presidents kansli utfärdar presidenten kansliets stadga som en förordning. Presidenten utfärdar också sådana överenskom-

melseförordningar som avses i 32 § självstyrelselagen för Åland.

Som benämning på förordningar utfärdade av presidenten, statsrådet och ministerierna föreslås förordning. För tydlighetens skull är det motiverat att införa en sådan praxis att utfärdaren nämns i rubriken, t.ex. "republikens presidents förordning", "statsrådets förordning" eller "...ministeriets förordning". Samma praxis är det skäl att iaktta också i lagarnas hänvisningsbestämmelser. Detta behövs bl.a. för att det skall kunna upprätthållas en klar skillnad mellan nationella förordningar och förordningar som utfärdas av Europeiska unionens institutioner.

Det är motiverat att i rubriken nämna förordningens utfärdare också av den anledningen att det vid en eventuell konflikt mellan olika förordningar då är möjligt att utgående från grundlagens ordalydelse fastställa en hierarkisk ordningsföljd, dvs. presidenten, statsrådet och ministerierna (GrUB 16/1994 rd). I en konfliktsituation bör dock i första hand bedömas om de som har utfärdat förordningarna har hållit sig inom de lagbestämda ramarna för behörigheten. Vid tolkningen av ett bemyndigande bör man åter följa allmänna lagtolkningsläror och principer för att avgöra normkollisioner. Om en kollision inte kan lösas genom en bedömning av bemyndigandena, måste avgörandet i sista hand grunda sig på förordningarnas inbördes hierarki. För avgörandet av tolkningsfrågor i denna typ av konfliktsituationer är det nödvändigt att i förordningen, närmast i ingressen, nämna också den grundlags- eller lagbestämmelse med stöd av vilken förordningen har utfärdats. I fråga om bemyndiganden i lag att utfärda förordning iaktas detta förfarande redan nu i praktiken.

Enligt 2 mom. kan även andra myndigheter genom lag bemyndigas att under de i momentet angivna förutsättningarna utfärda rättsnormer i bestämda frågor. Utgångspunkten är att lagstiftningsmakt inte kan delegeras till myndighetsnivån under ministerierna och över huvud taget inte till andra än myndigheter. I praktiken har det emellertid förekommit situationer där det har varit nödvändigt att bemyndiga myndigheter under ministerienivån att utfärda allmänna föreskrifter av rättsnormskaraktär om sådant som med hänsyn till helheten kan betraktas som mindre betydelsefulla detaljer. Den föreslagna bestämmelsen slår tydligt fast de förutsättningar under vilka någon annan myndighet

kan bemyndigas att utfärda bindande rättsnormer. De i bestämmelsen uppställda relativt strikta förutsättningarna är å andra sidan ägnade att understryka bemyndigandets exceptionella karaktär. Av samma anledning har ordet "förordning" i förslaget reserverats uttryckligen för författningar som utfärdas av presidenten, statsrådet och ministerierna. Vid en konflikt mellan olika författningar får rättsnormer som utfärdats av en myndighet inte tillämpas i strid med lag eller förordning.

Kommunerna har sedan gammalt på den kommunala självstyrelsen baserad behörighet att utfärda föreskrifter om allmän ordning och säkerhet samt om planering. I detta avseende är det inte meningen att väsentligt ändra det rådande rättsläget. Det i den föreslagna bestämmelsen använda uttrycket "andra myndigheter" avser i första hand statliga myndigheter. De i bestämmelsen angivna principerna skall å andra sidan iaktas också när kommunerna bemyndigas att utfärda föreskrifter av det slag som det här är fråga om. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan en myndighet endast genom lag, och inte genom förordning, bemyndigas att utfärda rättsnormer. Enligt den föreslagna bestämmelsen får en myndighet dock inte bemyndigas att utfärda rättsnormer, om innehållet i regleringen förutsätter lag eller förordningsnivå. I detta avseende ställs långtgående krav än på den allmänna avgränsningen av bemyndigandet. De ärenden som ett bemyndigande omfattar skall noggrant definieras i lagen. Bemyndigandet skall dessutom vara exakt avgränsat till sitt tillämpningsområde. Enligt förslaget kan ett bemyndigande i lag ges endast om det finns särskilda skäl med hänsyn till föremålet för regleringen. Ett sådan särskilt skäl kan anses föreligga närmast när det är fråga om en sådan teknisk reglering av smärre detaljer som inte inbegriper prövningsrätt i någon större utsträckning. Särskilda skäl som har samband med föremålet för regleringen förutsätter ibland att det utfärdas föreskrifter som kan ändras ofta och snabbt. Enligt förslaget får en myndighet emellertid inte bemyndigas att utfärda föreskrifter ifall regleringens betydelse i sak förutsätter att den sker genom lag eller förordning. I detta avseende överensstämmer förslaget med grundlagsutskottets senaste utlåtandep Praxis som understryker att bemyndigandet skall vara preciserat och att dess tillämpningsområde

skall vara klart avgränsat samt att det skall fästas avseende vid den betydelse som delegeringen har i sak (t.ex. GrUU 12/1996).

Enligt 3 mom. skall allmänna bestämmelser om publicering och ikraftträdande av förordningar och andra föreskrifter utfärdas genom lag. Denna nya grundlagsbestämmelse innebär att de i förordningen om Finlands författningssamling ingående bestämmelserna om förordningar flyttas upp till lagnivå. Samtidigt anpassas regleringen till den ovan i samband med 1 mom. nämnda ändringen, vilket innebär att författningar av förordningstyp i framtiden skall kunna utfärdas inte bara av republikens president utan också av statsrådet och ministerierna.

Den lag som skall reglera publicering och ikraftträdande av lagar bör i tillämpliga delar följa de principer som gäller publicering och ikraftträdande av lagar. Utgångspunkten är i detta avseende bestämmelserna i 79 § 2–4 mom. Förordningar skall således publiceras i författningssamlingen på finska och svenska. Av en förordning skall framgå när den träder i kraft. Om en förordning inte har publicerats senast den angivna ikraftträdelsepunkten, träder den i kraft den dag då den publiceras. I den lag som avses i den föreslagna bestämmelsen kan å andra sidan tas in en bestämmelse, motsvarande 2 b § förordningen om Finlands författningssamling, enligt vilken ett ministeriebeslut också i framtiden kan publiceras i ministeriets föreskriftssamling. Enligt förslaget skall genom lag utfärdas motsvarande allmänna bestämmelser om publicering och ikraftträdande av rättsnormer som andra myndigheter utfärdar. Publicering skall emellertid i samtliga fall anses vara en absolut förutsättning för att författningar och av myndigheter utfärdade rättsregler skall träda i kraft.

7 kap. Statsekonomi

I den nya regeringsformens 7 kap. föreslås grundläggande bestämmelser om statsekonomi. Dessa motsvarar huvudsakligen bestämmelserna i den gällande regeringsformens VI kap. I kapitlet föreslås bestämmelser om statliga skatter och avgifter, statens upplåning och statliga säkerheter, statsbudgeten, fonder utanför budgeten, enskildas fordringar hos staten, godkännande av villkoren för statliga anställningsförhållanden, tillsynen över statshushållningen och revi-

sion, Finlands Bank samt om statens egendom.

Grundlagsbestämmelserna om statsekonomin reviderades 1991 (1077 och 1078/1991) är därför inte i behov av några större ändringar. En del av bestämmelserna skall enligt förslaget överföras till den nya regeringsformen oförändrade. Bestämmelsernas inbördes ordningsföljd har ändrats.

Det skall under vissa förutsättningar bli möjligt att genom lag inrätta fonder utanför statsbudgeten (87 §). Vidare föreslås en bestämmelse om det behöriga riksdagsutskottets och bankfullmäktiges rätt att få de upplysningar som de behöver för tillsynen över Finlands Bank (91 § 2 mom.) och likaså om statsrevisorernas och statens revisionsverks rätt att få upplysningar (90 § 3 mom.).

De bestämmelser om villkorliga anslagsbeslut som ingår i 68 § i den gällande regeringsformen föreslås bli upphävda. Likaså föreslås i grundlagen inte längre någon mot 66 § 2 mom. i den gällande regeringsformen svarande bestämmelse om att statsrådet till riksdagen kan överlämna en flerårsplan för statshushållningen i form av en redogörelse eller upplysning. En sådan plan kan överlämnas till riksdagen också utan någon specialbestämmelse, med stöd av den föreslagna allmänna bestämmelsen om statsrådets meddelanden och redogörelser (44 §). I praktiken har inga sådana flerårsplaner överlämnats till riksdagen. I den föreslagna regeringsformen ingår inte heller någon bestämmelse som skulle motsvara den nugällande 72 § om Finlands myntenhet.

81 §. *Statliga skatter och avgifter.* Paragrafen motsvarar 61 och 62 § i den gällande regeringsformen. Bestämmelserna föreslås i praktiskt taget oförändrad form bli överförda till den nya regeringsformen. Sammanslagningen av de gällande paragraferna kan motiveras med deras likartade innehåll.

Enligt 1 mom. skall om statsskatt bestämmas genom lag. Detta gäller endast statsskatt. Angående kommunalskatt föreslås bestämmelser i 120 § 3 mom., enligt vilket samma krav på regleringsnivå och innehåll gäller för kommunalskatt som för statsskatt.

Enligt förslaget skall en lag om statsskatt innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek. Av lagen skall entydigt också framgå skattskyldighetens omfattning. Regleringarna skall vara såtillvida exakt utformade att den prövningrätt som de tillämpande myndigheterna

har när det gäller att bestämma skattens storlek skall vara bunden till sin natur. Vidare skall en skattelag innehålla bestämmelser om de skattskyldigas rättsskydd, dvs. om sökande av ändring i beskattningsbeslut. Enligt den vedertagna definitionen är en skatt en penningprestation som inte utgör ersättning eller vederlag för förmåner eller tjänster som det allmänna har givit den betalningsskyldige. Kännetecknande för en skatt är vidare att den används för finansiering av statens utgifter. Också användningsändamålet är således relevant för definitionen av skattebegreppet.

Det föreslås att den nugällande bestämmelsen om särskild behandling av vissa förslag till statsskatt (jfr RO 75 § 1 mom.) inte längre skall ingå i grundlagen, eftersom den är onödig. Eftersom skatter måste regleras i lag, behandlas förslag om dem alltid som separata ärenden.

Den föreslagna paragrafens 2 mom. gäller de avgifter som de statliga myndigheterna uppbär för sin verksamhet. Bestämmelser om avgiftsbeläggande samt om de allmänna grunderna för storleken av avgifterna skall enligt lagrummet utfärdas genom lag. Genom lag skall utfärdas allmänna bestämmelser om vilka tjänsteåtgärder, tjänster och varor som kan avgiftsbeläggas eller om vilka typer av prestationer som är avgiftsfria. Genom lag skall likaså utfärdas bestämmelser om avgiftsberäkningen, t.ex. vilka självkostnadsvärden eller företagsekonomiska principer som skall iakttas. Bestämmelsen gäller samtliga statliga ämbetsverk och inrättningar, inklusive statens affärsverk. De allmänna grunderna för avgiftsbeläggande av statens prestationer och för avgifternas storlek regleras i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Lagen är generell till sin karaktär. Specialbestämmelser om avgifter till staten finns bl.a. i lagen om statens affärsverk (627/1987) och i lagarna om vissa affärsverk.

82 §. *Statens upplåning och statliga säkerheter.* Förslaget innebär att 64 § i den gällande regeringsformen i sak oförändrad överförs till den nya regeringsformen.

Enligt 1 mom. skall statens upplåning vara grundad på riksdagens samtycke, varav skall framgå de nya lånens eller statsskuldens maximibelopp. Samtycket kan således gälla beloppet av nya statslån, dvs. bruttoupplåningen, eller endast statsskuldens maximibelopp. I det sistnämnda fallet är det fråga om

en nettoupplåningsfullmakt. För närvarande är statslånen nettobudgeterade. Aven riksdagens beslut om upplåningsfullmakter avser nettobelopp och fattas i samband med budgetbehandlingen. Upplåningsfullmakterna binds enligt lagrummet inte till något bestämt finansår, vilket innebär att de kan beviljas för längre eller kortare tid än ett finansår. Med stöd av bestämmelsen kan riksdagen liksom för närvarande bevilja upplåningsfullmakter i budgeten eller genom särskilda beslut.

Enligt 2 mom. får statsborgen eller statsgaranti beviljas med stöd av riksdagens samtycke. Med statsborgen avses en förbindelse att svara för någon annans skuld och med statsgaranti en förbindelse att ersätta förluster eller underskott i samband med en viss verksamhet. I den gällande regeringsformens 64 § 2 mom. nämns uttryckligen att riksdagen beviljar statsborgen och statsgaranti genom lagstiftning. Lagrummet är obehövligt och föreslås inte bli överfört till den nya regeringsformen. Uttrycket "riksdagens samtycke" inkluderar nämligen också samtycke i form av en lag. Syftet med förslaget är inte att ändra nuvarande rättsläge eller praxis. Lagformen används endast i fråga om generella fullmakter att bevilja vissa typer av borgensförbindelser och garantier. T.ex. enligt lagen om statsgaranti för konstitutställningar (411/1986) ges undervisningsministeriet fullmakt att bevilja statsgaranti för ordnande av konstitutställningar, dock högst 700 miljoner mark per utställning och sammanlagt högst 3 miljarder mark. Riksdagens särskilda beslut krävs när det är fråga om borgens- och garantibeslut om vilka det inte finns bestämmelser i speciallagar. I sådana fall avser riksdagens samtycke en bestämd situation och innebär ingen generell fullmakt. Av lagen eller riksdagens samtycke skall framgå borgensförbindelsernas och garantiernas maximibelopp.

Enligt förslaget skall i grundlagen inte längre ingå särskilda bestämmelser om behandlingsordningen för upplåningsfullmakter, statsborgen och statsgaranti (jfr RO 75 § 2 mom.). Dessa ärenden skall behandlas i en enda behandling enligt 41 § 1 mom.

83 §. *Statsbudgeten*. Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om statsbudgeten och riksdagens budgetmakt, om offentlighetsprincipen, om avlåtande av budgetpropositioner och riksdagsledamöternas motionsrätt i samband med budgeten samt

om behandling av budgeten i riksdagen och om det temporära förfarande som skall iaktas ifall budgeten försenas. Den föreslagna paragrafen innebär i sak inga ändringar. I den sammanställs regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser.

I 1 mom. finns bestämmelser om riksdagens budgetmakt samt om hur offentlighetsprincipen tillämpas på budgeten. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 66 § 1 mom. Lagrummet föreslås med smärre ändringar bli överfört till den nya grundlagen. Riksdagen skall så som nu sköta om att budgeten publiceras i författningssamlingen. Det är meningen att bestämmelser i saken skall tas in i den lag om Finlands författningssamling som skall stiftas.

Det som i den föreslagna paragrafens 2 mom. första meningen nämns om avlåtande av budgetpropositionen överensstämmer med nuvarande 69 § 1 mom. Det nuvarande lagrummet överförs i sak oförändrat till den nya grundlagen. I bestämmelsen anges ett allmänt tidskrav för budgetpropositionen och därtill anslutna propositioner. Propositioner som har samband med budgetpropositionen är de som avser s.k. budgetlagar samt propositionerna med förslag upplåningsfullmakter. Dessa får inte avlåtas väsentligt mycket senare än själva budgetpropositionen.

Momentets andra mening hänvisar till bestämmelserna om komplettering och återtagande av budgetpropositionen, dvs. till 71 §. Bestämmelsen om komplettering av propositioner är ny i grundlagen och gäller samtliga propositioner, inklusive budgetpropositionen. Det är motiverat att kompletteringsmöjligheten utsträcks också till budgetpropositionen, eftersom denna kan undergå avsevärda innehållsmässiga förändringar t.ex. som en följd av att regeringen reviderar sina propositioner med förslag till budgetlagar efter att dessa avlåtits. Oavsett möjligheten att komplettera budgetpropositionen kvarstår riksdagens befogenhet att göra ändringar i regeringens propositioner sådan den utformas i gällande praxis.

Paragrafens 3 mom. om riksdagsledamöternas rätt att lämna in budgetmotioner motsvarar i sak 31 § 1 mom. 2 punkten riksdagsordningen. Den grundläggande bestämmelsen om riksdagsledamöternas motionsrätt ingår i den nya grundlagens 39 §. I 86 § 2 mom. ingår bestämmelser om budgetmotioner i samband med tilläggsbudgetpropositioner. Enligt förslaget kan budget-

motioner lämnas in också med anledning av kompletteringar till tilläggsbudgetmotioner. Tidsgränserna i dessa avseenden föreslås bli fastställda i riksdagens arbetsordning, liksom i fråga om budgetmotioner i samband med tilläggsbudgetpropositioner. I den nya regeringsformen föreslås inte någon mot 75 § 3 mom. riksdagsordningen svarande bestämmelse om förutsättningarna för behandling av riksdagsledamöternas förslag till ändringar i budgetpropositionen. Avsikten är dock inte att nuläget skall förändras, eftersom en bestämmelse som motsvarar 75 § 3 mom. riksdagsordningen föreslås bli intagen i riksdagens arbetsordning.

Den föreslagna paragrafens 4 mom. innehåller bestämmelser om riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen. Bestämmelsen baserar sig närmast på 49 § 2 mom. och 76 § 1 och 2 mom. riksdagsordningen. I den nya regeringsformen är det inte motiverat att reglera budgetbehandlingen lika detaljerat som för närvarande. Närmare bestämmelser om saken föreslås i riksdagens arbetsordning. Avsikten är inte att ändra nuläget.

Paragrafens 5 mom. innehåller bestämmelser om förfarandet med en temporär budget som skall iakttas ifall publiceringen av statsbudgeten försenas. Bestämmelsen överensstämmer med 69 § 2 mom. i den nu gällande regeringsformen som utan några väsentliga ändringar föreslås bli överfört till den nya regeringsformen. Om publiceringen av budgeten försenas, kan budgetpropositionen tillfälligt iakttas som budget på det sätt som riksdagen bestämmer. Riksdagens plenum fattar sitt beslut om saken på grundval av finansutskottets förslag. I den nya regeringsformen behöver emellertid inte tas in särskilda bestämmelser om finansutskottets förslag (jfr RO 76 a §) och behandlingsordningen för riksdagens beslut (jfr RO 75 § 2 mom.), utan en bestämmelse om saken kan tas in i riksdagens arbetsordning.

84 §. *Budgetens innehåll.* I detta lagrum finns bestämmelser om budgetens innehåll och de viktigaste budgeteringsprinciperna, nettobudgetering, statens affärsverk och budgetbeslut som gäller dem samt om flerårsbudgetering. Den föreslagna paragrafen innebär i sak inga ändringar i nuläget. Den nuvarande regeringsformens bestämmelser om saken föreslås bli sammanslagna till en enda paragraf.

I 1 mom. föreskrivs om de inkomster och anslag som skall tas in i budgeten samt om

budgetmotiveringarna och om möjligheten till nettobudgetering. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 67 § 1 mom. Det sist nämnda lagrummet överförs till den nya regeringsformen i stort sett oförändrat. I momentets första mening uttrycks fullständighets- och årsbundenhetsprinciperna samt bruttobudgeteringsprincipen. Enligt bestämmelsen skall i budgeten tas in fullständiga uppskattningar av de årliga inkomsterna samt anslag för alla kända årliga utgifter. Enligt momentets andra mening kan genom lag bestämmas att nettobudgetering får ske i fråga om inkomster och utgifter som står i direkt samband med varandra.

Av 2 mom. framgår den s.k. balansprincipen, som innebär att det skall finnas täckning för budgetens anslag. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 67 § 2 mom. Det sist nämnda lagrummet överförs till den nya regeringsformen utan några väsentliga ändringar. Enligt bestämmelsen skall de anslag som tas in i budgeten täckas av inkomstposterna. Vid anslagstäckningen skall så som anges i lag beaktas de överskott eller underskott som framgår av statsbokslutet. Det i momentet angivna täckningskravet är bindande också för finansutskottet när detta föreslår ändringar i budgetpropositionen. Någon särskild bestämmelse om saken behövs inte tas in i den nya regeringsformen (jfr RO 49 § 2 mom.).

I 3 mom. föreskrivs om undantag från regeln om budgetens årsbundenhet. Flerårsbudgetering är således möjlig enligt vad som anges i lag. Bestämmelsen motsvarar 67 § 4 mom. i den gällande regeringsformen. Inkomster och utgifter som budgeteras för flera finansår skall stå i samband med varandra. Hittills har inte genom lag utfärdats några bestämmelser om flerårsbudgetering.

I första meningen i 4 mom. anges att bestämmelser om de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet och ekonomi utfärdas genom lag. Bestämmelsen motsvarar 65 § 2 mom. första meningen i den nu gällande regeringsformen. I momentets andra mening föreskrivs om budgetering av inkomstposter och anslag som hänför sig till affärsverk. Enligt den tas inkomstposter och anslag som gäller affärsverken in i statsbudgeten endast till den del så anges i lag. Bestämmelsen motsvarar 67 § 3 mom. i den gällande regeringsformen. Enligt momentets tredje mening skall riksdagen i samband med budgetbehandlingen godkänna de cen-

trala målen för affärsverkens tjänster och övriga mål för verksamheten. Bestämmelsen motsvarar 65 § 2 mom. andra meningen i den gällande regeringsformen. I lagen om statens affärsverk (627/1987) föreskrivs närmare om de ärenden som riksdagen avgör i samband med budgetbehandlingen.

En bestämmelse som ersätter 65 § 1 mom. första meningen i den gällande regeringsformen om inrättande av statliga ämbetsverk och inrättningar föreslås i den nya regeringsformens 119 § 2 mom.

85 §. *Anslag i statsbudgeten.* Paragrafen innehåller bestämmelser om budgetanslag och begränsning av deras användning samt om det s.k. fullmaktsförfarandet.

Paragrafens 1 mom. gäller de olika typerna av anslag, dvs. fasta anslag, förslagsanslag och reservationsanslag samt rätten att överskrida dem eller att överföra dem till ett senare finansår. Momentet motsvarar nuvarande 70 § 1 mom., som föreslås intaget som sådant i den nya regeringsformen. Enligt grundlagsutskottet bör de olika slagen av riksdagsbeslut som gäller anslag samt deras rättsverkningar definieras på grundlagsnivå och det bör inte vara möjligt att genom vanlig lag bestämma hur riksdagen fattar budgetbeslut (se GrUB 17/1990 rd). Enligt det föreslagna momentet skall det vara möjligt att genom lag bestämma om förutsättningarna för överskridande av förslagsanslag likaså även om förutsättningarna för att överföra och överskrida reservationsanslag och fasta anslag. Förslagsanslag skall inte ens genom lag kunna överföras till ett senare finansår.

I 2 mom. fastställs den nuvarande regeln, dvs. att anslag inte får flyttas från en punkt i budgeten till en annan. Bestämmelsen innebär att anslag inte får användas för andra ändamål än de är avsedda för, om inte riksdagen uttryckligen tillåtit detta i budgeten. Genom lag är det emellertid möjligt att kringgå överföringsförbudet i det fall att anslagens användningsändamål är nära förbundna med varandra. Momentet överensstämmer med 70 § 2 mom. i den gällande regeringsformen. Det sistnämnda lagrummet föreslås utan några ändringar bli överfört till den nya regeringsformen.

I 3 mom. finns en bestämmelse om det s.k. fullmaktsförfarandet. Bestämmelsen motsvarar 70 § 3 mom. i den gällande regeringsformen, men ordalydelsen har justerats. Den ändrade ordalydelsen avser dock inte att

ändra innehållet i sak. Enligt lagrummet skall det vara möjligt att i statsbudgeten bevilja fullmakt att juridiskt binda staten vid utgifter för vilka anslag tas in i budgetarna för senare år. Fullmakten skall vara avgränsad till beloppet och ändamålet och den kan ges endast för finansåret i fråga.

86 §. *Tilläggsbudget.* Paragrafen gäller förutsättningarna för överlämnande av tilläggsbudgetpropositioner samt riksdagsledamöternas motionsrätt i samband med sådana propositioner. Bestämmelsen om avlåtande av tilläggsbudgetpropositioner ersätter 69 § 3 mom. i den gällande regeringsformen. Bestämmelsen om budgetmotioner motsvarar i sak 31 § 1 mom. 2 punkten riksdagsordningen.

Den föreslagna paragrafens 1 mom. gäller förutsättningarna för avlåtande av tilläggsbudgetpropositioner. Enligt 69 § 3 mom. i den gällande regeringsformen skall regeringen avlåta en tilläggsbudgetproposition om det är nödvändigt att ändra budgeten. Denna bestämmelse förutsätts bli så ändrad att en tilläggsbudgetproposition kan överlämnas till riksdagen om det finns motiverat behov att ändra statsbudgeten. Det har blivit praxis att överlämna tilläggsbudgetpropositioner. Också grundlagsutskottet förespråkar en liberalare inställning till tilläggsbudgetpropositioner (se GrUB 17/1990 rd). I praktiken har vanligen två till tre tilläggsbudgetpropositioner årligen avlåtits. I undantagsfall har det förekommit att flera tilläggsbudgetpropositioner har avlåtits.

Förslaget innebär i jämförelse med den nuvarande ordalydelsen ett steg i ett friare förhållningssätt till möjligheten att avlåta tilläggsbudgetpropositioner. Bestämmelsen motsvarar till denna del bättre nuvarande praxis och det behov som i praktiken har förekommit att avlåta tilläggsbudgetpropositioner.

Täckningskravet gäller också i fråga om den genom tilläggsbudgeter ändrade budgeten. Tilläggsbudgeterna skall uppta behövlig täckning. I den nya regeringsformen föreslås inga särskilda bestämmelser om hur bestämmelserna om budgetbehandlingen skall tillämpas på tilläggsbudgeter (jfr RO 38 a §). Detta kan anses vara klart också utan någon uttrycklig bestämmelse om saken, redan på den grunden att en tilläggsbudget ändrar den egentliga statsbudgeten.

Enligt 2 mom. kan en riksdagsledamot väcka en budgetmotion angående en sådan

ändring av statsbudgeten som har direkt samband med en tilläggsbudgetsproposition. Bestämmelsen kompletterar den allmänna bestämmelsen i 39 § 2 mom. 2 punkten om budgetmotioner. En motion som väcks i samband med en tilläggsbudgetproposition skall avse ändring av budgeten, och motionens innehåll skall direkt vara anknutet till propositionens innehåll. Det kan i allmänhet inte godtas att en motion av det slag som avses här hänför sig till sådana punkter i budgeten som inte tas upp i tilläggsbudgetpropositionen. Det villkor som ställs på motionens innehåll skall emellertid tolkas på ett med tanke på riksdagens budgetmakt betryggande sätt. Kravet att en budgetmotion i detta fall skall ha ett direkt samband med tilläggsbudgetpropositionen är motiverat för att ändringarna i budgeten skall kunna begränsas till antalet. På detta sätt är det möjligt att trygga planmässigheten i statsekonomin.

87 §. *Fonder utanför statsbudgeten.* Paragrafen innehåller bestämmelser om statliga fonder utanför statsbudgeten och om förutsättningarna för att inrätta sådana. Enligt förslaget kan det genom lag bestämmas att en fond skall lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift ovillkorligen kräver det. För att ett sådant lagförslag skall godkännas i riksdagen krävs dock 2/3 majoritet av de avgivna rösterna. Motsvarande majoritet skall krävas för en väsentlig utvidgning av en fond eller dess ändamål. Enligt den gällande regeringsformen är det inte möjligt att genom vanlig lag inrätta fonder utanför statsbudgeten.

I samband med 1991 års revidering av grundlagsbestämmelserna om statsekonomin upphävdes den bestämmelse i regeringsformen enligt vilken det var möjligt att genom lag utanför statsbudgeten inrätta fonder som inte var avsedda för årliga statsbehov. Inrättande av fonder utanför statsbudgeten förutsätter för närvarande grundlagsordning. Redan inrättade fonder skulle förbli i kraft efter reformen, men deras uppgifter eller medel kunde åtminstone inte i någon betydande omfattning utvidgas i vanlig lagstiftningsordning (GrUB 17/1990 rd). Inte heller nya fonder, som finansieras med de sedvanliga metoder som staten har till sitt förfogande, har det ansetts vara möjligt att inrätta med stöd av 83 § 1 mom. riksdagsordningen (GrUU 4/1992 rd). Bestämmelsen gäller tillsynen över förvaltningen av de fonder som står under riksdagens garanti.

Finland har ett relativt utbyggt fondsystem. I och med att de existerande fonderna vuxit och nya inrättats har fondernas relativa betydelse inom budgethushållningen ökat. Fondernas balansomslutning uppgick i statsbokslutet för 1996 till 100,2 miljarder mark. Efter den revidering som gjordes 1991 har statens spannmålsfond avvecklats och två andra nya fonder inrättats, dvs. statens säkerhetsfond och interventionsfonden för jordbruket. Dessutom har bestämmelserna om vissa fonder ändrats. Den enda fonden som står under riksdagens garanti är numera Jubileumsfonden för Finlands självständighet (SITRA), efter att också statens säkerhetsfond underställts statsrådet. Sammanlagt 11 fonder står utanför statsbudgeten. De största balansräkningarna av dessa har statens bostadsfond, statens pensionsfond och statens säkerhetsfond. Bestämmelser om de statliga fonderna finns i följande lagar:

- radiofonden; lagen angående radioanläggningar (8/1927)
- brandskyddsfonden; lagen om brandskyddsavgift (586/1946)
- gårdsbrukets utvecklingsfond; lagen om gårdsbrukets utvecklingsfond (657/1966)
- lagen om oljeskyddsfonden (379/1974)
- statens kärnavfallshanteringsfond; kärnenergilagen (990/1987)
- statsgarantifonden (tidigare statens garantifond och exportgarantifonden); lagen om Statsgaranticentralen (111/1989)
- lagen om fonden för utvecklande av bostadsförhållandena (1144/1989)
- lagen om statens pensionsfond (1372/1989)
- lagen om statens säkerhetsfond (379/1992)
- försörjningsberedskapsfonden (tidigare säkerhetsupplagsfonden); lagen om tryggande av försörjningsberedskapen (1390/1992)
- lagen om interventionsfonden för jordbruket (1206/1994).

De utanför statsbudgeten stående fonderna utgör undantag från principen om budgetens fullständighet och anses kringskära riksdagens budgetmakt. Utgångspunkten bör vara att budgeten skall uppta statens samtliga inkomster och utgifter och att fonder skall inrättas endast i undantagsfall. Det finns emellertid ett bestående behov av ett system med fonder utanför budgeten och därför är det motiverat att reglera fondsystemet i den nya grundlagen. Fördelen med fonderna är att de fungerar självständigt samt möjliggör en

flexibel medelsanvändning och sammankoppling av vissa inkomster med vissa utgifter. Fonderna gör det också möjligt att upprätthålla beredskap för utgifter som varierar kraftigt från ett år till ett annat eller som över huvud taget är osäkra.

Enligt den föreslagna paragrafen kan genom en lag som antagits med 2/3 majoritet bestämmas att en statlig fond skall lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift ovillkorligen kräver det. Begränsningsbestämmelsen är tillämplig på ett flertal situationer. Några allmänna kännetecken på uppgiftsområden som förutsätter fondering kan inte fastställas, eftersom fonder har inrättats för synnerligen varierande uppgifter och av många olika anledningar. Skötseln av en uppgift kan anses förutsätta att en fond inrättas, om uppgiften är en bestående statlig uppgift och de budgetekonomiska redskapen, så som nettobudgetering, flerårsbudgetering eller förslags- eller reservationsanslag, inte är lämpliga för uppgiften i fråga. För att riksdagens budgetmakt inte skall äventyras är det skäl att förhålla sig restriktivt till inrättande av fonder.

Statens bestående uppgifter kan på det sätt som avses i bestämmelsen ovillkorligen förutsätta att en fond inrättas i sådana fall då det är svårt att förutse eventuella betydande utgiftsposter. Till denna grupp kan anses höra olika funktioner i samband med statliga borgensförbindelser och garantier. Som ett exempel på en existerande fond kan nämnas statsgarantifonden. I detta sammanhang kan också nämnas oljeskyddsfonden som har inrättats för vissa funktioner av försäkringskaraktär inom miljövardens område. Också avsättning av betydande penningssummor för förutsebara behov kan förutsätta fondering. Som exempel på en fond som sköter sådana funktioner av sparkaraktär kan nämnas statens nuvarande pensionsfond. Också en omfattande låne- och räntestödsverksamhet av den typ som statens bostadsfond sköter kan förutsätta fondering.

I andra meningen i paragrafen ställs ett särskilt majoritetskrav för att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför budgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål skall bli godkänt. För ett godkännande av ett sådant lagförslag skall krävas minst 2/3 majoritet i riksdagen. Eftersom fonder utanför budgeten anses inskränka riksdagens budgetmakt är det befoget att besluten om dem har starkare stöd än

enkel majoritet i riksdagen.

De föreslagna bestämmelserna påverkar inte de nuvarande fondernas ställning utan de fortsätter sin verksamhet på samma sätt som hittills. Förutsättningarna enligt första meningen i paragrafen för inrättande av en fond måste emellertid vara uppfyllda när någon av de nuvarande fondernas tillgångar eller ändamål utökas väsentligt. För att sådana ändringar skall godkännas skall dessutom krävas minst 2/3 majoritet av de avgivna rösterna i enlighet med andra meningen i paragrafen.

De föreslagna begränsningarna när det gäller inrättande av fonder avviker från de tidigare tillämpade förutsättningarna. Enligt de tidigare begränsningarna kunde en fond inte inrättas för statens årliga behov och en fond fick inte heller växa sig så stor i förhållande till statsbudgeten att det fanns risk för att den inkräktade på riksdagens budgetmakt (se t.ex. GrUU 17/1985 rd, 17/1989 rd, 37/1992 rd, 20/1994 rd och 1/1997 rd). Dessa begränsningar har emellertid i tolkningspraxis visat sig vara problematiska och anses numera vara föga tillämpliga.

Genom olika arrangemang som säkerställer riksdagens beslutanderätt i fondernas verksamhet är det möjligt att minska den inskränkning av riksdagens budgetmakt som följer av att en fond inrättas eller växer. De utgifter som betalas ur en fond kan på ett uttömmande sätt regleras genom en speciallag om fonden, på så sätt att riksdagen genom sin lagstiftningsmakt kan anses styra fondens medelsanvändning. Fonden kan förvägras självständig upplåning, vilket innebär att riksdagen vid budgetbehandlingen eller i något annat sammanhang beslutar bevilja fonden fullmakter att uppta lån. Också fondens övriga inkomster kan styras via statsbudgeten. Riksdagen har beslutanderätt med avseende på fondens inkomster också i det fall att lagstadgade avgifter styrs till den. För placeringen av fondens tillgångar kan uppställas begränsningar. Dessutom kan riksdagen ges möjlighet att i samband med budgetbehandlingen fastställa huvudlinjerna för fondens verksamhet. I budgetpropositionen och i statsbokslutet får riksdagen liksom för närvarande de viktigaste uppgifterna om hur fondhushållningen utvecklats. Fonderna övervakas också av statsrevisorerna och statens revisionsverk.

88 §. *Enskildas fordringar hos staten.* Paragrafen skall säkerställa envars rätt att obe-

roende av statsbudgeten få ut lagliga fordringar och andra prestationer av staten. Paragrafen motsvarar 70 § 4 mom i den gällande regeringsformen, vars ordalydelse har setts över. Bestämmelsen har avskiljts till en separat paragraf, eftersom det här är fråga om en sådan rättighet för enskilda som inte på ett naturligt sätt hör ihop med de andra paragraferna i detta kapitel.

89 §. *Godkännande av villkoren för statliga anställningsförhållanden.* Paragrafen överensstämmer med 65 § 3 mom. andra meningen i den gällande regeringsformen. Bestämmelsen föreslås bli överförd till den nya regeringsformen praktiskt taget oförändrad. I den nya regeringsformen föreslås inte någon allmän bestämmelse om tjänstekollektivavtal och inte heller någon bestämmelse om att anställningsvillkor skall godkännas av vederbörande riksdagsutskott då anställningsvillkoren enligt lag påverkar statsunderstöd (jfr gällande RF 65 § 3 mom.).

Enligt den föreslagna paragrafen skall det riksdagsutskott som är behörigt i saken, dvs. för närvarande statsutskottet, på riksdagens vägnar godkänna avtal om statsanställdas anställningsvillkor, i den mån riksdagens samtycke behövs. I bestämmelsen används uttrycket "villkoren för personal i statliga anställningsförhållanden" i stället för de nuvarande uttrycken som är kopplade till begreppen tjänsteman och tjänstekollektivavtal. Denna formulering innebär att bestämmelsen ger utrymme för utveckling av de statliga anställningsförhållandena. Bestämmelsen förutsätter också att riksdagen inte såsom för närvarande skall behandla enbart tjänstekollektivavtalen utan också de statliga arbetskollektivavtalen, i den mån riksdagens samtycke behövs. Riksdagens samtycke behövs för godkännande av avtal om statliga anställningsvillkor i synnerhet i sådana fall då dessa avtal från statens synpunkt innebär ökade utgifter som riksdagen inte tidigare samtyckt till. Syftet med bestämmelsen är att trygga riksdagens budgetmakt. Bestämmelser om saken ingår också i 4 § 3 mom. lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970).

Möjligheten att ingå tjänstekollektivavtal om tjänstemännens anställningsvillkor behöver inte längre uttryckligen nämnas i grundlagen. Inte heller är det längre nödvändigt att statsutskottet godkänner anställningsvillkor som påverkar statsunderstödens belopp, eftersom löneutgifter inte längre blir särskilt

beaktade i de kalkylerade grunderna för statsandelar (se t.ex. lagen om statsandelar till kommunerna, 1147/1996).

I den nya regeringsformen föreslås inga bestämmelser om att finansutskottet skall behandla ärenden som gäller anställningsvillkor (jfr RO 49 § 3 och 4 mom.). Uppgiftsfördelningen mellan riksdagsutskotten skall till denna del regleras i riksdagens arbetsordning och i de allmänna anvisningar om utskottens uppgifter som fastställs av talmanskonferensen.

90 §. *Tillsynen över statshushållningen och revision.* Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om övervakning och revision av statshushållningen. Paragrafen ersätter 71 § i den gällande regeringsformen.

Första meningen i 71 § 1 mom. i den nu gällande regeringsformen, enligt vilken riksdagen övervakar statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten, föreslås som sådan bli överförd till den nya regeringsformen. Riksdagens övervakning sträcker sig således både till statens budgethushållning och till statsekonomin i övrigt. Övervakningen omfattar således de statliga ämbetsverken, inrättningarna och fonderna, statens affärsverk och industriföretag, aktiebolagen med statlig majoritet, statsunderstöden och övriga statliga stödåtgärder samt medelsöverföringarna mellan Finland och Europeiska unionen. Riksdagen övervakar statsekonomin såväl från laglighetssynpunkt som från ändamålsenlighetssynpunkt.

För den parlamentariska övervakningen av statshushållningen skall riksdagen inom sig välja statsrevisorer. Till statsrevisorer skall således fortsättningsvis väljas riksdagsledamöter, som för närvarande enligt 88 a § riksdagsordningen. Också andra än riksdagsledamöter skall i undantagsfall kunna vara statsrevisor. En sådan situation kan uppkomma när en till statsrevisor vald riksdagsledamot lämnar sitt riksdagsuppdrag under valperioden eller när en riksdagsledamot inte längre blir invald i riksdagen men mandatperioden som statsrevisor fortsätter till utgången av det kalenderår under vilket valet förrättades (jfr 1 § instruktionen för statsrevisorerna, 391/1951). Statsrevisorernas antal skall inte längre bestämmas i grundlagen utan i riksdagens arbetsordning eller i den instruktion för statsrevisorerna som riksdagen antar. Valet av statsrevisorerna regleras i den föreslagna 37 § om val av riksdagens organ. Den ger emellertid möjlighet att i

instruktionen för statsrevisorerna avvika från den allmänna bestämmelsen, enligt vilken mandattiden för riksdagens organ sammanfaller med valperioden.

Enligt 2 mom. skall för tillsynen av statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten finnas statens revisionsverk. För närvarande underlade revisionsverket finansministeriet enligt 1 § lagen om revision av statshushållningen (967/1947). En omorganisation av den externa revisionen av statshushållningen har utretts i flera olika sammanhang. Framför allt har det varit fråga om att överföra revisionsverket till riksdagen, men också många andra organisatoriska lösningar har föreslagits. En överföring av revisionsverket till riksdagen har senast utretts mer omfattande av en av talmanskonferensen tillsatt kommission för utvecklande av revisionen av statshushållningen (Riksdagens kansli 3/1996). Kommittén Grundlag 2000 föreslog att i regeringsformen skulle tas in en bestämmelse enligt vilken revisionen skulle skötas av statens revisionsverk skulle finnas vid riksdagen. Kommittén ansåg att en överföring av revisionsverket till riksdagen skulle stärka riksdagens ställning som utövare av budgetmakt samt resurserna för parlamentarisk kontroll liksom även den externa revisionens oberoende. Kommittén förutsatte att separat lagberedning skulle inledas för att omorganisera revisionsverkets ställning och att revisionsverkets ställning och uppgifter skulle preciseras (komm.bet. 1997:13, s. 116–118, 253–254). I utlåtandena om kommittébetänkandet fanns det klart olika åsikter om förslaget om revisionsverket. Inte heller den arbetsgrupp som finansministeriet tillsatt för att organisera revisionen och övervakningen av statshushållningen kunde i sin promemoria som gavs i december 1997 (finansministeriets promemorior 29/1997) enas om revisionsverkets administrativa ställning. I arbetsgruppens promemoria betonas dock att utgångspunkten för en utveckling av revisionen bör vara att den externa revisionens oberoende garanteras.

I den fortsatta beredningen av den nya regeringsformen har man kommit till att det inte finns förutsättningar att genom bestämmelser i regeringsformen avgöra revisionsverkets administrativa ställning förrän man har nått en helhetslösning angående lagstiftningen om revisionsverkets ställning och uppgifter. Det föreslagna 2 mom. ger i

själva verket möjlighet till olika administrativa lösningar för revisionsverket. Lagrummet låter det således bero av vanlig lag hur revisionsverkets organisatoriska ställning ordnas. Utifrån tidigare utredningar blir det då fråga om att knyta revisionsverket till antingen riksdagen eller statsrådet. Lagrummet förutsätter dock att revisionsverket skall vara oberoende. Till oberoendet hör bl.a. att revisionsverket skall kunna utföra sin uppgift oberoende och opartiskt i synnerhet i förhållande till dem som granskas, dvs. närmast den verkställande makten, men också i förhållande till lagstiftaren och politiska intressesfärer. Revisionsverket måste självständigt kunna fatta beslut om sina mål för verksamheten, objekten och tidpunkterna för revisionen samt om de sätt på vilka revisionen utförs. Säkerställandet av ett trovärdigt oberoende för revisionsverket bör också beaktas när verkets administrativa ställning ordnas genom vanlig lag. Å andra sidan bör man också när man ordnar den externa kontrollen av statshushållningen se till att riksdagen har tillräckliga möjligheter att få information.

Enligt 2 mom. skall närmare bestämmelser om revisionsverket utfärdas genom lag. Kravet på lagnivå garanterar för sin del revisionsverkets oavhängighet. Bestämmelsen utesluter möjligheten att revisionsverket åläggs uppgifter genom författningar på lägre nivå än lag. Detta förutsätter således att de nuvarande bestämmelserna på lägre nivå än lag angående revisionsverkets uppgifter tas in i lag.

I 3 mom. finns en bestämmelse om statsrevisorernas och statens revisionsverks rätt att få upplysningar. Bestämmelsen ersätter 71 § 2 mom. i den nuvarande regeringsformen, som enbart gäller statsrevisorernas rätt att få upplysningar. Den nuvarande bestämmelsen innebär också att rätten att få upplysningar av andra än statsmyndigheter regleras genom lag. Den föreslagna bestämmelsen säkerställer på grundlagsnivå statsrevisorernas och statens revisionsverks rätt att av samtliga övervakningsobjekt få de upplysningar som de behöver för att sköta sitt uppdrag. Rätten att få upplysningar är en nödvändig förutsättning för att övervakningen skall vara effektiv. Det är därför motiverat att ta in bestämmelser om saken i grundlagen. Bestämmelser om statsrevisorernas och statens revisionsverks rätt att få upplysningar föreslås också i vissa speciallagar

(t.ex. lagen om granskning av sådana aktiebolags verksamhet, i vilka staten innehar aktiemajoriteten 968/1947, lagen om rätt för statsrevisorerna att granska vissa statliga stödåtgärder 630/1988 samt lagen om rätt för statsrevisorerna och statens revisionsverk att granska vissa överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna 353/1995).

91 §. *Finlands Bank*. Den föreslagna paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om landets centralbanks, dvs. Finlands Banks konstitutionella status samt om bankfullmäktige som riksdagen väljer för att övervaka Finlands Banks verksamhet. Paragrafens 1 mom. stämmer i sak överens med 73 § 1 och 2 mom. i den gällande regeringsformen. Paragrafens 2 mom. innehåller en bestämmelse om de behöriga riksdagsutskottens och bankfullmäktiges rätt att få de upplysningar som de behöver för tillsynen över Finlands Bank. Någon mot 73 § 3 mom. i den gällande regeringsformen svarande bestämmelse om användningen av Finlands Banks vinstmedel föreslås inte i den nya regeringsformen.

Enligt 1 mom. skall Finlands Bank stå under riksdagens garanti och vård enligt vad som bestäms i lag. Genom att från 73 § 1 mom. i den gällande regeringsformen överföra frasen "under riksdagens garanti och vård" betonas i detta avseende kontinuiteten i den konstitutionella traditionen. Uttrycket "under riksdagens garanti" har tolkats så att det i sista hand är riksdagen som ansvarar för Finlands Banks ekonomiska åtaganden. Uttrycket "under riksdagens vård" har tolkats avse att Finlands Bank är oavhängig i förhållande till regeringen samt att den inte är anknuten till den ordinarie statsförvaltningen. Uttrycket har också ansetts hänvisa till de av riksdagen valda bankfullmäktiges beslutsfattande (GrUU 5/1997 rd).

Enligt momentets andra mening väljer riksdagen bankfullmäktige för att övervaka Finlands Banks verksamhet. Närmare bestämmelser om val av bankfullmäktige samt om dessas verksamhet föreslås till behövliga delar bli intagna i riksdagens arbetsordning och i lagen om Finlands Bank (jfr RO 83 § 1–4 mom.). Bankfullmäktiges uppgifter regleras för närvarande närmare i riksdagens instruktion för bankfullmäktige (101/1926) och i lagen om Finlands Bank (719/1997).

År 1997 ändrades till vissa delar bankfullmäktiges uppgifter genom lagen om Fin-

lands Bank. Enligt lagens 11 § är bankfullmäktige fortsättningsvis ett organ vid Finlands Bank och enligt 13 § skall bankfullmäktige ha övervaknings- och förvaltningsuppgifter samt vissa uppgifter som gäller penningpolitiken. Bankfullmäktige skall fortfarande besluta om framställning till statsrådet om markens externa värde, men annat penningpolitiskt beslutsfattande t.ex. om grundräntan och Finlands Banks övriga räntor har överförts på bankens direktion. I sitt utlåtande med anledning av regeringens proposition ansåg grundlagsutskottet det vara viktigt att utveckla förhållandet mellan riksdagen och Finlands Bank genom olika arrangemang på så sätt att Finlands Bank står under riksdagens vård oberoende av att bankfullmäktiges uppgifter kringskärs (GrUU 5/1997 rd). Genom att i den nya regeringsformen hålla kvar bestämmelsen att Finlands Bank skall stå "under riksdagens garanti och vård" uppställs det således vissa krav på den framtida utvecklingen av lagstiftningen om Finlands Bank.

I 2 mom. finns bestämmelser om de behöriga riksdagsutskottens och bankfullmäktiges rätt att få de upplysningar som de behöver för tillsynen över Finlands Bank. Det är, av samma orsaker som i fråga om 90 § 3 mom., nödvändigt att i regeringsformen säkerställa rätten att få upplysningar. Den föreslagna bestämmelsen behövs också med tanke på Finlands Banks specialställning, eftersom den allmänna bestämmelse om riksdagens och utskottens rätt att få upplysningar som ingår i 47 § inte sträcker sig till Finlands Bank. Den föreslagna bestämmelsen utgör en rättslig grund för att behöriga riksdagsutskott skall kunna höra Finlands Banks chefsdirektör och övriga direktionsledamöter. Också i 13 § 4 mom. lagen om Finlands Bank finns en bestämmelse om bankfullmäktiges rätt att få de upplysningar fullmäktige behöver för att sköta sina uppgifter.

Bestämmelserna om val av Finlands Banks revisorer föreslås till behövliga delar bli överförda till riksdagens arbetsordning och lagen om Finlands Bank (jfr RO 83 § 5 mom.). I den nya regeringsformen behövs inte heller några bestämmelser om ekonomiutskottets behandling av ärenden som gäller Finlands Bank (jfr RO 50 §). Arbetsfördelningen mellan riksdagens utskott bestäms till denna del i talmanskonferensens allmänna anvisningar om utskottens huvud-

sakliga uppgifter.

I den nya regeringsformen föreslås inte någon bestämmelse om användning av Finlands Banks vinstmedel för statens behov (jfr RF 73 § 3 mom.). För närvarande ingår i 31 § lagen om Finlands Bank detaljerade bestämmelser om användning av vinstmedel och täckning av underskott. De begränsningar som uppställs i bestämmelserna skall beaktas när beslut fattas om vinstanvändningen. Bankens vinst skall i första hand användas till bankens reservfond med ett bestämt belopp. Beslut om hur återstoden av vinstandelen skall användas för statens ändamål fattas av riksdagen. Riksdagen beslutar om saken på framställning av bankfullmäktige och ekonomiutskottet, i samband med att riksdagen behandlar ekonomiutskottets betänkande om bankfullmäktiges årliga berättelse.

92 §. *Statens egendom.* I denna paragraf ingår bestämmelser om utövande av statens bestämmanderätt i bolag samt om förvärv av och avstående från sådan bestämmanderätt. Bestämmelsen överensstämmer med 63 och 74 § i den gällande regeringsformen. Dessa lagrum föreslås i sak oförändrade bli överförda till den nya regeringsformen. Sammanställningen av de gällande bestämmelserna är motiverad med tanke på deras innehållsmässiga samband med varandra.

Paragrafens 1 mom. gäller bolag med statlig majoritet. Dessa är bolag där staten utan mellanhänder äger mer än hälften av aktiernas sammanlagda röstetal. Enligt momentet skall det genom lag utfärdas bestämmelser om statens delägar rätt i sådana bolag. Genom lag kan framförallt regleras riksdagens och statsrådets inbördes behörighetsförhållanden vid utövandet av statens delägar rätt. Riksdagens budgetmakt omfattar inte bolag med statlig majoritet, vilket innebär att riksdagens beslutanderätt i dessa avseenden måste tryggas på något annat sätt. Dessutom är det skäl att genom lag reglera beslutsförfarandet vid aktieförvärv och ökning av aktiekapitalet samt när det gäller utnämning av statens representanter till bolagsstämmor och instruktioner till mötesdeltagare.

Enligt 1 mom. skall det likaså genom lag bestämmas om när riksdagens samtycke krävs för statens förvärv av bestämmanderätten i bolag eller för avstående från sådan bestämmanderätt. I regel förutsätts riksdagens samtycke för förvärv av eller avstående från statlig majoritet. Bestämmelser om

utövande, förvärv och avyttring av statlig bestämmanderätt ingår i lagen om utövande av statens delägar rätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet (740/1991).

Enligt 2 mom. kan fast egendom överlåtas endast med riksdagens samtycke eller enligt vad som anges i lag. Utgångspunkten är att riksdagens samtycke krävs för betydande överlåtelser av fast egendom. Riksdagens samtycke hänför sig alltid till en viss egendomsöverlåtelse, medan lagförbehållet i bestämmelsen avser s.k. fullmaktslagar om överlåtelse av fast egendom. Lagen om rätt att överlåta och upplåta statens jordegendom och inkomstgivande rättigheter (687/1978) är en sådan allmän bemyndigande lag enligt vilken statsrådet och i viss fall också dess underlydande myndigheter kan besluta om egendomsöverlåtelser. Lagen gäller inte i Finland befintlig egendom vars ekonomiska värde enligt vad som anges i förordning är stort (för närvarande över 30 miljoner mark) eller som enligt de i lagen stadgade grunderna har en stor betydelse. För överlåtelse av sådan fast egendom förutsätts alltid riksdagens samtycke. Samtycket behöver inte ges i form av en lag.

Riksdagens samtycke till förvärv av eller avstående från statlig bestämmanderätt i ett bolag samt till överlåtelse av statlig fast egendom kan ges antingen i budgetbeslutet eller med ett särskilt beslut. I den nya regeringsformen föreslås inga särskilda bestämmelser om handläggningsordningen för riksdagens samtycke (jfr RO 75 § 2 mom.). Behövliga bestämmelser om saken föreslås bli intagna i riksdagens arbetsordning.

8 kap. Internationella förhållanden

Med tanke på den stora betydelse som utrikesärendena i våra dagar har föreslås grundlagsbestämmelserna om Finlands internationella förhållanden bli sammanställda i 8 kap. Förslaget förtydligar regleringen av de internationella ärendena och förstärker kravet på parlamentarisk täckning i det utrikespolitiska beslutsfattandet. Samtidigt föreslås de gällande grundlagarnas relativt ålderdomliga uttryck i många avseenden bli moderniserade. I kapitlet föreslås grundläggande bestämmelser om utrikespolitisk beslutanderätt (93 §), godkännande och uppsägning av internationella förpliktelser (94 §), ikraftträdande av internationella förpliktelser (95 §), riksdagens deltagande i den nationella

beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen (96 §) samt om riksdagens rätt att få information i internationella ärenden (97 §).

93 §. *Utrikespolitisk beslutanderätt.* Den föreslagna paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om ledningen av Finlands utrikespolitik samt om internationella förpliktelser och om den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen. Paragrafen motsvarar 33 och 33 a § i den gällande regeringsformen och reglerar riksdagens, presidentens samt statsrådets behörighet när det gäller dessa ärenden. Det är meningen att den föreslagna paragrafen skall tolkas som en helhet och i relation till den övriga regleringen av internationella förhållanden. Presidentens behörighet att leda utrikespolitiken begränsas således dels av riksdagens makt att godkänna till området för lagstiftningen hörande och andra i 94 § 1 mom. avsedda internationella förpliktelser och uppsägning av sådana, dels av riksdagens och statsrådets befogenheter i fråga om EU-ärenden.

Paragrafens språkdräkt har moderniserats. De i 33 § i den gällande regeringsformen använda uttrycken "fördrag med utländska makter" och "meddelanden till utländska makter" har ersatts med de mera tidsenliga uttrycken "internationella förpliktelser" och "utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden". Vidare har uttrycket "Finlands förhållande till utländska makter" ersatts med ordet "utrikespolitik", vilket på ett naturligt sätt beskriver kärnområdet för statens internationella relationer.

Enligt 1 mom. leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Utformningen av bestämmelsen avser att understryka att utövandet av den utrikespolitiska makten omfattas av den parlamentariska ansvarstäckningen i förening med statsrådets medverkan och att den nya regeringsformens allmänna bestämmelser (58 §) om presidentens beslutsfattande skall tillämpas också på det utrikespolitiska beslutsfattandet. Dessa utgångspunkter framgår inte klart av 33 § 1 mom. i den gällande regeringsformen, enligt vilket presidenten "bestämmer" om Finlands förhållande till utländska makter. Visserligen måste presidenten också enligt regeringsformens nuvarande bestämmelser fatta sina formella utrikespolitiska beslut i statsrådet, på föredragning av vederbörande minister (se GrUB

4/1991 rd). Presidenten skall i statsrådet fatta beslut bl.a. om erkännande av stater, ingående eller avbrytande av diplomatiska förbindelser, medlemskap i internationella organisationer, tillsättning av delegationer samt om undertecknande, godkännande och ratificering av internationella fördrag.

Bestämmelsen om ledningen av utrikespolitiken syftar framförallt på beslut och åtgärder som är av en central betydelse för skötseln av Finlands internationella relationer. Ärenden som hänför sig till de internationella relationerna tas upp till bilaterala mellanstatliga förhandlingar, men numera behandlas de i allt större utsträckning också vid multilaterala konferenser och inom internationella organisationer. Beslutsprocessen på det internationella planet består ofta av flera initiativ-, diskussions- och förhandlingsskedet, där Finland är en av många parter. Till presidentens uppgifter inom utrikespolitiken hör också diskussioner med representanter för olika stater, korrespondens, tal i internationella sammanhang och annat sådant som inte genomgående kan bindas till hela statsrådets medverkan. På motsvarande sätt står statsministern och de övriga ministrarna samt de av dessa ledda ministerierna och delvis också andra myndigheter för närvarande på många sätt i kontakt med andra stater och internationella institutioners organ och myndigheter.

Ledningen av utrikespolitiken förutsätter att presidenten och statsrådet samverkar under fasta former. Utgångspunkten är att presidentens alla betydande utrikespolitiska beslut och åtgärder skall fattas och vidtas i samverkan med statsrådet och efter beredning i statsrådet. Formerna för denna samverkan kan variera t.ex. beroende på de aktuella ärendenas beredningsskede och betydelse. I ärenden som har en vittbärande betydelse kan samverkan således förutsätta diskussioner mellan presidenten och hela statsrådet. Hela statsrådets medverkan behövs t.ex. när det är fråga om beredning av viktiga utrikespolitiska initiativ från Finlands sida eller när det är fråga om att ta ställning till utifrån kommande initiativ som kan få vittgående konsekvenser för Finlands internationella förhållanden. I specialfall som kräver snabba beslut kan det emellertid räcka att kontakt upprätthålls med ett ministerutskott eller med en enskild minister, närmast statsministern, utrikesministern eller den minister som svarar för beredningen av

det ifrågavarande ärendet. Statsministerns roll i skötseln av Finlands internationella ärenden understryks framförallt av det faktum att statsministern skall informera riksdagen om de ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möten och om beredningen av ändringar i de fördrag som Europeiska unionen bygger på (97 § 2 mom.). Bestämmelsen om samverkan förutsätter också att presidenten och statsrådet sköter om att de på ett lämpligt sätt och i tid håller varandra underrättade om frågor som är betydelsefulla för skötseln av utrikespolitiken.

Ett viktigt samrådsorgan är statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott, som enligt 44 § 4 mom. i reglementet för statsrådet förberedelsevis skall handlägga viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och Finlands relationer till främmande makter samt koordineringen av dessa ärenden. Presidenten deltar nuförtiden rätt ofta i utrikes- och säkerhetspolitiska utskottets sammanträden och då fungerar utskottet som samarbets- och diskussionsforum för presidenten och statsrådet. Denna praxis tryggar på ett naturligt sätt presidentens deltagande i ärendenas beredning. Presidentens deltagande i utskottets sammanträden innebär att utskottet, som skall vara ett beredningsorgan, de facto också i viss mån kommer att fatta besluten. Detta ger parlamentarisk täckning också för sådana presidentåtgärder som inte förutsätter formellt beslutsfattande i statsrådet (GrUB 1/1997 rd).

Det finns dock inte skäl att i grundlagen närmare reglera formerna för samverkan i skötseln av utrikespolitiken, utan behövligen bestämmelser kan utfärdas genom författningar av lägre hierarki. Statsrådets interna behörighets- och ansvarsförhållanden regleras genom de allmänna bestämmelserna om statsrådet (65–68 §).

Befogenheten att godkänna och sätta i kraft statsfördrag och andra internationella förpliktelser skall också framdeles i första hand ankomma på presidenten. Detta skall också gälla sådana internationella fördrag som fattats inom Europeiska unionen och som hör till medlemsstaternas behörighet. Det skall i begränsad omfattning vara möjligt att genom lag till andra myndigheter delegera presidentens befogenheter som gäller fördrag (GrUU 15/1994 rd). I 95 § 1 mom. finns en bestämmelse om att andra internationella förpliktelser än sådana som hör

till området för lagstiftningen sätts i kraft genom presidentförordning.

Riksdagen skall dock ha befogenhet att godkänna internationella förpliktelser och sätta dem i kraft så som närmare bestäms i 94 och 95 §. Dessutom föreslås en bestämmelse om att riksdagen skall godkänna uppsägning av internationella förpliktelser inom sitt behörighetsområde. Enligt nuvarande praxis skall presidenten också besluta om uppsägning av sådana internationella förpliktelser som riksdagen godkänt. Eftersom en uppsägning av en internationell förpliktelse emellertid i många fall också återverkar på statens interna rättsförhållanden och eftersom en uppsägning också annars kan ha stor betydelse för Finland, är det motiverat att förutsätta riksdagens godkännande för uppsägning av förpliktelser som hör till riksdagens behörighetsområde.

Också presidentens funktion som försvarsmaktens överbefälhavare (128 §) sammanhänger med ställningen som statsöverhuvud och ledare av utrikespolitiken. Presidenten beslutar vid behov på framställning av statsrådet om mobilisering av försvarsmakten (129 §). Om krig och fred beslutar presidenten emellertid med riksdagens samtycke. Denna bestämmelse i 33 § 1 mom. i den gällande regeringsformen föreslås bli överförd till 93 § 1 mom. i den nya regeringsformen.

Paragrafens 2 mom. reglerar riksdagens och statsrådets behörighet i ärenden som gäller Europeiska unionen. Lagrummet ersätter den nuvarande 33 a § (1116/1993). Den nuvarande bestämmelsens hänvisning till beslut som enligt vad riksdagsordningen stadgar fattas av internationella institutioner har i förslaget ersatts med uttrycket "beslut som fattas i Europeiska unionen". I denna form är bestämmelsen generellare och mera flexibel t.ex. med tanke på eventuella organisatoriska ändringar inom Europeiska unionen. Den föreslagna bestämmelsen är också tydligare än den nuvarande, eftersom den inte bygger på samma relativt invecklade hänvisningsteknik som nuvarande 33 a §. Det i nuvarande 33 a § 2 mom. använda uttrycket "statsrådet skall ... bestämma om" har i överensstämmelse med det i den föreslagna paragrafens 1 mom. använda uttrycket ersatts med "statsrådet svarar för". Dessutom har i den nuvarande bestämmelsen om statsrådet i 33 a § 2 mom. strukits orden "utan hinder av", eftersom de är onödiga

och passar dåligt ihop med skrivsättet i den nya grundlagen.

Den föreslagna 93 § om den utrikespolitiska beslutanderätten bildar en helhet inom vilken statsrådets i 2 mom. angivna behörighet i överensstämmelse med den gällande regleringen sträcker sig till alla typer av ärenden som gäller Europeiska unionen. I synnerhet vid beredningen av ärenden som hör till unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik skall statsrådet under fasta former samarbeta med presidenten. En fast samverkan mellan presidenten och statsrådet både på området för Finlands allmänna utrikespolitik och Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik är nödvändig för att garantera att utrikespolitiken är enhetlig och konsekvent. Andringar i de fördrag som Europeiska unionen bygger på skall beredas i enlighet med 93 § 1 mom. och 97 § 2 mom.

Den föreslagna paragrafens 2 mom. innehåller en grundläggande bestämmelse om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen. Till dessa delar överensstämmer bestämmelsen med nuvarande 33 a § 1 mom. Syftet med den bestämmelse som år 1993 fogades till regeringsformen med anledning av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet var att trygga riksdagens ställning som det högsta statsorganet och att säkerställa att riksdagen redan i beredningsskedet skulle kunna påverka innehållet i de ifrågakvarande internationella institutionernas beslut (RP 317/1992, GrUB 10/1993 rd). Det nuvarande 33 a § 1 mom. reglerar riksdagens rätt att delta i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen (RP 318/1994 rd, GrUB 19/1994 rd). Riksdagen deltar således i den nationella process för utformning av landets ståndpunkt och beslutsförslag, som föregår beslutsfattandet i Europeiska unionens institutioner (GrUU 20/1996 rd).

Det är meningen att behörighets- och ansvarsförhållandena mellan riksdagen och statsrådet när det gäller den nationella beredningen av EU-ärenden skall bibehållas i stort sett oförändrade. Närmare bestämmelser om riksdagens behörighet i dessa avseenden föreslås i 96 och 97 §.

Enligt förslaget skall statsrådet svara för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och besluta om Finlands åtgärder som hänför sig till dem,

om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Statsrådets beredningsansvar skall liksom för närvarande täcka alla de EU-institutioner där beslutsfattandet är baserat på medlemsstaternas ställningstaganden och således förutsätter nationell beredning. Statsrådets nationella beredningsbefogenhet gäller således enligt förslaget närmast de beslut som fattas i Europeiska unionens råd och Europeiska rådet samt i vissa fall i kommissionen och i sådana andra organ till vilka EU:s egentliga institutioner har delegerat beslutanderätt. Europaparlamentet är däremot en institution som utses genom val och dess verksamhet är inte förenad med sådan nationell beredning som avses i det föreslagna lagrummet. Europeiska gemenskapernas domstolar samt Europeiska centralbanken är enligt unionsfördraget oberoende av medlemsstaternas politiska styrning. Statsrådets beredningsbefogenhet kan således inte utsträckas heller till dessa organs beslutsfattande.

Statsrådets befogenhet skall liksom för närvarande täcka samtliga ärenden och ärendegrupper som är föremål för beslut i Europeiska unionen. Till statsrådets befogenheter hör att utforma Finlands ståndpunkt samt att besluta om Finlands representanters verksamhet och deltagande i unionens beslutsprocess och de beredningsskeden som föregår denna (StoUB 2/1993 rd och GrUB 10/1994 rd). Statsrådets EU-ministerutskott är det centrala beredningsorganet i dessa avseenden. Den föreslagna bestämmelsen uppställer inga begränsningar för hur samordningen av beredningen av och beslutsfattandet i EU-ärenden skall ordnas inom statsrådet mellan utrikesministeriet, statsrådets kansli och övriga ministerier.

Enligt den föreslagna bestämmelsen skall statsrådet också besluta om Finlands åtgärder som hänför sig till EU-beslut, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. I förslaget har inte tagits in den i gällande 33 a § 2 mom. stadgade begränsningen enligt vilken statsrådets behörighet inte omfattar beslut vilkas innehåll inte kräver att en förordning utfärdas, eftersom förordningar enligt den föreslagna 80 § i regel skall utfärdas av statsrådet. Det är således statsrådet som svarar för att inom unionen fattade beslut sätts i kraft nationellt, utom när det gäller beslut och åtgärder som kräver riksdagens godkännande. På godkännande och ikraftträdande av internationella avtal som inom Eu-

ropeiska unionen hör till medlemsstaternas behörighet skall emellertid tillämpas föreslagna 94 och 95 §. Detsamma gäller ändring av de fördrag som Europeiska unionen bygger på.

I motsats till vad som gäller andra ärenden som avgörs i Europeiska unionen är statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott det centrala beredningsorganet i frågor som gäller unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Enligt fördraget i oktober 1997 i Amsterdam om ändring av unionens grundfördrag beslutar Europeiska rådet om utveckling av försvarspolitiken till gemensamt försvar samt om en fusion mellan Västeuropeiska unionen (VEU) och Europeiska unionen. I båda fallen rekommenderar Europeiska rådet att varje medlemsstat godkänner beslutet i enlighet med kraven i dess konstitution. Europeiska rådet beslutar också om gemensamma strategier. Ett beslut om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som skall fattas med majoritetsbeslut i Europeiska unionens råd och som en medlemsstat motsätter sig, kan på begäran av majoriteten i rådet hänskjutas till Europeiska rådet för enhälligt beslut. I synnerhet i dylika grundläggande frågor bör beslutet om Finlands ståndpunkt bygga på gemensamt ställningstagande av statsrådet och presidenten.

I 3 mom. finns en bestämmelse om hur andra stater och internationella organisationer skall underrättas om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden. Enligt bestämmelsen svarar den minister för sådana meddelanden, vars verksamhetsområde omfattar internationella förhållanden. Härmed avses utrikesministern eller någon annan inkom utsedd minister.

Bestämmelsen ersätter nuvarande 33 § 2 mom., enligt vilket alla meddelanden till utländska makter eller Finlands sändebud i utlandet skall ske genom den minister till vars ämbetsområde utrikesärendena hör. I praktiken har bestämmelsen inte på länge kunnat tillämpas bokstavligen, på grund av att de internationella ärendena har ökat kraftigt i antal och diversifierats. Ministerierna står numera inom sina respektive verksamhetsområden i kontakt med andra staters myndigheter och internationella organisationer samt med Finlands sändebud och ständiga representanter utomlands. Det är varken nödvändigt eller ens möjligt för ministerierna att sända alla sina meddelanden

via utrikesministeriet. Å andra sidan har regeringsformens bestämmelse om saken angivit att det är utrikesministeriets uppgift att bereda och samordna utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden som gäller internationella relationer.

Den nuvarande regeringsformens 33 § 2 mom. gäller också presidenten. Bestämmelsen har tolkats så att den förutsätter att presidenten i viktiga utrikespolitiska angelägenheter håller kontakt och samråder med statsrådet (komm.bet. 1994:4, s. 427).

Den föreslagna bestämmelsen gäller meddelanden om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden. Övriga ministerier skall således samråda med utrikesministeriet om det finns utrikespolitiskt betydelsefulla synpunkter att anlägga på internationella ärenden som hör till deras behörighet. Den föreslagna bestämmelsen gäller liksom den nuvarande också republikens president. Till dessa delar preciserar den föreslagna bestämmelsen huvudregeln i 1 mom. enligt vilken presidenten leder Finlands utrikespolitik i samverkan med statsrådet. Bestämmelsen preciserar för sin del det krav på parlamentarisk täckning som hänför sig till ledningen av utrikespolitiken.

Av 3 mom. följer också att utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden till Finlands företrädare utomlands och instruktioner till representationerna skall skickas via utrikesministeriet.

94 §. *Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem.* Paragrafen innehåller bestämmelser om internationella förpliktelser som förutsätter riksdagens godkännande samt om beslutsförfarandet när sådana godkänns. I förslaget görs skillnad mellan godkännande av en internationell förpliktelse och dess ikraftträdande på så sätt att ikraftträdandet regleras i 95 §. Tillsammans skall 94 och 95 § ersätta de bestämmelser om godkännande av internationella förpliktelser och deras ikraftträdande som nu ingår i 33 § regeringsformen och i 69 § riksdagsordningen.

Förslaget förtydligar den nuvarande regeringen. Bestämmelserna om när en internationell förpliktelse förutsätts bli godkänd av riksdagen föreslås bli sammanställda i 94 § 1 mom. Riksdagens ställning föreslås bli förstärkt genom att riksdagens godkännande förutsätts för alla betydande internationella förpliktelser samt för uppsägning av förpliktelser som hör till riksdagens behörighetsom-

råde. Samtidigt föreslås enhetliga krav på kvalificerad majoritet i allt beslutsfattande som gäller godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Dessutom föreslås bestämmelser om materiella begränsningar av internationella förpliktelser.

I 1 mom. anges när statsfördrag eller andra internationella förpliktelser förutsätter riksdagens samtycke. Bestämmelsen gäller således utöver statsfördrag också andra typer av internationella förpliktelser, t.ex. FN:s säkerhetsråds resolutioner (GrUU 34/1993 rd). Fredsfördrag, som hör till kategorin statsfördrag, nämns inte särskilt (jfr RO 69 § 1 mom.). Enligt den gängse tolkningen förutsätts riksdagen ge sitt samtycke innan förpliktelsen uppkommer, även om någon uttrycklig bestämmelse om saken inte föreslås i den nya regeringsformen.

Enligt förslaget skall riksdagen för det första godkänna internationella förpliktelser innehållande bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. I 33 § 1 mom. ingår för närvarande bestämmelser om motsvarande villkor. Riksdagens grundlagsutskott har i sin utlåtandep Praxis under de senaste åren ansett att en avtalsbestämmelse hör till området för lagstiftningen ifall den berör en angelägenhet som enligt någon av regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna eller enligt någon annan uttrycklig grundrättighetsbestämmelse skall regleras genom lag eller ifall det är fråga om en sådan på en individs rättsställning inverkan reglering som enligt den i Finlands rådande uppfattningen skall genomföras på lagnivå eller ifall bestämmelsen till sitt innehåll strider mot en gällande nationell lag (se t.ex. GrUU 2/1990 rd och 18/1990 rd, 15/1992 rd, 14/1994 rd och 20/1996 rd). Utskottet har konstaterat att ett avtal innehåller bestämmelser som kräver riksdagens samtycke också då ett av riksdagen tidigare godkänt internationellt avtal och dess övervakningssystem väsentligen ändras (se GrUU 21/1995 rd).

Till området för lagstiftningen hänfördes tidigare närmast avtalsbestämmelser som stod i strid med grundlagen eller något lagstadgande. Denna konfliktföresättning tillmäts emellertid numera inte samma betydelse som tidigare, eftersom i synnerhet bestämmelser om individens rättigheter och skyldigheter redan på andra grunder anses höra till området för lagstiftningen.

Paragrafens uttryck ”området för lagstift-

ningen” bör tolkas utgående från den praxis som grundlagsutskottet följt i sina utlåtanden från de senaste åren. Denna utgångspunkt får stöd i 80 § 1 mom. i förslaget, enligt vilket genom lag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt den nya regeringsformen i övrigt hör till området för lag. Hit skall också höra vissa ur rättslig synvinkel nya livsområden, ifall dessa enligt den i Finlands rådande uppfattningen skall regleras genom lag.

Enligt 69 § 2 mom. riksdagsordningen skall riksdagens godkännande utverkas för statsfördrag vari riket förbinder sig att upprätthålla gällande lagstadganden under viss tid. Även om de flesta internationella förpliktelser i någon mån binder lagstiftarens handlingsfrihet, har riksdagens samtycke i praktiken inte utverkats för internationella förpliktelser enbart på denna grund. I denna proposition har inte tagits in någon motsvarande bestämmelse. Behovet av en sådan bestämmelse minskas också av det faktum att begreppet området för lagstiftningen i de senaste årens tolkningspraxis har givits en vidare innebörd. Riksdagens ställning blir således heltäckande tryggad med avseende på avtalsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen. I andra fall förutsätts riksdagens samtycke för internationella förpliktelser som på ett avgörande sätt kringskar lagstiftarens handlingsfrihet, på grund av den stora betydelse sådana förpliktelser har.

Enligt den föreslagna bestämmelsen skall riksdagen också godkänna sådana internationella förpliktelser som enligt grundlagen av andra orsaker kräver riksdagens godkännande. Bestämmelsen överensstämmer med nuvarande 33 § 1 mom., som gäller fördrag vilka enligt konstitutionen annars kräver riksdagens samtycke. I praktiken är det närmast fråga om fördrag som ändrar gränserna för rikets territorium (se 4 § i förslaget) samt om internationella förpliktelser som binder riksdagens budgetmakt (se t.ex. GrUU 14/1994 rd och 7/1995 rd).

Enligt det nya villkor som intagits i den föreslagna bestämmelsen skall riksdagens godkännande utverkas också för internationella förpliktelser som har en stor betydelse. Utanför kategorin förpliktelser som hör till området för lagstiftningen och som enligt grundlagen annars kräver riksdagens godkännande faller eventuellt sådana till sina samhälleliga, ekonomiska eller övriga verk-

ningar betydande förpliktelser som med fog kan anses förutsätta det högsta statsorganets godkännande. Hit hör t.ex. förbunds- och försvarspakter och andra förpliktelser som påverkar Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska ställning. I sina utlåtanden om upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och anslutningen till Europeiska unionen hänvisar grundlagsutskottet till dessa avtals stora betydelse (se GrUU 15/1992 rd och 14/1994 rd).

Enligt 69 § 2 mom. riksdagsordningen kan regeringen enligt sin fria prövning be om riksdagens samtycke för internationella förpliktelser också i sådana fall då detta enligt de gällande grundlagsbestämmelserna inte är nödvändigt från rättslig synpunkt. Den föreslagna bestämmelsen förutsätter dock att riksdagens godkännande skall utverkas för alla betydande förpliktelser. Bedömningen borde, enligt vad som framgår ovan, göras utgående från förpliktelsens allmänna betydelse och med hänsyn till riksdagens ställning som högsta statsorgan. Förslaget innehåller ingen särskild bestämmelse om att riksdagens samtycke kan begäras enligt regeringens fria prövning.

Enligt förslaget förutsätts riksdagens samtycke också för uppsägning av en sådan internationell förpliktelse som avses i lagrummet. Riksdagens godkännande förutsätts således om en förpliktelse innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller om en förpliktelse enligt grundlagen eller annars på grund av sin stora betydelse kräver riksdagens godkännande. Att riksdagens godkännande skall utverkas för uppsägning av förpliktelser som hör till området för lagstiftningen kan motiveras med att en sådan uppsägning i många fall påverkar de inomstatliga rättsförhållandena. Om t.ex. avtalsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen har satts i kraft genom en s.k. blankettlag, kommer de inomstatligt att gälla på lagnivå. När det gäller förpliktelser som har en stor betydelse kan en uppsägning i allmänhet anses vara en lika betydelsefull åtgärd som godkännandet. Riksdagens ställning som högsta statsorgan förutsätter, också från en mera allmän synpunkt, att internationella förpliktelser som faller inom ramen för riksdagens behörighet inte kan sägas upp utan riksdagen samtycke.

I 2 mom. föreskrivs om godkännande av internationella förpliktelser. Enligt förslaget skall riksdagen i regel med enkel majoritet

besluta om godkännande eller uppsägning av internationella förpliktelser. I detta avseende överensstämmer bestämmelsen med riksdagens nuvarande praxis, dock med den skillnaden att enligt bestämmelsen också uppsägning av en sådan förpliktelse förutsätter riksdagens samtycke. En förpliktelse som innebär ändring av grundlagen eller rikets territorium skall dock godkännas genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Detta krav på kvalificerad majoritet är nytt i fråga om den del av förpliktelsen som gäller ändring av grundlagen, eftersom det för närvarande av 69 § 1 mom. riksdagsordningen följande kravet på kvalificerad majoritet sträcker sig endast till behandlingen av den lag varigenom en sådan förpliktelse sätts i kraft. Med samma kvalificerade majoritet skall också förslag som gäller ändring av rikets territorium fattas. Enligt 69 § 2 mom. i riksdagsordningen krävs kvalificerad majoritet endast för beslut som innefattar minskning av rikets område. Eftersom ett beslut om ändring av rikets territorium också annars kan anses vara principiellt viktigt är det motiverat att utsträcka kravet på kvalificerad majoritet till att gälla alla typer av territoriella ändringar.

Enligt rådande praxis gäller riksdagens formella godkännande i fråga om fördrag som hör till området för lagstiftningen endast sådana fördragsbestämmelser som förutsätter samtycke av riksdagen för att de skall bli bindande. I sak bedömer riksdagen dock också sådana fördrag som en helhet. Fördragsbestämmelser kan vanligen inte ens bedömas avskilt från helheten eller som självständiga delar av fördraget. Det skall därför framdeles vara möjligt att i praktiken gå in för att riksdagen i sitt formella beslut om godkännande uttalar att beslutet gäller fördraget i sin helhet.

I 3 mom. föreslås en ny bestämmelse om materiella begränsningar av internationella förpliktelser. Enligt den nya bestämmelsen får en sådan förpliktelse inte äventyra konstitutionens demokratiska grunder. Bestämmelsen är förpliktande för alla myndigheter som på Finlands vägnar deltar i internationellt samarbete och den preciserar den i 1 § 3 mom. angivna utgångspunkten enligt vilken Finlands deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt att utveckla samhället. I sista hand begränsar bestämmelsen också riksdagens befogenhet att godkänna förpliktelser

som äventyrar de konstitutionella grunderna för ett demokratiskt samhälle.

95 §. *Ikraftträdande av internationella förpliktelser.* I paragrafen föreskrivs om hur internationella förpliktelser sätts i kraft inomstatligt samt om lagstiftningsordningen för lagar om sådana förpliktelser ikraftträdande. Dessutom innehåller paragrafen en bestämmelse om ikraftträdelseförordningar samt en hänvisning enligt vilken allmänna bestämmelser om publicering av internationella fördrag utfärdas genom lag.

I 1 mom. finns grundläggande bestämmelser om internationella förpliktelser ikraftträdande. Enligt förslaget skall de bestämmelser i statsfördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen sättas i kraft genom lag. I övrigt skall internationella förpliktelser kunna sättas i kraft genom förordning som utfärdas av presidenten.

De nuvarande grundlagarna innehåller inga uttryckliga bestämmelser om saken. I riksdagspraxis hade man emellertid redan innan 1928 års riksdagsordning stiftades omfattat ett tvåstegsförfarande, enligt vilket riksdagen genom särskilda beslut godkänner avtalsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen samt lagar om bestämmelsernas ikraftträdande. I praktiken godkänns sådana avtalsbestämmelser genom ett uttalande i form av en kläm efter att riksdagen har antagit ikraftträdandelagen. Med hänsyn till detta är 69 § 1 mom. riksdagsordningen vilseledande, eftersom detta lagrum snarare anger att riksdagen skall stifta lagar om godkännande av avtalsbestämmelser än om deras ikraftträdande. Samma problem aktualiseras när det gäller rubrikerna för s.k. blankettlagar om sådana avtalsbestämmelser ikraftträdande. Efter stiftandet av 1919 års regeringsform har det varit vedertagen praxis att andra internationella förpliktelser än sådana som hör till området för lagstiftningen skall sättas i kraft genom förordning. Någon uttrycklig lagstiftning finns inte heller om detta förfarande. För att klarlägga situationen är det således motiverat att i den nya regeringsformen ta in bestämmelser om ikraftträdande av internationella förpliktelser.

Utgångspunkten för förslaget är att det i enlighet med rådande praxis skall göras en klar distinktion mellan godkännandet av en internationell förpliktelse och dess ikraftträdande. Enligt förslaget skall sådana bestämmelser i internationella förpliktelser som hör

till området för lagstiftningen sättas i kraft genom lag endast om de hör till området för lagstiftningen. Sådana andra bestämmelser i en förpliktelse som inte hör till området för lagstiftningen kan däremot vid behov sättas i kraft genom förordning. Om riksdagen skall godkänna en internationell förpliktelse på någon annan grund som avses i 94 § 1 mom. och förpliktelsen inte innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, kan de bestämmelser i förpliktelsen som förutsätter genomförande sättas i kraft genom förordning. Riksdagen beslutar i detta fall endast om godkännande av förpliktelsen i sådant förfarande som avses i 94 § 2 mom.

Enligt förslaget skall ikraftträdelseförordningar utfärdas av republikens president. Eftersom det råder ett nära samband mellan ingående av internationella förpliktelser och deras ikraftträdande, är det motiverat att ikraftträdelseförordningarna utfärdas av presidenten, som har till uppgift att leda Finlands utrikespolitik i samverkan med statsrådet. Presidentens förordningsbehörighet inbegriper emellertid inte eventuella nationella åtgärder i samband med EU-beslut. Behörigheten med avseende på sådana åtgärder tillkommer enligt 93 § 2 mom. statsrådet, till andra delar än de som gäller riksdagens godkännande.

Förslaget förutsätter inte nödvändigtvis några ändringar i de metoder för att sätta i kraft bestämmelser av det ifrågavarande slaget som används för närvarande. Ikraftträdelselagarna kan således fortfarande antingen vara s.k. blankettlagar eller lagar av materiell typ, eller också en kombination av dessa. Riksdagen skall emellertid oberoende av hur en ikraftträdelselag är utformad godkänna internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i den ordning som anges i 94 § 2 mom. Detta förfarande skall iakttagas också i samband med s.k. materiella ikraftträdelselagar (se GrUU 19/1995 rd).

Också enligt den nya regeringsformen kan ikraftträdelselagar sättas i kraft genom förordning. Om detta finns en särskild bestämmelse i 3 mom., enligt vilket i en lag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse kan anges att ikraftträdandet bestäms genom förordning (jfr 79 § 3 mom.).

I fråga om publicering av ikraftträdelselagar skall tillämpas huvudregeln i 79 § 2 mom. Statsrådet skall således utan dröjsmål

publicera en ikraftträdelselag i Finlands författningssamling efter att den har stadfästts eller godkänts i enlighet med 78 § och inte först efter att ikraftträdelseförordningen publicerats, vilket för närvarande är det vanliga förfarandet.

Paragrafens 2 mom. innehåller bestämmelser om lagstiftningsordningen för ikraftträdelselagar. Lagförslag om ikraftträdande av internationella förpliktelser skall behandlas i s.k. vanlig lagstiftningsordning, dvs. i enlighet med 72 §. Den föreslagna bestämmelsen överensstämmer med rådande praxis och i sak också med första meningen i 69 § 1 mom. riksdagsordningen, även om riksdagsordningen i första hand gäller godkännande av fördragsbestämmelser och inte ikraftträdande.

Ett lagförslag skall emellertid utan att lämnas vilande godkännas med två tredjedels majoritet ifall det gäller grundlag eller ändring av rikets territorium. Till dessa delar motsvarar den föreslagna bestämmelsen andra meningen i 69 § 1 mom. riksdagsordningen, som gäller behandlingen av förslag till lagar om förpliktelser som står i strid med grundlag. Denna s.k. inskränkta grundlagsordning avviker från den grundlagsordning som avses i 73 § i förslaget på så sätt att lagförslaget kan godkännas utan att förklaras brådskande ("utan att förslaget lämnas vilande") under den valperiod då det överlämnats till riksdagen. Det slutgiltiga beslutet om godkännande av förslaget skall i vartdera fallet fattas med två tredjedels majoritet. En i inskränkt grundlagsordning stiftad lag är till sin natur en s.k. undantagslag, som kan upphävas genom en i vanlig ordning stiftad lag.

Möjligheten att stifta lag i inskränkt grundlagsordning har alltjämt ansetts behövlig, framförallt till följd av vissa särdrag i skötseln av de internationella förhållandena. Den tidpunkt då en förpliktelse träder i kraft internationellt är inte alltid fritt valbar för samtliga parter och behandlingen av en ikraftträdelselag kan således inte i alla situationer tidsmässigt anpassas till riksdagsvalen. Förfarandet borde därför vara tillräckligt flexibelt utformat också med tanke på sådana fall då ett lagförslag som syftar till att sätta i kraft en förpliktelse tangerar grundlagen. En förutsättning för användning av inskränkt grundlagsordning är emellertid att lagen inte innehåller andra bestämmelser som kräver grundlagsordning än sådana som

direkt kan härledas från den ifrågavarande internationella förpliktelsen. Det skall inte vara tillåtet att i inskränkt grundlagsordning avvika från den bestämmelse i 94 § 3 mom. enligt vilken en internationell förpliktelse inte får äventyra konstitutionens demokratiska grunder.

Förslag till ändringar i grundlagens text skall dock behandlas i sådan grundlagsordning som avses i 73 §. I praktiken har inskränkt grundlagsordning tillämpats endast för att sätta i kraft undantagslagar avseende internationella förpliktelser. Förfarandet har aldrig använts för textändringar i en grundlag. Också grundlagsutskottet har ansett att en ändring av grundlagens ordalydelse som i sig följer av en internationell förpliktelse inte bör stiftas i inskränkt grundlagsordning (GrUU 18/1997).

Lagförslag som avser ändring av rikets territorium skall enligt den föreslagna bestämmelsen behandlas i samma ordning som lagar om ikraftträdande av grundlagar. De i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. angivna kraven på kvalificerad majoritet överensstämmer således till dessa delar med varandra.

Avsikten är dock inte att ändra den långvariga praxis enligt vilken riksgränsen mellan Finland och Sverige samt Finland och Norge går upp vart 25:e år för konstaterande av ändringar främst i älvarnas och sjöarnas djupfarleder. Det har varit brukligt att ändringar i gränslinjen fastställs genom notväxling och därefter sätts i kraft genom förordning efter att riksdagen har gett sitt samtycke till ändringarna (se t.ex. FördrS 86/1980, 36/1985 och 59/1986. Det vore dock skäl att genom lag bestämma om det sätt på vilket gränsändringar enligt detta förfarande skall sättas i kraft.

Enligt den föreslagna paragrafens 3 mom. kan i en lag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse anges att ikraftträdandet bestäms genom förordning. I förhållande till 79 § 3 mom. är det fråga om en specialbestämmelse som förutsätter någon särskild orsak till ett bemyndigande att utfärda en förordning om ikraftträdelse tidpunkten. Motsvarande krav på en särskild orsak föreligger således inte när det gäller lagar om internationella förpliktelser ikraftträdande.

Enligt nuvarande praxis utfärdar presidenten en särskild förordning om ikraftträdande av ikraftträdelselagar. Enligt de allmänna bestämmelserna om befogenheten att utfärda förordningar (80 §) skall förordningar fram-

deles utfärdas av statsrådet, om inte något annat bestäms särskilt. I praktiken är det dock inte ändamålsenligt att utöver en förordning om ikraftträdande dessutom utfärda en separat förordning om ikraftträdande av ikraftträdelselagen, utan det är skäl att som för närvarande bestämma om saken genom ikraftträdelseförordningen. Det är skäl att i framtiden vid behov ta in en bestämmelse i ikraftträdelselagarna, enligt vilken den tidpunkt då lagen i fråga träder i kraft bestäms genom presidentförordning.

I 3 mom. föreslås också en ny hänvisning enligt vilken allmänna bestämmelser om publicering av statsfördrag och andra internationella förpliktelser utfärdas genom lag. För närvarande bestäms detta i lagen om publicering av internationella överenskommelser (360/1982) och i den förordning (361/1982) som utfärdats med stöd av den. Förslaget förutsätter en bedömning av vilka bestämmelser i förordningen som bör lyftas upp på lagnivå.

96 §. *Riksdagens deltagande i den internationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen.* I samband med avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet fogades år 1993 till regeringsformen en ny 33 a § (1116/1993), vars 1 mom. innehåller en grundläggande bestämmelse om riksdagens rätt att delta i den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att riksdagen redan i beredningsskedet kan delta i och påverka beslut som fattas av internationella institutioner (RP 317/1992 rd). Samtidigt fogades till riksdagsordningen, som precisering av tillämpningsområdet för 33 a § regeringsformen, ett nytt 4 a kap. (1117/1993), med bestämmelser som syftade till att säkerställa riksdagens ställning vid behandlingen av s.k. integrationsärenden. Medlemskapet i Europeiska unionen innebar att 4 a kap. riksdagsordningen måste revideras år 1994 (1551/1994). Kapitlet gäller således för närvarande behandling av EU-ärenden. I riksdagsordningen regleras också hur EU-ärenden blir anhängiga samt över huvudtaget den behandlingsprocedur som sådana ärenden undergår i riksdagen. Bestämmelserna i 4 a kap. riksdagsordningen föreslås bli överförda till 96 och 97 § i den nya regeringsformen. De föreslagna bestämmelserna motsvarar huvudsakligen den nuvarande regleringen.

Den föreslagna 96 § ersätter 54 b, 54 c

och 54 d § i riksdagsordningen. Den nya paragrafen innehåller bestämmelser om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden och gäller således behandlingsskedet. Förslaget säkerställer riksdagens möjligheter att i samråd med statsrådet besluta om Finlands ståndpunkt till aktuella EU-ärenden.

Enligt första meningen i 1 mom. behandlar riksdagen förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet. I överensstämmelse med 93 § 2 mom. gäller den nya bestämmelsen mera generellt än den nuvarande (RO 54 b § 1 mom.) beslut som fattas inom Europeiska unionen. Liksom för närvarande omfattar bestämmelsen såväl EG-ärenden (första pelaren) som de EU-ärenden (andra och tredje pelaren) som hänför sig till samarbetet mellan medlemsstaternas regeringar (GrUB 10/1994 rd och GrUU 20/1996 rd). Enligt det s.k. Amsterdamfördraget som undertecknades den 2 oktober 1997 skall vissa ärenden som för närvarande hör till samarbetet mellan regeringarna överföras till gemenskapens behörighet, men själva pelarstrukturens grunder skall bestå. Riksdagens rätt att delta i den nationella beredningen av EU-ärenden förändras inte om Amsterdamfördraget godkänns och sätts i kraft i Finland.

Syftet med bestämmelsen är att säkerställa riksdagens möjligheter att påverka beredningen av alla EU-beslut som till följd av sitt innehåll skulle falla inom riksdagens behörighet om Finland inte vore medlem i Europeiska unionen (se StoUU 3/1995 rd och GrUU 20/1996 rd). Bestämmelsens formella kriterium ("rättsakter, fördrag eller andra åtgärder") skall således tolkas extensivt, så att riksdagens ställning tryggas. Av en i materiellt hänseende central betydelse för riksdagens behörighet är framförallt de ärenden som hör till området för lagstiftningen. Denna förutsättning uppfylls t.ex. i det fall att ett ärende enligt en uttrycklig grundlagsbestämmelse skall regleras genom lag eller när ett ärende gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter (se 80 § 1 mom.) eller när ett i bestämmelsen avsett förslag till sitt innehåll strider mot gällande nationell lag (GrUU 20/1996 rd).

Paragrafens 2 mom. innehåller grundläggande bestämmelser om förfarandet vid riks-

dagsbehandling av EU-ärenden. Momentet har utformats något generellare än de gällande bestämmelserna, men i sak överensstämmer förslaget med den nuvarande regleringen. Statsrådet skall, liksom enligt den gällande bestämmelsen, genom en skrivelse tillställa riksdagen det förslag som avses i 1 mom. (jfr RO 54 b § 1 mom.). Av statsrådets skrivelse skall framgå förslagets huvudsakliga innehåll samt vilka verkningar det från Finlands synpunkt har på lagstiftning och ekonomi samt i övrigt (StoUU 3/1995 rd). Till skrivelsen skall fogas förslagstexten samt annat med tanke på riksdagsbehandlingen behövt material. Statsrådet skall sända förslaget till riksdagen utan dröjsmål efter att ha fått kännedom om detsamma (jfr RO 54 b § 1 mom.). Detta ger eftertryck åt kravet att riksdagen skall ges faktiska möjligheter att yttra sig om förslaget och att påverka utformningen av Finlands förhandlingsståndpunkter (GrUB 10/1993 rd och StoUU 3/1995 rd).

Statsrådets skrivelse till riksdagen, inklusive förslag, skall liksom för närvarande (RO 54 d § 1 mom.) enligt huvudregeln behandlas i stora utskottet som skall utforma riksdagens ställningstagande i ärendet. Förslag som gäller Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik skall emellertid inte behandlas i stora utskottet utan i utrikesutskottet. Samma behandlingsprocedur iakttas för närvarande. I allmänhet skall ett förslag remitteras också till ett eller flera andra utskott, som ger utlåtande antingen till stora utskottet eller till utrikesutskottet. Enligt den gällande bestämmelsen i riksdagsordningen skall riksdagens talman bestämma till vilka utskott ett förslag remitteras för utlåtande samtidigt som talmannen remitterar förslaget till stora utskottet eller utrikesutskottet (RP 318/1994 rd). Den föreslagna paragrafen innehåller ingen bestämmelse om talmannens uppgifter i detta avseende, utan närmare bestämmelser om förfarandet under riksmötena skall utfärdas i riksdagens arbetsordning.

I den föreslagna paragrafen har inte tagits in någon mot 54 d § 2 mom. riksdagsordningen svarande bestämmelse om att stora utskottet eller utrikesutskottet skall underrättas om statsrådets ståndpunkt i ärendet. Avsikten är emellertid inte att i detta avseende ändra vedertagna förfaranden. Statsrådets preliminära ståndpunkt skall således meddelas riksdagen i samband med den skrivelse

som avses i den föreslagna paragrafens 2 mom, ifall denna ståndpunkt i det skedet kan läggas fram utan att skrivelsen fördröjs. I regel borde statsrådet emellertid redogöra för sin ståndpunkt medan utskottet behandlar ärendet (StoUU 3/1995 rd).

Talmanskonferensen kan också framdeles (jfr RO 54 c §) besluta om upptagande av ett ärende till debatt i plenum. I så fall fattar plenum emellertid inte något beslut i ärendet.

Riksdagens ställningstagande i EU-ärenden skall, beroende på ärendet, utformas av stora utskottet eller utrikesutskottet. Dessa kan vid behov liksom för närvarande (jfr RO 54 d § 2 mom.) avge utlåtande till statsrådet om det till riksdagen överlämnade förslaget. Av utlåtandet kan framgå utskottets åsikt om Finlands förhandlingsmål och vid behov också om de förutsättningar under vilka målsättningarna kan ändras. Utskottets utlåtande kan betraktas som riktgivande för Finlands representanters ställningstaganden inom EU:s beslutsfattande. Om det t.ex. på grund av förändrade förhållanden blir nödvändigt att avvika från utskottets ställningstaganden, skall vederbörande utskott tillställas en redogörelse för de bakomliggande orsakerna (riksdagens svar 20.12.1994/RP 318/1994 rd). Asidosättandet av utskottets ställningstaganden kan på så sätt underkastas en parlamentarisk bedömning (RP 318/1994 rd).

Enligt den föreslagna paragrafens 3 mom. skall statsrådet informera de riksdagsutskott som saken gäller om behandlingen av ärendet i Europeiska unionen (jfr RO 54 d § 2 mom.). Statsrådet skall på eget initiativ se till att den information som behövs för uppföljningen av ett ärendes behandlingsskeden tillställs det riksdagsutskott som saken gäller (StoUU 3/1995 rd).

Också den i 54 b § 1 mom. riksdagsordningen ingående reservationen i fråga om riksdagsbehandlingen ("om inte något annat följer av särskilda stadganden i grundlag") har lämnats bort i förslaget till 96 §. I regeringens proposition med förslag till den nämnda bestämmelsen i riksdagsordningen understryks reservationens exceptionella karaktär (RP 318/1994 rd). Enligt propositionen är det i teorin möjligt att ministerrådet med stöd av artikel J.3 i fördraget om Europeiska unionen, det s.k. Maastrichtfördraget, fattar ett enhälligt beslut om att ett ärende som för närvarande förutsätter ett enhälligt beslut kan avgöras med kvalifice-

rad majoritet och att en överföring av detta slag i vissa situationer kan kräva riksdagens samtycke (RF 33 §). En teoretisk situation av det slag som avses i exemplet behöver emellertid inte nödvändigtvis förutses genom en uttrycklig specialbestämmelse. Om man å andra sidan anser att ett förslag till ett EU-beslut inkluderar en sådan ny förpliktelse som utöver ett utskottsgodkännande enligt 96 § dessutom förutsätter riksdagens godkännande, skall de allmänna bestämmelserna i 94 och 95 § tillämpas.

Behandlingen av ärenden som avses i paragrafen kan vid behov fortsätta också på ett riksmöte som följer efter däremellan hållna riksdagsval. En bestämmelse om saken ingår i 49 § (jfr RO 54 d § 1 mom.).

97 §. *Riksdagens rätt att få information i internationella ärenden.* I paragrafen sammanställs specialbestämmelser om riksdagens rätt att få information om internationella ärenden. Paragrafen skall komplettera 47 §, som innehåller bestämmelser om riksdagens allmänna rätt att få information och som i sig också täcker de internationella ärendena. Med tanke på riksdagens informationsbehov är det emellertid viktigt att grundlagen till dessa delar innehåller specialbestämmelser om internationella ärenden. I sak överensstämmer förslaget med den nuvarande regleringen.

Enligt första meningen i 1 mom. skall riksdagens utrikesutskott på begäran och även annars vid behov få en redogörelse av statsrådet om utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Till dessa delar överensstämmer förslaget med 48 § 2 mom. och 54 e § riksdagsordningen. Den föreslagna bestämmelsen har emellertid givits en såtillvida mer allmän utformning att utrikes- och säkerhetspolitiken täcker såväl rikets relationer till andra stater som Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (jfr RO 48 § 2 mom.). I bestämmelsen talas i allmänna ordalag om redogörelser och inte särskilt om olika typer av information. De former under vilka utrikesutskottet och statsrådet står i kontakt sinsemellan kan således variera beroende på ärendet och situationen. Utrikesutskottet skall liksom för närvarande ha rätt att få redogörelser både på egen begäran och över huvud taget enligt behov. Statsrådet skall således enligt behov också på eget initiativ ge utrikesutskottet utredningar. Syftet med bestämmelsen är inte att hindra republikens president att samråda

med riksdagens utrikesutskott. Utrikesutskottet skall liksom för närvarande (RO 48 § 2 mom.) kunna ge statsrådet ett utlåtande med anledning av en redogörelse (97 § 3 mom. i förslaget).

Enligt andra meningen i 1 mom. skall riksdagens stora utskott på motsvarande sätt få en redogörelse för beredningen av andra ärenden inom Europeiska unionen. Till dessa delar överensstämmer bestämmelsen med första meningen i 54 e § riksdagsordningen. Stora utskottets rätt att få information inbegriper således samtliga EU-ärenden, utom de som hänför sig till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Stora utskottet skall med anledning av en redogörelse, liksom för närvarande, kunna ge statsrådet ett utlåtande (97 § 3 mom.).

I momentets sista mening har tagits in en mot 54 e § riksdagsordningen svarande bestämmelse om att talmanskonferensen kan besluta att en redogörelse som getts till stora utskottet skall tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen dock inte fattar beslut i saken.

I 2 mom. föreskrivs om statsministerns skyldighet att informera riksdagen om ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möten och vid medlemsstaternas regeringskonferenser. I sak överensstämmer förslaget med 54 a § 1 och 2 mom. samt delvis med 54 g § riksdagsordningen. Också till dessa delar har förslaget emellertid givits en mer allmän utformning än den nuvarande bestämmelserna om saken.

Enligt 93 § 2 mom. i förslaget är det, liksom enligt motsvarande bestämmelse (33 a § 2 mom.) i den gällande regeringsformen, statsrådet som svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen. Det är således motiverat att informationskyldigheten när det gäller de ärenden som tas upp till behandling vid Europeiska rådets möten fortsättningsvis anvisas statsministern som står i ledningen för det parlamentariskt ansvariga statsrådet (GrUB 10/1994 rd).

Bestämmelserna om informationsförfarandet föreslås inte bli ändrade. Statsministern skall således också i framtiden informera om de ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möten, såväl före som omedelbart efter mötena. Antingen kan informationen riktas till riksdagen genom en sådan upplysning som avses i 45 § 2 mom. eller också kan informationen riktas till ett utskott, i

praktiken till stora utskottet eller till utrikesutskottet, enligt den arbetsfördelning som följer av den föreslagna paragrafens 1 mom. Statsministerns informationsskyldighet täcker liksom för närvarande samtliga ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möten, således även andra ärenden än de som direkt faller under riksdagens behörighet.

Statsministern skall enligt momentets andra mening informera riksdagen eller dess utskott också om konferenser som behandlar ändringar i Europeiska unionens s.k. primär rätt. Till dessa delar överensstämmer förslaget med 54 g § riksdagsordningen. I den föreslagna bestämmelsen nämns emellertid inte längre konferensen med företrädare för Europeiska unionens medlemsstater, utan det talas mer allmänt om beredningen av ändringar av de fördrag som Europeiska unionen bygger på.

I 3 mom. föreskrivs allmänt om den rätt som också enligt gällande bestämmelser tillkommer det behöriga riksdagsutskottet att ge statsrådet ett utlåtande med anledning av sådana utredningar eller sådan information som avses i paragrafen (RO 48 § 2 mom., 54 a § 3 mom. och 54 e §).

En bestämmelse om den sekretess som utskottsmedlemmarna skall iakttä finns i 50 § 3 mom..

9 kap. Rättskipningen

Enligt 3 § 3 mom. i förslaget utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Närmare bestämmelser om domstolsväsendet ingår i 9 kap. Dessa bestämmelser motsvarar i huvudsak den gällande regeringsformens V kap. om domstolarna, vissa bestämmelser i lagen om riksätten samt den gällande regeringsformens X kap. om de offentliga tjänsterna och 29 § 1 mom. om benådning. I det nya kapitlet föreslås bestämmelser om domstolsväsendets uppbyggnad, om de högsta domstolarnas uppgifter och sammansättning, om riksätten, om utnämning av domare och om domarnas rätt att kvarstå i tjänsten, om åklagarväsendet samt om presidentens benådningsrätt. Det föreslagna kapitlet har nära samband med bestämmelserna i 21 §, som gäller garantierna för rättvis rättegång.

Bestämmelserna om rättskipningen bibehålls i förslaget i huvudsak som sådana till sitt innehåll, men språkliga moderniseringar

föreslås. Ändringar i innehållet föreslås närmast beträffande bestämmelserna om riksätten. Dessutom föreslås en bestämmelse om domstolsväsendets allmänna uppbyggnad. Regeringsformens nuvarande detaljerade bestämmelser om utnämning av domare föreslås bli förenklade.

98 §. *Domstolarna.* Den föreslagna paragrafen gäller domstolsväsendets uppbyggnad. I paragrafen föreslås grundläggande bestämmelser om de allmänna domstolarna, om de allmänna förvaltningsdomstolarna och om specialdomstolar. Bestämmelserna om specialdomstolar och förbud mot tillsättande av tillfälliga domstolar överensstämmer i sak med nuvarande 60 §, medan bestämmelserna om domstolsväsendets allmänna uppbyggnad är nya i detta sammanhang.

I den nya regeringsformen föreslås grundläggande bestämmelser om utövning av offentlig makt. Till dessa anknyter sig också bestämmelserna om domstolsväsendets allmänna uppbyggnad. Enligt paragrafens 1 mom. är högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna allmänna domstolar. Allmänna förvaltningsdomstolar är enligt 2 mom. högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna. Regionala förvaltningsdomstolar är för närvarande länsrätterna, vilka blev fristående domstolar år 1989 (242/1989) samt Ålands förvaltningsdomstol som inrättades år 1994 (26 § självstyrelselagen för Åland och lagen om Ålands förvaltningsdomstol 547/1994). En reform som syftar till att ersätta länsrätterna med regionala förvaltningsdomstolar bereds som bäst (komm.bet. 1997:4). De allmänna grunderna för domstolsväsendet skall närmare regleras på lagnivå.

Enligt 3 mom. skall genom lag bestämmas om specialdomstolar som utövar domsrätt inom särskilt angivna områden. Detta motsvarar i sak nuvarande 60 § 1 mom. Specialdomstolar av det slag som avses i bestämmelsen är för närvarande marknadsdomstolen, arbetsdomstolen, försäkringsdomstolen, vattenöverdomstolen, vattendomstolarna och jorddomstolen. I 101 § ingår särskilda bestämmelser om riksätten.

Domsrätt utövas inte endast av de allmänna domstolarna och specialdomstolarna utan också av ett antal för vissa ärendetyper tillsatta besvärnsnämnder och rättskipningsorgan av domstolstyp. Dessas ställning har inte i alla avseenden ordnats i enlighet med de krav som ställs på domstolars oavhängighet.

De här avsedda nämndernas och organens beslut kan i allmänhet överklagas till en domstol, antingen till länsrätten eller till högsta förvaltningsdomstolen. Nämnderna och organen kan, även om de fungerar som rättskipningsorgan, inte i egentlig mening hänföras till domstolsväsendet och det är inte nödvändigt att ta in särskilda bestämmelser om dem i den nya regeringsformen.

Enligt nuvarande 4 mom. är det förbjudet att tillsätta tillfälliga domstolar. Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande 60 § 2 mom. Den innebär att det inte är möjligt att tillsätta domstolar för enskilda fall eller att i enskilda fall göra undantag från domstolarnas regionala eller materiella behörighet eller från instansordningen. Också 21 § 1 mom. om rättsskyddet innebär ett förbud mot att tillsätta tillfälliga domstolar (jfr RF 16 § 1 mom.). Ett sådant förbud anses ingå också i de internationella människorättskonventionerna, t.ex. artikel 6.1 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter samt artikel 14.1 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

99 §. *De högsta domstolarnas uppgifter.* Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om de högsta domstolarnas, dvs. högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens, domsrätt och övriga behörighet. Paragrafen skall komplettera 3 § 3 mom., där det konstateras att högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen utgör högsta instans. De föreslagna bestämmelserna är inte uttömmande, ty bestämmelser om de högsta domstolarnas uppgifter finns också i andra paragrafer i den nya regeringsformen. I paragrafen sammanställs 53, 56 och 58 § i den gällande regeringsformen. Den föreslagna paragrafen innebär inte några ändringar i sak i det nuvarande rättsläget.

Enligt 1 mom. utövas den högsta domsrätten i tviste- och brottmål av högsta domstolen och i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen. I sak motsvarar bestämmelsen nuvarande 53 och 56 §, med vissa stilistiska moderniseringar. Högsta domstolen behandlar tviste- och brottmål som besvärsvägen inkommer från hovrätterna och likaså besvärssärenden från vattenöverdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen behandlar förvaltningsmål som inkommer från länsrätterna och vissa andra besvärorgan.

Den föreslagna bestämmelsen hindrar inte att ett besvärstillståndssystem av nuvarande slag tillämpas i högsta instans. Besvärsvör-

bud får endast utfärdas genom lag och de skall vara möjliga endast inom de gränser som uppställs i 21 § och i de internationella människorättskonventionerna. Det strider inte mot den föreslagna bestämmelsen att den högsta domsrätten i vissa ärenden tillkommer specialdomstolar, för närvarande t.ex. arbetsdomstolen eller marknadsdomstolen. Behörighetsfördelningen mellan högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen och olika specialdomstolar bestäms närmare i lag. Bestämmelsen gäller ordnandet av domsrätten på den nationella nivån och den påverkas således inte av sådana för Finland bindande arrangemang som gäller internationella rättskipningsorgan.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. skall de högsta domstolarna, liksom enligt den gällande regeringsformen, övervaka rättskipningen inom sina verksamhetsområden (RF 53 och 56 §). Bestämmelser om högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens övervakningsuppgifter ingår också i lagarna om dessa domstolar (1 § 2 mom. lagen angående Högsta domstolen, 74/1918, och 1 § 2 mom. lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen, 74/1918). Högsta domstolens kontroll sträcker sig utöver de lägre domstolarna även till utökningsmyndigheterna. Högsta förvaltningsdomstolens övervakning sträcker sig dels till länsrätternas, dels till andra lägre myndigheters rättskipning. De högsta instansernas övervakningsuppgifter har ansetts avse närmast lägre domstolar i dessas egenskap av myndigheter. Övervakningen innebär inte någon rätt att ingripa i behandlingen av enskilda mål. De högsta domstolarnas övervakning omfattar i praktiken rättskipningens enhetlighet och behandlingstiderna samt övervakning av att domstolarna har tillräckliga resurser. Övervakningen omfattar också att det ordnas rådgivningsdagar och att personalen får behövlig utbildning.

I 2 mom. ingår dessutom en bestämmelse om de högsta domstolarnas rätt att göra framställningar om lagstiftningsåtgärder. Detta motsvarar i sak nuvarande 58 §, enligt vilken de högsta domstolarna skall rikta sådana framställningar till republikens president. Enligt förslaget skall framställningarna riktas till statsrådet, som enligt konstitutionen också annars svarar för beredningen av ny lagstiftning. Med stöd av bestämmelsen kan de högsta domstolarna göra framställningar om avhjälpan av missförhållanden i

lagstiftningen som de har uppdagat i sin verksamhet. En sådan framställning behöver inte innehålla något färdigt lagförslag. I praktiken har de högsta domstolarna relativt sällan utnyttjat sin rätt att göra framställningar om lagstiftningsåtgärder. Denna rätt är emellertid principiellt viktig för att domstolarna officiellt skall kunna påtala missförhållanden i lagstiftningen.

I den nya regeringsformen föreslås inga bestämmelser om statsrådets beredning av justitieförvaltningsärenden eller om behandling av sådana ärenden i högsta domstolen och inte heller om justitieministerns närvaro vid behandlingen (jfr RF 54 § 2 mom.). Sådana bestämmelser kan vid behov tas in i vanliga lagar. Till de högsta domstolarnas uppgifter i samband med domstolsförvaltningen hör enligt den nuvarande lagstiftningen bl.a. framställningar och utlåtanden som gäller tjänsteutnämningar.

Bestämmelser om de högsta domstolarnas skyldighet att på begäran ge utlåtande om lagar som skall stadfästas finns i 77 § 1 mom. i förslaget (jfr RF 19 § 1 mom.). Där emot föreslås i den nya regeringsformen inga bestämmelser om de högsta domstolarnas skyldighet att ge utlåtande om förslag till propositioner innan dessa överlämnas till riksdagen (jfr gällande RF 18 § 2 mom.).

100 §. *De högsta domstolarnas sammansättning.* Denna paragraf gäller de högsta domstolarnas sammansättning och domförhet. Paragrafen motsvarar nuvarande 54 och 57 §, med moderniserad ordalydelse. De gällande paragraferna föreslås bli sammanslagna på grund av deras innehållsmässiga samband.

Enligt 1 mom. har såväl högsta domstolen som högsta förvaltningsdomstolen en president och ett behövligt antal övriga ledamöter. Tjänstebestämmelserna justitieråd och förvaltningsråd nämns inte i den nya regeringsformen. Närmare bestämmelser om de högsta domstolarnas medlemsantal skall likaså för närvarande ingå i lag. Enligt de gällande lagarna om högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen skall dessa utöver presidenten ha minst 15 medlemmar. Maximiantalet har däremot inte bestämts i lagen. De högsta domstolarna kan också ha extraordinarie ledamöter. Sådana kan vid behov utses på grund av att antalet oavgjorda ärenden vuxit eller av någon annan orsak.

Enligt 2 mom. är de högsta domstolarna domföra med fem ledamöter om inte något

annat antal bestäms särskilt i lag. Bestämmelsen motsvarar i sak den bestämmelse om de högsta domstolarnas domförhet som nu finns i 54 § 3 mom. (267/1995) regeringsformen. De högsta domstolarna arbetar som avdelningar, vilket innebär att kravet på domförhet i första hand gäller avdelningarna. Enligt bestämmelsen är den domföra grundsammansättningen fem ledamöter. I de fall som uttryckligen föreskrivs i respektive lag kan ett större eller mindre antal förutsättas för domförhet. Det domföra medlemsantalet är enligt respektive lag mindre än det i grundlagen angivna bl.a. vid beviljande av besvärstillstånd, extraordinärt ändringssökande samt förbud mot eller avbrytande av verkställighet.

101 §. *Riksrätten.* I den föreslagna paragrafen bestäms om riksrättens uppgifter och sammansättning. Den ersätter 59 § 1 mom. i den gällande regeringsformen och 1 § lagen om riksrätten.

De typer av ärenden som skall behandlas i riksrätten räknas upp i 1 mom. Riksrätten är en specialdomstol som i enda instans behandlar sådana åtal för lagstridig ämbetsutövning som väcks mot ministrar, justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare (se 69 § 1 mom.), justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmannen (se 38 § 1 mom.) samt högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. I detta avseende kommer riksrätten att ha samma uppgifter som hittills. Enligt förslaget skall beslut om väckande av åtal mot ministrar, justitiekanslern och justitieombudsmannen fattas av riksdagens grundlagsutskott. Åtalet utförs därefter av riksåklagaren (114 och 117 §).

Riksrätten skall vara behörig också då åtal enligt 113 § väcks mot republikens president för landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot humaniteten. Bestämmelsen innebär således att behandlingen av åtal mot presidenten överförs från högsta domstolen (RF 47 § 2 mom.) till riksrätten. Detta innebär att åtalsforum för presidenten blir samma som för ministrarna.

Vid sidan av de åtal som nämns i lagrummet är riksrätten behörig domstol i enlighet med artikel 3 i stadgan för EG-domstolen, om straffyrkande väcks i Finland mot en ledamot av EG-domstolen. Enligt stadgan kan ett sådant åtal nämligen behandlas i medlemsstaten endast i en domstol som är behörig i brottmål som gäller åtal mot de

högsta domarna (se RP 135/1994 rd, s. 679). Till denna del bygger riksriktens behörighet dock på lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (1540/1994), och något omnämnande av saken behövs inte i grundlagen.

Riksriktens dom blir slutlig och kan således inte överklagas genom normala rättsmedel. Det är meningen att en vanlig lag skall stiftas om extraordinärt ändringssökande i riksriktens domar. Enligt 2 § 2 mom. lagen om riksrikten kan nåd i riksriktens domar för närvarande beviljas endast på framställning av riksrikten själv. I den nya grundlagen föreslås ingen motsvarande undantagsbestämmelse om allmän benädningsrätt. Också när det gäller riksriktens domar skall nåd således kunna beviljas i den ordning som avses i 105 §.

I 2 mom. bestäms om riksriktens sammansättning. Principerna för sammansättningen föreslås vara desamma som hittills. Således är sammansättningen anpassad till de speciella ärenden som riksrikten behandlar, framförallt ministeråtalsärendena. I sammansättningen skall liksom hittills ingå yrkesdomare på tjänstens vägnar samt ledamöter som riksdagen väljer för fyra år i sänder. Sammansättningen skall vara så balanserad att vardera kategorin numerärt sett är lika väl företrädd.

Till riksrikten hör för närvarande högsta domstolens president som ordförande samt som ledamöter högsta förvaltningsdomstolens president, de tre till tjänsteåren äldsta hovrättspresidenterna och en professor i lagfarenhet som för fyra år utsetts av Helsingfors universitets juridiska fakultet samt sex övriga ledamöter som riksdagens elektor väljer för fyra år (1 § 2 mom. lagen om riksrikten). Enligt förslaget skall till riksrikten inte längre utses någon medlem från Helsingfors universitets juridiska fakultet. Till riksrikten skall höra fem ledamöter som riksdagen väljer för en fyra års mandattid och lika många yrkesdomare, dvs. sammanlagt tio ledamöter. En bidragande orsak till att man stannat för detta antal är att det inte på ett naturligt sätt kan anses höra till ett universitets juridiska fakultets uppgifter att utse en ledamot till en oavhängig domstol samt att inte heller säkerställandet av riksriktens juridiska sakkunskap längre kan anses förutsätta att juridiska fakulteten är företrädd i dess sammansättning. Till denna del

måste det också observeras att även de av riksdagen valda ledamöterna under de senaste åren nästan utan undantag har varit juridiskt utbildade.

Riksdagen skall enligt förslaget välja ledamöter till riksrikten för fyra års mandat. Samtliga riksriktensledamöter är i sina domaruppdrag oavhängiga och har sådan särskild rätt att kvarstå i tjänsten som följer av 103 §.

Enligt 3 mom. utfärdas genom lag närmare bestämmelser om riksriktens sammansättning, domföra medlemsantal och verksamhet. Enligt 131 § upphävs genom den nya regeringsformen bl.a. lagen om riksrikten, vilken gäller som grundlag. I den nya regeringsformen föreslås endast grundläggande bestämmelser om riksrikten. Om riksrikten skall stiftas en vanlig lag som skall träda i kraft samtidigt som den nya regeringsformen.

Den nya lagen om riksrikten bör innehålla bestämmelser bl.a. om riksriktensledamöternas suppleanter, om förfarandet då riksdagen väljer ledamöter till riksrikten samt om riksriktens domföra medlemsantal. I lagen bör också tas in procedurbestämmelser om behandlingen av ärenden i riksrikten.

102 §. *Utnämning av domare.* Denna paragraf ersätter 87 § 3 och 4 punkten, 88 § 1 mom. 1 punkten och 89 § 1 mom. regeringsformen. De nuvarande relativt detaljerade bestämmelserna om utnämning av domare föreslås bli så allmänt utformade att de passar in i den nya regeringsformen.

Utnämningen av ordinarie domare skall fortsättningsvis ankomma på republikens president. Detta är motiverat framförallt för att domstolsväsendets oavhängighet och självständighet skall kunna säkerställas. Särskilda bestämmelser om utnämningförfarandet, dvs. om tjänsteförslagsarrangemangen, skall enligt förslaget utfärdas genom lag.

Enligt paragrafen skall republikens president utnämna de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande. Enligt 58 § 3 mom. 4 punkten skall presidenten besluta om utnämning av domare utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande. Bestämmelser om utnämning av andra än ordinarie domare skall utfärdas genom lag. I den nya regeringsformen skall, i enlighet med den linje som följs när det gäller tjänster, inte längre tas in benämningar på enskilda domartjänster.

Med stöd av den föreslagna bestämmelsen

skall presidenten alltjämt utnämna högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens presidenter och ledamöter, hovrätternas presidenter och ledamöter, länsrättsöverdomarna och länsrättsdomarna samt tingsrätternas lagmän och tingsdomarna. Direkt med stöd av den nya regeringsformen skall presidenten också utnämna arbetsdomstolens president och arbetsdomstolsrådet samt marknadsdomstolens överdomare, som domare i huvudsyssla, och likaså försäkringsöverdomaren samt en yngre och en äldre försäkringsdomare, jordrättsdomarna och jordrättsingenjörerna samt vattendomstolarnas och vattenöverdomstolens ledamöter. Den föreslagna bestämmelsen innebär således en utvidgning av presidentens grundlagsenliga rätt att utnämna domare. Avsikten är att det i den föreslagna bestämmelsen använda begreppet ordinarie domare skall preciseras i den lag om utnämning av domare som är under beredning. I denna lag skall tas in en förteckning över de domartjänster som omfattas av presidentens utnämningsrätt.

Bestämmelser om utnämning av andra än ordinarie domare skall enligt förslaget utfärdas genom lag. Genom lag kan också bestämmas att utnämningsrätten skall ombetras presidenten. I förslaget avsedda domare är t.ex. domstolarnas extraordinarie ledamöter, vissa för viss tid tillsatta domare samt specialdomstolarnas domare i bisyssla. Nämndemäns och motsvarande lekmanaföreträdares uppdrag är inte en huvudsyssla och de anses inte heller inneha en domartjänst.

Behörighetsvillkoren för domartjänster skall, liksom nu är fallet, anges i lag. De i 125 § 2 mom. angivna allmänna utnämningsskiltorna, dvs. skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd, gäller också domare. I den nya regeringsformen föreslås inga bestämmelser om dispens från behörighetsvillkor. Således föreslås inte heller några bestämmelser om att dispens inte kan beviljas från i förordning föreskrivna behörighetsvillkor (jfr RF 85 §), utan detta kan bestämmas i den lag som gäller utnämning av domare.

103 §. *Domarnas rätt att kvarstå i tjänsten.* I denna paragraf finns bestämmelser om domarnas rätt att kvarstå i tjänsten och om deras skyldighet att avgå vid en viss ålder eller efter förlorad arbetsförmåga samt om grunderna för domarnas anställningsförhållanden. Paragrafen överensstämmer i sak med 91 § i den gällande regeringsformen, med en något

moderniserad ordalydelse.

Paragrafens 1 mom. gäller principen om domares oavsätlighet. Enligt bestämmelsen får en domare inte förklaras förlustig sin tjänst på annat sätt än genom en dom som en domstol avkunnar i samband med ett brottmål och inte heller får en domare utan eget samtycke förflyttas till en annan tjänst, om inte förflyttningen beror på omorganisation av domstolsväsendet. Syftet med att ge domarna en från andra tjänstemän avvikande rätt att kvarstå i tjänsten är att trygga domstolarnas oavhängighet. Det är en viktig princip att domartjänsterna är varaktiga. I vissa fall kan en domartjänst emellertid vara tidsbestämd. T.ex. specialdomstolar kan ha ledamöter som är tillsatta för viss tid och de högsta domstolarna kan ha extraordinarie ledamöter. Rätten att kvarstå i tjänsten gäller i så fall den tid för vilken de har utsetts.

Oavsätligheten skall också avse tjänstemän som sköter en domartjänst under den ordinarie domarens tjänstledighet och den som sköter en vakant domartjänst. Dessa är oavsätliga under den tid för vilken de har utsetts att sköta tjänsten. I speciallagstiftning har oavsätligheten i vissa fall utsträckt till ledamöterna av olika typer av rättskipningsorgan inom förvaltningen. Därutöver omfattar rätten att kvarstå i tjänsten också högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens föredragande (10 § lagen angående högsta domstolen och 11 § lagen angående högsta förvaltningsdomstolen). På de högsta domstolarnas föredragande samt på andra föredragande som utnämnts av republikens president skall också annars tillämpas tjänstemannalagens bestämmelser om domare (48 § statstjänstemannalagen). Tingsrätternas nämndemän innehar inte domartjänster men också för deras vidkommande innebär oavsätlighetsprincipen att de inte kan avsättas utan en föregående grundlig utredning.

Syftet med momentets andra mening är likaså att trygga domarnas rätt att kvarstå i tjänsten. Enligt bestämmelsen får en domare inte mot sin vilja flyttas till en annan tjänst, utom i det fall att det är fråga om en omorganisation av domstolsväsendet. Av bestämmelsen följer emellertid inte att en domare i samband med en sådan omorganisation får flyttas endast till en annan domartjänst eller till en tjänst som är förenad med den för en domartjänst kännetecknande oavsätligheten (GrUU 3/1994 rd). Enligt 47 § statstjänstemannalagen (750/1994) kan en domare för-

flyttas enbart till en tjänst vars behörighetsvillkor domaren uppfyller och som kan anses vara lämplig för honom eller henne.

Enligt 2 mom. skall genom lag bestämmas om domares skyldighet att avgå vid en viss ålder eller efter förlorat arbetsförmåga. Enligt 35 § statstjänstemannalagen tillämpas på domare den särskilda avgångsåldern 67 år. I statstjänstemannalagen finns också bestämmelser om ett specialförfarande som i stället för uppsägning tillämpas när en domare har förlorat sin arbetsförmåga på grund av sjukdom, lyte eller kroppsskada.

Enligt 3 mom. skall genom lag särskilt bestämmas också angående grunderna för domarnas anställningsförhållanden i övrigt. Statstjänstemannalagen gäller huvudsakligen också domare. För domare gällande specialbestämmelser, som avviker från dem som gäller övriga tjänstemän, finns närmast om vissa frågor som har samband med domstolarnas sociala förmåner bestäms på samma grunder som för övriga tjänstemän, dvs. närmast genom tjänstekollektivavtal. På de högsta domstolarnas presidenter och ledamöter tillämpas emellertid inte lagen om statens tjänstekollektivavtal, eftersom deras anställningsvillkor bestäms enligt en särskild lag (196/1991).

104 §. *Åklagarna*. Denna paragraf innehåller grundläggande bestämmelser om riksåklagaren och utnämningen av denne samt om åklagarväsendet. Paragrafen överensstämmer i sak med nuvarande 60 a § (198/1997) i regeringsformen, som trädde i kraft den 1 december 1997. I motsats till den innehåller den föreslagna bestämmelsen emellertid ett uttryckligt omnämnande om utnämningen av riksåklagaren.

Högsta åklagarens uppgifter överfördes, i och med den nämnda ändringen i regeringsformen och att de därtill anslutna lagarna trädde i kraft, från justitiekanslern till riksåklagaren. Riksåklagaren leder riksåklagarämbetet som är central förvaltningsmyndighet för de allmänna åklagarna, vilka hör till justitieministeriets förvaltningsområde. Riksåklagaren har till uppgift att leda och utveckla åklagarverksamheten samt att övervaka åklagarna. Riksåklagaren utnämner de ledande häradssåklagarna samt häradssåklagarna. Riksåklagaren företräder också åklagarna i högsta domstolen. Riksåklagaren har en självständig och oberoende åtalsprövningsrätt och kan åta sig åklagaruppgifterna i

ärenden som enligt lag ankommer på riksåklagaren eller som riksåklagaren beslutar uppta till behandling. Enligt 110 § 1 mom. skall justitiekanslern och justitieombudsmannen emellertid i ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll kunna utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas. Om väckande av åtal mot domare för tjänstebrott beslutar justitiekanslern eller justitieombudsmannen och riksåklagaren har därvid ingen parallell rätt att självständigt besluta om tjänsteåtal mot domare (9 § lagen om allmänna åklagare, 199/1997). Enligt 113, 114 och 117 § skall riksåklagaren utföra åtal i riksätten mot republikens president, ministrar, justitiekanslern och justitieombudsmannen. I fråga om åtal mot högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens ledamöter gäller vad som bestäms särskilt.

I den nya regeringsformen föreslås en bestämmelse om att riksåklagaren skall utnämnas av republikens president. En motsvarande bestämmelse ingår nu i 14 § lagen om allmänna åklagare. Eftersom det är fråga om en tjänst som uttryckligen nämns i regeringsformen är det konsekvent att också utnämningen regleras i grundlagen (GrUU 32/1996 rd).

Enligt paragrafens andra mening utfärdas närmare bestämmelser om åklagarväsendet genom lag. Åklagarväsendet är indelat i två instanser, den ena bestående av riksåklagaren, biträdande riksåklagaren och de vid riksåklagarämbetet verksamma statsåklagarna och den andra av de lokala åklagarna, dvs. häradssåklagarna och Ålands landskapsåklagare. Åklagarväsendet regleras i lagen om allmänna åklagare samt i vissa andra lagar, såsom lagen om häradssåklagare (195/1996).

105 §. *Benådning*. I denna paragraf bestäms om republikens presidents benådningsrätt samt om möjligheten att genom lag utfärda allmän amnesti. Paragrafen ersätter 29 § 1 mom. i den gällande regeringsformen.

Vid benådning är det inte fråga om rättsskipning i egentlig mening utan om att på andra än rättsliga grunder i efterskott befria någon från att avtjäna ett straff eller mildra straffet. Benådningsmöjligheten behövs för att i konkreta fall åstadkomma nödvändig flexibilitet i det rättsliga systemet, som annars kunde bli alltför schematiskt. Benådningsrätten är så nära förbunden med rättsskipningen att en särskild paragraf om saken kan tas in i den nya regeringsformens kapitel om rättsskipningen.

Rätten att i enskilda fall bevilja nåd föreslås kvarstå hos presidenten, som innan ett positivt benådningensbeslut fattas skall inhämta högsta domstolens utlåtande. Presidenten är emellertid inte i sak bunden till högsta domstolens utlåtande utan kan benåda en person i strid med ett negativt utlåtande eller förvägra nåd i strid med högsta domstolens positiva utlåtande. Högsta domstolens utlåtande är enligt förslaget endast en förutsättning för ett positivt benådningensbeslut. I motsvarighet till nuvarande praxis behöver något utlåtande inte inhämtas ifall det inte anses finnas förutsättningar för att bifalla en nådeansökan. Presidenten skall enligt 58 § 3 mom. 3 punkten fatta benådningensbeslut utan något förslag från statsrådets sida. Beslutet skall fattas på föredragning från justitieministeriet utan att ärendet behandlats vid statsrådets allmänna sammanträde.

En allmän förutsättning för benådning är att det föreligger en dom som har vunnit laga kraft. Enligt 29 § 1 mom. i den gällande regeringsformen skall ett benådningensbeslut avse ett straff som genom beviljande av nåd upphävs eller mildras. I praktiken har straffbegreppet emellertid tolkats extensivt. Det har ansetts vara möjligt att bevilja nåd också från påföljder som innebär tvångsriktning, förverkandepåföljd och körförbud. Även förverkande av villkorlig frihet på grund av misskötsamhet har ansetts vara en påföljd från vilken nåd kan beviljas. Benådningensmöjligheten har vidare utsträckts till skatteförhöjningar samt till förverkande av näringsrätt och pension, ifall påföljden har bestämts av en domstol. Däremot kan nåd inte beviljas från skadeståndsskyldighet, bevisningskostnader, uppskov med verkställighet av fängelsestraff, straffregisteranteckningar, försättning i konkurs, övervakning av en villkorligt frigiven person, förvisning ur landet, överlastavgift eller återkallande av körkort genom en polismyndighets försorg.

I överensstämmelse med gällande praxis föreslås benådningensmöjligheten enligt 1 mom. uttryckligen bli utsträckt inte enbart till straff utan också till andra straffrättsliga påföljder. Ett benådningensbeslut kan således avse också andra av en domstol till följd av brott bestämda påföljder än egentliga straff. Typiska sådana påföljder är förverkandepåföljd och av domstol bestämt körförbud.

Benådning kan enligt förslaget avse ett straff eller någon annan påföljd, antingen helt eller delvis. Presidenten kan således,

liksom för närvarande, antingen efterge ett straff i dess helhet eller mildra det, t.ex. genom att förordna att en person som dömts till fängelsestraff skall friges villkorligt.

Enligt 29 § 1 mom. regeringsformen gäller angående benådning av ministrar eller justitiekanslern vad därom är särskilt stadgat. Hänvisningen avser 2 § lagen om riksrätten, enligt vilken nåd i riksrättens dom kan beviljas endast på framställning av riksrätten. Det finns inte längre tillräckliga grunder för att göra ett sådant undantag från den allmänna benådningensrätten. Att sammankalla riksrätten för behandling av en nådeansökan är också ett tämligen tungrott förfarande. I den nya regeringsformen föreslås inte längre någon begränsning av benådningensrätten när det gäller riksrättens domar, utan nåd skall kunna beviljas i den ordning som bestäms i den föreslagna 105 § också från straffrättsliga påföljder som bestämts av riksrätten.

Presidentens benådningensrätt inskränker sig till konkreta fall. Enligt 2 mom. kan amnesti utfärdas genom lag (jfr RF 29 § 1 mom.). Amnesti innebär att beslut fattas om de allmänna rättsreglerna och allmänna rättsliga kännetecknen för sådana fall i vilka nåd skall beviljas. Enbart antalet personer som beviljas nåd ändrar inte den rättsliga karaktären av en åtgärd från benådning till allmän amnesti. Också ett enskilt benådningensbeslut kan avse flera personer, men det förutsätts i så fall att namnen på dem är kända när benådningen sker. Å andra sidan kan också allmän amnesti gälla endast personer som är identifierbara på förhand. Härvid förutsätts det emellertid att rekvisiten för de brott som amnestin avser fastställs i lag.

10 kap. Laglighetskontroll

I 10 kap. i den nya regeringsformen föreslås för det första bestämmelser om s.k. normkontroll. En sådan är den föreslagna bestämmelsen om grundlagens företräde och förbudet mot tillämpning av en bestämmelse i en författning på lägre nivå än lag, om bestämmelsen står i strid med grundlag eller någon annan lag. Det sistnämnda förbudet motsvarar nuvarande 92 § 2 mom.

I kapitlet föreslås också bestämmelser om de högsta laglighetsövervakarnas – dvs. justitiekanslerns och justitieombudsmannens – uppgifter, befogenheter och rätt att få upplysningar. I kapitlet om laglighetskontrollen ingår också bestämmelser om kontrollen av

statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder, om presidentens straffrättsliga ansvar samt om ministeransvarighet och väckande av åtal mot ministrar. Dessutom ingår i kapitlet allmänna bestämmelser om ansvar för ämbetsåtgärder.

106 §. *Grundlagens företrädare*. I paragrafen föreslås en bestämmelse enligt vilken en domstol, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av domstolen uppenbart skulle strida mot en grundlagsbestämmelse, skall ge grundlagsbestämmelsen företräde. Den föreslagna bestämmelsen är ny i regeringsformen och den innebär en principiell ändring jämfört med nuläget. En domstol anses nämligen enligt rådande tolkning inte ha rätt att åsidosätta en av riksdagen stiftad lag på den grunden att den står i strid med grundlagen.

En internationell jämförelse visar att det finländska systemet, som saknar efterkontroll av de parlamentariskt stiftade lagarnas grundlagsenlighet, är relativt ovanligt. I flertalet europeiska länder har antingen de allmänna domstolarna eller en särskild författningsdomstol rätt att pröva lagarnas grundlagsenlighet. Inom vårt system, som bygger på förhandskontroll, har riksdagens grundlagsutskott spelat en framträdande roll.

Det finländska systemet med förhandskontroll har i praktiken visat sig fungera väl. Grundlagsutskottets förhandskontroll har emellertid inte fullständigt kunnat förebygga situationer där tillämpningen av en lag strider mot grundlagen. Det är över huvud taget omöjligt att på förhand hundra procentigt kartlägga alla framtida situationer som kan bli problematiska från grundlagssynpunkt. En betydande del av lagarna stiftas dessutom utan grundlagsutskottets medverkan.

Också tidsfaktorn är av intresse för bedömningen av förhandskontrollens tillräcklighet. När det gäller äldre lagstiftning ökar risken för att en lag som ansågs vara grundlagsenlig när den stiftades inte längre svarar mot de krav som modern grundlagstolkning ställer. Dessutom kan det ha gjorts grundlagsändringar efter att lagen stiftades, med påföljd att det mellan lagen och grundlagen uppstått konflikter som inte kunde förutses i lagens tillkomstskede. T.ex. den reform av de grundläggande fri- och rättigheterna som genomfördes 1995 har delvis haft en sådan verkan.

Enligt den nya regeringsformen skall tyngdpunkten i övervakningen av lagarnas

grundlagsenlighet fortfarande vara lagd vid förhandskontrollen. Till denna del markeras grundlagsutskottets centrala roll genom en uttrycklig bestämmelse i 74 §. Därutöver skall emellertid domstolarna i konkreta fall ge företräde åt grundlagen ifall tillämpningen av en lag uppenbart skulle strida mot grundlagsbestämmelsen och lagen inte har stiftats i grundlagsordning.

Aven om domstolarna inte hittills haft rätt att lämna lagar otillämpade på grund av att de varit grundlagsstridiga, kan de redan nu pröva förhållandet mellan lagar som riksdagen stiftat och EG-rättsakter. Domstolarna är skyldiga att ge bindande EG-rättsakter företräde framför nationella normer, oavsett vilken status de sistnämnda har inom lagstiftningshierarkin. Domstolarna kan bli tvungna att göra motsvarande avvägning mellan nationella författningar och de internationella människorättskonventionerna, även om konflikten i sådana fall inte avgörs på lagstiftningshierarkiska grunder.

Den föreslagna bestämmelsen kan bedömas ha betydelse framförallt för tillämpningen av den nya regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (2 kap.) och eventuellt också för tillämpningsområdet för bestämmelserna om överföring av lagstiftningsbehörighet (80 §).

Domstolarnas möjlighet att bedöma om de lagar som riksdagen stiftat är grundlagsenliga inskränker sig till avgörandet av konkreta rättsfall. En domstol kan således inte generellt, utan samband med något konkret fall, ta ställning till en lags eventuella grundlagsstridighet. Den föreslagna bestämmelsen understryker riksdagens ställning som högsta statsorgan, vars lagstiftningsbeslut inte allmänt kan ifrågasättas. Domstolarnas prövningmöjlighet inskränker sig till den situationen att tillämpningen av en lagbestämmelse i ett enskilt rättsfall uppenbart skulle strida mot grundlagen. Inte heller då kan domstolen proklamera att bestämmelsen är grundlagsstridig, utan den kan endast i det enskilda fallet låta bli att tillämpa den. Domstolens avgörande har således ingen verkan på bestämmelsens generella giltighet, utan det förutsätts särskilda lagstiftningsåtgärder för att bestämmelsen skall kunna upphävas.

Den föreslagna bestämmelsen gäller samtliga domstolar, således inte enbart de högsta instanserna. Om det ankom utslutande på högsta domstolen och högsta förvaltnings-

domstolen att konstatera en eventuell konflikt, skulle detta förutsätta ett system som gör det möjligt att i samband med behandlingen av ett mål i en lägre instans hänskjuta frågan om en eventuell konflikt till den högsta rättsinstansen. Förfarandet innebär att frågan om det råder en konflikt mellan grundlagen och en vanlig lag måste avgöras fristående från den rättsliga bedömningen av fallet i övrigt. De högsta domstolarna kommer härvid i stor utsträckning att spela samma roll som vissa utländska författningsdomstolar. Detta kan anses vara problematiskt med tanke på de i konstitutionen reglerade relationerna mellan den lagstiftande och dömande makten. Det är emellertid sannolikt att sådana rätt sälsynta avgöranden med stöd av den föreslagna bestämmelsen, besvärsvägen skulle bli prövade av de högsta domstolarna.

Bestämmelsen gäller endast egentliga konflikter mellan grundlagen och vanliga lagar och påverkar således inte domstolarnas möjlighet att i övrigt tillämpa grundlagsbestämmelser. Grundlagsutskottet har i samband med grundrättighetsreformen konstaterat att i normala situationer där de grundläggande fri- och rättigheterna skall tillämpas vid en domstol bygger avgörandet dels på det som stadgas om dem, dels på vad som stadgas i en vanlig lag. I praktiken är situationer där det råder en klar och olöslig konflikt mellan en grundlag och en vanlig lag ytterst ovanliga. I praktiken är konflikterna oftast skenbara och kan elimineras genom tolkning. Utskottet anser att domstolarna bör välja ett sådant alternativ bland de godtagbara alternativa lagtolkningarna som bäst främjar syftet med de grundläggande fri- och rättigheterna och som eliminerar alternativ som kan anses stå i strid med grundlagen. Då kan man tala om en grundlagsenlig lagtolkning eller en lagtolkning som ställer sig positiv till de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd). Den föreslagna bestämmelsen ändrar inte grundlagsutskottets ställningstaganden.

Den föreslagna paragrafen skall tillämpas först om en konflikt mellan grundlagen och en vanlig lag inte kan elimineras genom en grundlagsenlig eller i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna positiv tolkning. En förutsättning för att lagbestämmelsen skall kunna lämnas otillämpad är i så fall att konflikten är uppenbar. Bestämmelsen ger således inte rätt att lämna en lag

otillämpad enbart med hänvisning till att det finns en konflikt som lämnar rum för tolkning. Kravet att konflikten skall vara uppenbar innebär att den måste vara klar och ostridig.

Vid bedömningen av frågan om en konflikt är uppenbar skall man beakta förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet och i synnerhet grundlagsutskottets ställning i denna kontroll. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är inte att försvaga grundlagsutskottets ledande ställning i förhandskontrollen av lagars grundlagsenlighet eller att skapa en konkurrenskonstellation mellan grundlagsutskottet och domstolarna. Således är det klart att en konflikt mellan tillämpningen av en lag och grundlagen inte kan anses uppenbar i den mening lagrummet avser, om grundlagsutskottet har tagit ställning till den när lagen stiftades och ansett att någon konflikt inte föreligger. Om nämligen grundlagsutskottet på goda grunder har intagit en viss ståndpunkt i tolkningen av grundlagen, kan en motsatt ståndpunkt inte på ovan nämnt sätt anses klar och ostridig.

Aven andra ställningstaganden under lagstiftningsprocessen, t.ex. regeringspropositionens motivering angående lagstiftningsordningen, kan ha betydelse vid bedömningen av frågan om en påstådd konflikt mellan tillämpningen av en lag och grundlagen kan anses vara uppenbar. Därvid måste man också beakta tidpunkten för lagens tillkomst. Ju äldre lag det är fråga om desto mindre betydelse kan man, till följd av eventuella ändringar av grundlagen och tolkningen av grundlagen som eventuellt inträffat efter att lagen stiftades, tillmäta uttalanden som gjorts i lagstiftningsskedet.

För det andra kan bestämmelsen om företräde inte tillämpas, om lagen har stiftats i grundlagsordning. Härmed avses de s.k. undantagslagarna. I fråga om undantagslagarna är avsikten med att använda grundlagsordning uttryckligen att undanröja konflikten med grundlagen, fastän undantagslagen i materiellt hänseende står i konflikt med grundlagen. Det skulle således inte vara förenligt med systemet med undantagslagar (73 §) att domstolarna senare med stöd av 106 § skulle kunna låta bli att tillämpa en undantagslag. A andra sidan gäller kravet på en i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna positiv tolkning också undantagslagar, vilket förutsätter en snäv tolkning i fråga om sådana undantag.

Med undantagslagar som stiftats i grundlagsordning skall vid tillämpningen av paragrafen jämställas sådana lagar som innebär materiella undantag från grundlagen och som i grundlagsutskottets praxis enligt den s.k. luckteorin har kunnat stiftas i vanlig lagstiftningsordning, eftersom det har ansetts att de inte har utvidgat det ursprungliga undantaget från grundlagen.

107 §. *Begränsning av rätten att tillämpa författningar på lägre nivå än lag.* Enligt den föreslagna paragrafen får domstolarna och andra myndigheter inte tillämpa bestämmelser i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än lag, om de strider mot grundlagen eller någon annan lag. Bestämmelsen överensstämmer i sak med nuvarande 92 § 2 mom., där det talas om "ett stadgande i en förordning". Detta lagrum har av hävd tolkats så att det utöver förordningar gäller också andra författningar på lägre nivå. I överensstämmelse med denna tolkning hänvisas i den föreslagna bestämmelsen dessutom till andra författningar på lägre nivå än lag.

Den föreslagna bestämmelsen utgör en grund för normhierarkin. Enligt 80 § kan förordningar utfärdas inte bara av presidenten utan också av statsrådet och ministerierna, med stöd av ett bemyndigande i lag. I den nya regeringsformen föreslås inte någon uttrycklig bestämmelse om den inbördes hierarkin i detta avseende. Principen är att det i lag skall anges närmare vem som har rätt att utfärda en förordning. Således kan presidenten, statsrådet och ministerierna inte utfärda sinsemellan konkurrerande förordningar, utan i det enskilda fallet har någon av dessa uteslutande behörighet.

I en situation där det förekommer motstridiga förordningsregleringar är det skäl att först ta ställning till frågan om de som utfärdat förordningarna har hållit sig till det i lagen givna bemyndigandet. Om detta inte kan utredas skall konflikten lösas utgående från förordningarnas inbördes hierarki och inte t.ex. utgående från i vilken ordning förordningarna utfärdats. Under 1994 års riksdag intog grundlagsutskottet den ståndpunkten att presidentens förordningar står högst i hierarkin, åtföljda av statsrådets och ministeriernas förordningar (GrUB 16/1994 rd). Enligt denna ordningsföljd och den allmänna princip som framgår av 107 § skall domstolarna och övriga myndigheter inte heller få tillämpa ministerieförordningar som strider

mot presidentens eller statsrådets förordningar. Eftersom detta har ansetts vara självklart är det inte nödvändigt att i den nya regeringsformen ta in någon uttrycklig bestämmelse om saken.

108 §. *Justitiekanslerns uppgifter.* Enligt denna paragraf bibehålls justitiekanslerns uppgifter i sak oförändrade. Justitiekanslern den ena av de två högsta laglighetsövervakarna.

Inom den helhet som utgörs av justitiekanslerns laglighetsövervakning dominerar i praktiken övervakningen av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder. En bidragande orsak till detta är justitiekanslerns ställning i statsrådet (se 69 §), som ger möjlighet att kontinuerligt följa statsrådets och presidentens verksamhet. Justitiekanslern är i regel närvarande under statsrådets allmänna sammanträden samt vid presidentföredragningarna. Enligt den 111 § har justitiekanslern närvaroskyldighet. För närvarande grundar sig närvaroskyldigheten på reglementet för justitiekanslern i statsrådet (1697/1992). Justitiekanslern kan i praktiken övervaka lagligheten i statsrådets verksamhet också utanför statsrådets officiella sammanträde, t.ex. vid regeringens s.k. aftonskola (GrUB 7/1977 rd) och i ministerutskotten.

Enligt 1 mom. skall justitiekanslern uttryckligen övervaka lagligheten i statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Närmare bestämmelser om hur övervakningen går till föreslås i 112 §. Den föreslagna bestämmelsen innebär en kodifiering av nuvarande praxis. Bestämmelsen motsvarar till denna del också 3 § i reglementet för justitiekanslern, enligt vilken justitiekanslern skall övervaka lagligheten vid handläggningen av ärenden i statsrådet samt att statsrådets protokoll blir riktigt förda.

Den i slutet av 1 mom. intagna bestämmelsen om justitiekanslerns allmänna övervakningsuppgift föreslås i sak vara likalydande som i nuvarande 46 § 1 mom. Regleringen har emellertid till denna del förenhetligats med den som gäller i fråga om justitieombudsmannens uppgifter. Det är dock inte fråga om några ändringar som i sak inverkar på justitiekanslerns behörighet. Med avvikelser från den tidigare bestämmelsen skall således också domstolarna nämnas som objekt för justitiekanslerns övervakning. I fråga om domstolarna begränsas övervakningen av den princip om domstolarnas oberoende som framgår av 3 § 3 mom. Justitie-

kanslerns övervakning av domstolarna avser således endast efterhandskontroll av lagligheten i domstolarnas verksamhet.

Justitiekanslerns laglighetsövervakning omfattar vid sidan av domstolarna, övriga myndigheter och tjänstemännen, fortsättningsvis också de offentligt anställda och andra som sköter offentliga uppdrag. Justitiekanslerns behörighet ökar således i takt med att offentliga uppgifter flyttas utanför det egentliga tjänstemaskineriet. Detta är fallet i synnerhet när offentliga funktioner privatiseras. Bestämmelsen bidrar till att trygga iakttagandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och god förvaltningssed, också i sådana fall då förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter (jfr 124 §).

Enligt 48 § 2 mom. i den nu gällande regeringsformen skall justitiekanslern vid behov ge upplysningar och utlåtanden åt presidenten och statsrådet. Detta är en betydelsefull specialuppgift i justitiekanslerns arbete. Det är fråga i synnerhet om statsrådets och ministeriernas behov att få utlåtanden om riktig lagtolkning och att redan på förhand säkerställa att tilltänkta åtgärder är lagliga. Justitiekanslern är skyldig att ge sådana ställningstaganden och utlåtanden, i motsats till vad som gäller t.ex. utlåtanden om lagförslag. Det har ansetts att justitiekanslern själv får pröva om sådana utlåtanden skall ges. Till följd av den principiella betydelsen av upplysningarna och utlåtandena föreslås det att i 2 mom. tas in en bestämmelse, som i sak motsvarar nuvarande 48 § 2 mom., enligt vilken justitiekanslern på begäran skall ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Nytt är att det uttryckligen nämns att ministerierna har denna rätt, vilket motsvarar gällande praxis.

Enligt 3 mom. skall justitiekanslern årligen ge en berättelse om sina ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen följs. Grundlagsutskottet har ansett det vara motiverat att i berättelsen ta in ett särskilt avsnitt om övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (GrUB 25/1994 rd).

Justitiekanslerns berättelse skall enligt förslaget ges till riksdagen och statsrådet. Att berättelsen överlämnas till statsrådet och inte till presidenten (jfr RF 48 § 1 mom.) kan anses vara motiverat med tanke på statsrådets allmänna ställning.

109 §. *Justitieombudsmannens uppgifter.* Denna paragraf om justitieombudsmannens övervakningsuppgifter är av samma innehåll som bestämmelserna i 108 § om justitiekanslerns uppgifter. Bestämmelserna har förenhetligats också i språkligt hänseende. Systemet med två högsta laglighetsövervakare har i praktiken visat sig fungera väl. Inte heller har justitiekanslerns och justitieombudsmannens parallella behörighet medfört några problem.

Genom lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990) har justitiekanslern emellertid befriats från laglighetsövervakningen i ärenden som hör till justitieombudsmannen. Av denna anledning är justitieombudsmannens övervakning i större utsträckning än justitiekanslerns inriktad på försvarsmakten och med denna förknippad verksamhet, på fängelserna och övriga slutna anstalter samt på ärenden som gäller frihetsberövande. Den omständigheten att justitieombudsmannen är anknuten till riksdagen innebär å andra sidan att justitieombudsmannen inte på lika nära håll som justitiekanslern deltar i laglighetsövervakningen av statsrådets verksamhet. Justitieombudsmannen har enligt förslaget emellertid i princip samma behörighet som justitiekanslern att övervaka lagligheten i presidentens och statsrådets ämbetsåtgärder (se 111 § 2 mom., 112 och 113 § samt 115 § 1 mom. 1 punkten).

Att justitiekanslern och justitieombudsmannen är jämställda anses å andra sidan av hävd innebära att de inte skall pröva varandras förfarande. Avsikten med förslaget är inte att ändra vedertagen praxis härvidlag.

Paragrafens 1 mom. motsvarar i sak nuvarande 49 § 2 mom. Det har inte ansetts vara nödvändigt att i paragrafen ta in något omnämnande om den instruktion som riksdagen utfärdar för justitieombudsmannen. Enligt 52 § 2 mom. kan riksdagen fortfarande anta en sådan instruktion.

Enligt 2 mom. skall justitieombudsmannen årligen till riksdagen ge en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 49 § 4 mom. Grundlagsutskottet har med anledning av justitieombudsmannens uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras

ansett det motiverat att ett särskilt avsnitt om denna övervakning tas in i berättelsen (GrUB 25/1994 rd).

110 §. *Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt samt uppgiftsfördelningen mellan dem.* I paragrafens 1 mom. finns bestämmelser om justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att väcka åtal och förordna om att åtal skall väckas i ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll. Med tanke på laglighetskontrollen är det motiverat att de fortsättningsvis har rätt att självständigt besluta väcka åtal. Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att utföra åtal själva samt att förordna att någon annan åklagare skall utföra åtal.

Paragrafen begränsar åtalsrätten till ärenden som omfattas av justitiekanslerns och justitieombudsmannens laglighetskontroll, men täcker dessa ärenden i sin helhet. Bestämmelsen gäller emellertid inte väckande av åtal mot republikens president eller medlemmar av statsrådet. Till denna del föreslås åtalsrätten bli reglerad genom specialbestämmelser i regeringsformen (113 och 114 §).

Paragrafens 1 mom. överensstämmer i fråga om justitiekanslern med nuvarande 46 § 2 mom. (198/1997). För justitieombudsmannens vidkommande finns motsvarande bestämmelse i nuvarande 49 § 3 mom. Med avvikelse från de nuvarande bestämmelserna skall åtalsrätten inte längre vara bunden till tjänsteåtal, utan åtalsrätten skall bestämmas uteslutande enligt föremålet för justitiekanslerns och justitieombudsmannens laglighetskontroll.

Enligt 9 § 2 mom. lagen om allmänna åklagare (199/1997) fattar justitiekanslern eller justitieombudsmannen beslut om väckande av åtal mot domare för tjänstebrott. Enligt 15 § i samma lag skall åtal mot riksåklagaren och biträdande riksåklagaren för tjänstebrott utföras av justitiekanslern eller justitieombudsmannen.

Enligt bemyndigandet i den föreslagna paragrafens 2 mom. kan bestämmelser om uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas. Uppgiftsfördelningen reglerades ursprungligen i lagen angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/1933), vilken stiftades i grundlagsordning. Lagen ansågs nämligen avvika från

regeringsformen då den innebar rätt att genom en vanlig lag genomföra en arbetsfördelning mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen (RP 118/1932 rd). Den ersattes med den nu gällande lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990), vilken trots sin karaktär av undantagslag antogs i vanlig lagstiftningsordning med motiveringen att den inte innebar någon utvidgning av det ursprungliga undantaget från regeringsformen. I sak stred den emellertid mot den gällande regeringsformen på motsvarande sätt som den tidigare undantagslagen hade gjort (GrUB 9/1990 rd).

Den föreslagna bestämmelsen är avsedd att utgöra en konstitutionell grund för den numera permanenta lagstiftningen om uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen och eliminerar således den ovan beskrivna konflikten mellan denna lagstiftning och grundlagen.

111 §. *Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar.* Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. har justitiekanslern och justitieombudsmannen rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll. I den gällande regeringsformen finns bestämmelser om justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att ta del av statsrådets, dess ministeriers, domstolarnas och övriga myndigheters protokoll (RF 46 § 3 mom. och 49 § 3 mom.). Den föreslagna bestämmelsen ersätter de nämnda bestämmelserna i regeringsformen, men regleringen av rätten att få upplysningar föreslås bli så allmänt utformad att justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sköta sina uppgifter på ett effektivt sätt. Den föreslagna bestämmelsen om rätten att få upplysningar inskränker sig således inte enbart till myndigheternas protokoll utan den omfattar i princip all sådan för laglighetskontrollen behövlig information som innehas av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag.

För att justitiekanslern effektivt skall kunna övervaka lagligheten i statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder förslås i 2 mom. en bestämmelse om att justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid presidentföredragningen i statsrådet. Enligt 3 § reglementet för justitiekanslern i statsrådet har justitiekanslern den

na närvaroskyldighet redan nu, även om 46 § 3 mom. regeringsformen endast ger justitiekanslern rätt att vara närvarande vid statsrådets sammanträden. Justitiekanslerns närvaro skall dock inte vara någon juridisk förutsättning för att statsrådet eller presidenten skall kunna fatta beslut.

Justitieombudsmannen har för sin del rätt att vara närvarande vid statsrådets sammanträden och presidentföredragningarna. Till denna del överensstämmer den föreslagna bestämmelsen med nuvarande 49 § 3 mom.

I den nya regeringsformen föreslås inga bestämmelser om justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att vara närvarande vid domstolarnas och ämbetsverkens sammanträden (jfr RF 46 § 3 mom. och 49 § 3 mom.). I praktiken har denna närvarorätt ingen väsentlig betydelse för justitiekanslerns och justitieombudsmannens laglighetskontroll.

112 §. *Laglighetskontrollen av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder.* I paragrafens 1 mom. föreslås bestämmelser om justitiekanslerns och justitieombudsmannens laglighetskontroll av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder. I fråga om justitiekanslern innebär bestämmelsen en precisering av 108 § 1 mom., enligt vilken justitiekanslern skall övervaka lagligheten av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder.

I fråga om justitiekanslern ersätter 1 mom. början av 47 § 1 mom. samt 2 mom. första meningen i den nu gällande regeringsformen. Justitieombudsmannens behörighet skall emellertid, med avvikelse från vad som tidigare var fallet (se HFD 1956 I 6) och i likhet med justitiekanslerns behörighet, också sträcka till övervakning av lagligheten i presidentens åtgärder. Andringen innebär att justitiekanslerns och justitieombudsmannens behörighet förenhetligas till denna del. Det är motiverat att justitieombudsmannens behörighet utsträcks till presidentens åtgärder också av den anledningen att ministrarna, som redan nu står under justitieombudsmannens övervakning, har ett rättsligt ansvar som innefattar också medverkan till presidentens beslut.

Justitiekanslern skall i det första skedet framställa en motiverad anmärkning om kanslern finner att statsrådet, en minister eller presidenten har fattat ett lagstridigt beslut eller vidtagit en lagstridig åtgärd. Om anmärkningen lämnas obeaktad skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i stats-

rådets protokoll. Vid behov skall justitiekanslern dessutom vidta andra åtgärder. Om en ministers lagstridiga förfarande är sådant att han eller hon kan åtalas i riksrätten, kan justitiekanslern enligt 115 § göra en anmälan till grundlagsutskottet. Justitieombudsmannen har samma behörighet som justitiekanslern att övervaka lagligheten i statsrådets och presidentens åtgärder.

I 2 mom. ingår en bestämmelse om statsrådets skyldighet att vägra medverka till att presidenten fattar lagstridiga beslut. Statsrådet skall i så fall efter att ha inhämtat justitiekanslerns utlåtande föreslå för presidenten att beslutet återtas eller ändras samt anmäla att beslutet inte kan verkställas eftersom det är lagstridigt. Eventuell medverkan till ett lagstridigt presidentbeslut bedöms enligt bestämmelserna om ministeransvarighet.

Statsrådet har således i sista hand en skyldighet att vägra verkställa lagstridiga presidentbeslut. Till denna del överensstämmer förslaget med nuvarande 45 §. I den nya regeringsformen föreslås ingen mot 35 § i den nu gällande regeringsformen svarande bestämmelse om en enskild ministers skyldighet att anmäla om presidentbesluts lagstridighet samt vägra kontrasignering.

113 §. *Presidentens straffrättsliga ansvar.* Presidentens straffrättsliga ansvar föreslås bli begränsat på samma sätt som enligt 47 § 2 mom. i den nu gällande regeringsformen. Atal för en ämbetsåtgärd som presidenten vidtagit skall kunna väckas endast i det fall att presidenten anses ha gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot humaniteten. Bestämmelser om landsförräderibrotten finns i 12 kap. strafflagen och om högförräderibrotten i 13 kap. strafflagen. Presidentens straffrättsliga ansvar sträcker sig i detta avseende till alla de brott som är kriminaliserade i de nämnda kapitlen.

Enligt förslaget kan mot presidenten, med avvikelse från vad som tidigare var fallet, väckas åtal också för brott mot humaniteten. I bestämmelsen avses brott som med beaktande av att gärningen har vittgående konsekvenser eller är synnerligen grov snarare måste anses vara riktade mot humaniteten och hela mänskligheten än mot någon enskild person. Brott riktar sig vanligen mot enskilda personer, men till åtskillnad från andra brott som riktar sig mot enskilda kännetecknas brotten mot de mänskliga rättigheterna av att brottsoffret hör till en grupp

som i något avseende är diskriminerad eller löper risk att diskrimineras. Bestämmelser om de brott som avses i detta sammanhang ingår för närvarande i 11 kap. strafflagen ("Om krigsförbrytelser och brott mot humaniteten").

Den föreslagna bestämmelsen täcker till denna del de gärningar som avses i konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (FördrS 4 och 5/1960). Dessa är enligt konventionens artikel III folkmord, stämpling till folkmord, omedelbar och offentlig uppmaning till folkmord, försök till folkmord och delaktighet i folkmord. Enligt konventionen skall personer som gör sig skyldiga till folkmord bestraffas vare sig de är grundlagsenligt ansvariga styresmän, ämbets- och tjänstemän eller enskilda personer (artikel IV). När Finland anslöt sig till konventionen gjordes en reservation som gäller republikens president. Reservationen har numera återtagits (1408–1410/1997).

Beslut om väckande av åtal skall liksom för närvarande fattas av riksdagen. Beslutet skall fattas med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna. Ett sådant ärende anhängiggörs genom ett meddelande från justitiiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet. Åtalsforum i ärenden som gäller presidenten är enligt förslaget, liksom i ärenden som gäller ministrar, riksrätten i stället för högsta domstolen. Enligt 47 § 2 mom. i den gällande regeringsformen utförs åtal i sådana fall av justitiiekanslern. Justitiiekanslerns uppgifter i ledningen för åklagarväsendet har överförts till riksåklagaren. Också uppgiften att väcka åtal mot presidenten föreslås bli överförd till riksåklagaren, eftersom riksåklagaren såsom chef för åklagarväsendet är bäst lämpad för uppgiften.

114 §. *Åtal mot minister.* Grundlagsbestämmelserna om det rättsliga ministeransvaret föreslås bli förnyade i sin helhet. Bestämmelserna sammanförs i regeringsformen, medan de för närvarande ingår inte bara i regeringsformen och riksdagsordningen utan också i ministeransvarighetslagen och i lagen om riksrätten.

Enligt 1 mom. skall tjänsteåtalsforum för ministrar fortfarande vara riksrätten, vars sammansättning regleras i 101 § 2 mom. Riksrätten skall såsom enda instans behandla åtal mot ministrar för lagstridigt förfarande. Närmare bestämmelser om förfarandet i riksrätten utfärdas genom lag.

Enligt 2 mom. skall beslut om åtal mot

ministrar fattas av riksdagens grundlagsutskott. Förslaget innebär en ändring jämfört med det nuvarande systemet, enligt vilket riksdagens plenum (ministeransvarighetslagen 6 §) och republikens president (RF 47 § 1 mom.) har rätt att besluta om ministeråtal.

Enligt 60 § 2 mom. i förslaget är ministrarna parlamentariskt ansvariga för sina ämbetsåtgärder. För att detta ansvar fortsättningsvis skall kunna konkretiseras förutsätts riksdagen ha en möjlighet att effektivt övervaka statsrådets verksamhet. För att övervakningen skall vara effektiv förutsätts riksdagen också ha en möjlighet att på eget initiativ inleda undersökning av lagligheten i ministrarnas ämbetsåtgärder och, om undersökningen ger anledning därtill, kunna hänskjuta ärendet till en oberoende domstol. Det är således befogat att riksdagen har kvar rätten att väcka ministeråtal.

Att besluta om väckande av åtal kan emellertid anses lämpa sig bättre för grundlagsutskottet än för plenum. Grundlagsutskottet har för närvarande en central ställning vid riksdagsbehandlingen av ministeransvarighetsärenden. Det har bl.a. svarat för beredningen av sådana ärenden (RO 46 § 4 mom. och 2–5 § ministeransvarighetslagen). Plenum har i procedurhänseende varit bundet till grundlagsutskottets betänkande men har oberoende av detta i sak kunnat besluta om väckande av åtal.

En behandling i plenum är inte det bästa tänkbara förfarandet för åtalsprövning som inbegriper såväl konkret som rättslig prövning. Att ett offentligt plenum uppvisar drag av en rättegång är betänkligt också från rättssäkerhetssynpunkt. Plenum har inte heller möjligheter att självständigt utreda till åtalet anslutna frågor, utan det måste fatta sitt avgörande på grundvalen av grundlagsutskottets betänkande och den utredning som vederbörande minister har givit riksdagen. Grundlagsutskottet kan däremot före sitt åtalsavgörande föranstalta en grundlig utredning av ärendet. Genom att det på rättsliga frågor specialiserade grundlagsutskottet ombetros avgörandet, kommer de rättsliga aspekterna att betonas i åtalsbeslutet.

Republikens president kan enligt förslaget inte längre besluta om väckande av åtal mot en minister. Den rätt som presidenten för närvarande har i detta avseende är inte helt förenlig med regleringen av förhållandet mellan presidenten och statsrådet i övrigt. Presidenten är i sitt beslutsfattande bunden

till statsrådets medverkan, och ministrarnas rättsliga ansvar inbegriper deras medverkan till presidentens beslut. Statsrådet och dess medlemmar är skyldiga att övervaka lagligheten i presidentens beslut (112 och 113 §). Slopan det av presidentens åtalsrätt är också ägnad att göra det rättsliga ministeransvarighetssystemet klarare, genom att eliminera den överlappning som kan orsaka problem framförallt mellan justitiekanslern och grundlagsutskottet i sådana fall då båda samtidigt prövar lagligheten i en ministers ämbetsåtgärder. I de senaste decenniernas konstitutionella praxis betonas riksdagens andel i förverkligandet av den rättsliga ministeransvarigheten.

Grundlagsutskottet skall vara fulltaligt när det behandlar ministeransvarighetsärenden. Denna bestämmelse innebär i fråga om beslutförhållningen ett undantag från huvudregeln i 35 § 3 mom. Fulltalighetskravet är motiverat med tanke på de rättssäkerhetsaspekter som är förenade med ärenden av denna typ. Förslaget motsvarar härvidlag i sak 5 § ministeransvarighetslagen.

Av rättssäkerhetsskäl förutsätts att ministern i fråga ges tillfälle att bli hörd innan utskottet beslutar väcka åtal. Ifall utskottet anser att en anmärkning mot en minister är uppenbart obefogad behöver denne emellertid inte höras. Förslaget motsvarar till denna del i sak 3 § och 6 § 2 mom. ministeransvarighetslagen.

Enligt 3 mom. skall åtal mot en minister utföras i riksretten. Med avvikelse från det nuvarande systemet skall åtalet i samtliga fall utföras av den i ledningen för åklagarväsendet stående riksåklagaren, till vars uppgifter detta på ett naturligt sätt kan hänföras. Åtalsbehörigheten inbegriper rätt att på grundvalen av grundlagsutskottets åtalsbeslut precisera den straffrättsliga gärningsbedömningen. När grundlagsutskottet fattar beslut om att åtal skall väckas behöver det således inte formulera detta slutgiltigt. Detta överensstämmer med den ståndpunkt som grundlagsutskottet intog i sitt betänkande 5/1993 rd. Enligt den skall utskottet beskriva det lagstridiga förfarandet och lägga fram en straffrättslig minimibedömning av gärningen. Utskottet tog emellertid inte ställning till frågan om åtal i ett sådant fall skall utföras också med stöd av andra strafflagsrekvisit.

115 §. *Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet.* Undersökning av ett ärende som gäller lagligheten av en mi-

nisters ämbetsåtgärder kan enligt förslaget inledas i grundlagsutskottet genom justitiekanslerns eller justitieombudsmannens anmälan, genom en anmärkning som under-tecknats av minst tio riksdagsledamöter, genom något annat riksdagsutskotts undersökningsbegäran eller på grundlagsutskottets eget initiativ.

En anmälan, en anmärkning och en begäran om undersökning skall enligt förslaget riktas direkt till grundlagsutskottet, som också beslutar om ett eventuellt ministeråtal. För justitiekanslerns och justitieombudsmannens vidkommande kommer en anmälan i praktiken i fråga först om en sådan anmärkning som avses i 112 § har lämnats obeaktad och ärendet är av en sådan karaktär att det inte kan anses vara tillräckligt att ställningstagandet antecknas i statsrådets protokoll. Eftersom presidenten inte längre har rätt att besluta om väckande av åtal mot ministrar skall justitiekanslern inte heller göra en anmälan till presidenten om att dessa förfarit lagstridigt i sitt ämbetsutövning (jfr RF 47 § 1 mom.).

Enligt 2 § ministeransvarighetslagen skall en anmärkning om att en minister har förfarit lagstridigt vara undertecknad av minst fem riksdagsmän. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall en sådan anmärkning vara undertecknad av minst tio riksdagsledamöter. Grundlagsutskottet har fäst avseende vid att ministeransvarighetssystemet i vissa fall har utnyttjats i situationer som det inte är lämpat för. Enligt utskottet är det uppenbart att en ministeransvarighetsfråga har kunnat väckas utan någon klar misstanke om att en minister förfarit lagstridigt. Det har snarare varit fråga om att skaffa fram tilläggsutredning om regeringens eller en ministers verksamhet och om orsakerna till denna samt om att bedöma ett ärende inte bara från laglighetssynpunkt utan – måhända uttryckligen – från politisk ändamålsenlighetssynpunkt (GrUB 5/1990 rd). Av principiella skäl är det viktigt att tillämpa systemet för bedömning av lagligheten i ministrarnas ämbetsåtgärder endast i dess ursprungliga syfte. Det måste därför anses vara motiverat att antalet riksdagsledamöter som skall underteckna en anmärkning ökas på det sätt som föreslås. Kravet att tio riksdagsledamöter skall underteckna anmärkningen innebär å andra sidan inte att anmärkningströskeln blir så hög att den de facto hindrar ministrarna från att bli ställda under rättsligt ansvar för lagstridigt

förfarande.

Grundlagsutskottets möjlighet att på eget initiativ undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder överensstämmer i sak med 2 § 1 mom. ministeransvarighetslagen. Ett sådant ärendet kan komma upp i utskottet t.ex. i samband med behandlingen av regeringens berättelse (46 §). De övriga utskottens möjlighet att få ett sådant ärende upptaget till prövning i grundlagsutskottet överensstämmer i sak med 2 § 2 mom. ministeransvarighetslagen. Också ett tillfälligt utskott som tillsatts för att bereda eller undersöka ett särskilt ärende (35 § 1 mom.) har möjlighet att framställa en undersökningsbegäran till grundlagsutskottet. En sådan begäran borde tillgripas först när det finns grundad anledning att anta att en minister har gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande. När en ministers ämbetsåtgärder undersöks i något annat avseende är det skäl att använda sig av utskottets egna metoder, om vilka föreslås bestämmelser i 47 §. A andra sidan har de övriga utskotten inte rätt att själva undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder, utan de skall i sådana fall överföra ärendet till grundlagsutskottet.

116 §. *Förutsättningarna för väckande av åtal mot ministrar.* För väckande av ministeråtal föreslås en på samma sätt som hittills höjd åtalströskel. En sådan åtalströskel bör anses nödvändig för att säkerställa det politiska systemets och statsrådets funktion. Utgångspunkten bör vara att ministeråtal inte tillgrips t.ex. för behandling av smärre procedurfel. Den högre åtalströskeln skall också förhindra att ministeråtal väcks utan grund eller i första hand i politiskt syfte. Syftet med åtalströskeln är inte att skydda någon enskild minister utan att mer allmänt säkerställa statsrådets verksamhetsförutsättningar.

Paragrafen ersätter den motsvarande ålderdomligt utformade bestämmelsen i 7 § ministeransvarighetslagen. En förutsättning för väckande av åtal är enligt förslaget att en minister uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till ministrarnas uppgifter eller i övrigt har förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning. För att ministeråtal skall kunna väckas förutsätts för det första att ministrern har begått en gärning som kan tillräknas honom eller henne såsom uppsåtlig eller grovt oaktsam. Straffbarheten inbegriper således inte sådana fall där det är fråga om ett i och för sig väsentligt åsidosättande

av någon förpliktelse i samband med medlemskapet i statsrådet men där den skuld som kan tillräknas vederbörande måste anses vara relativt obetydlig. Graden av tillräknande måste bedömas enligt allmänna straffrättsliga principer.

På ett förfarande som strider mot en ministers skyldigheter skall dessutom anläggas en väsentlighetsaspekt. En process i riksrätten skall således inte inledas ifall ministrarnas förfarande endast i ringa mån kan anses strida mot hans eller hennes skyldigheter. Som gärningsformer kan komma i fråga dels en aktiv gärning som står i strid med skyldigheterna, dels en försummelse att uppfylla skyldigheterna.

Ett ministeråtal kan väckas också i det fall att en minister annars i sin ämbetsutövning har förfarit klart lagstridigt. "Klart" innebär att lagstridigheten kan anses vara obestridlig. Dessutom innebär detta kriterium att en förhöjd bevisningströskel tillämpas vid åtalsprövningen.

Orsaken till att en minister ställs inför straffrättsligt ansvar kan också vara att ministrern har medverkat till att republikens president fattat ett lagstridigt beslut eller vidtagit någon lagstridig åtgärd. Enligt 60 § 2 mom. svarar en minister för ett presidentbeslut som han eller hon har medverkat till, om inte ministrern har anmält avvikande åsikt till protokollet. I fråga om faktiska åtgärder som presidenten vidtagit kan en minister bli rättsligt ansvarig beroende på om ministrern när han eller hon medverkade till åtgärderna kan anses ha brutit mot sina skyldigheter som minister eller annars förfarit lagstridigt. En minister kan bli rättsligt ansvarig också till följd av att statsrådet inte i enlighet med 112 § 2 mom. har vägrat verkställa ett lagstridigt presidentbeslut. Vid bedömningen av om ett lagstridigt presidentbeslut leder till att en minister blir rättsligt ansvarig är det skäl att beakta också strafflagens allmänna delaktighetsprinciper. I de situationer som nämns ovan är det skäl att dessutom särskilt ta ställning till frågan om den i den föreslagna paragrafen angivna åtalströskeln har överskridits.

Paragrafen fungerar inte självständigt i straffbarhetshänseende. En förutsättning för straffbarheten är dessutom att något i annan lagstiftning angivet brottsrekvisit uppfylls, t.ex. något av dem som anges i tjänstebrottsbestämmelserna i 40 kap. strafflagen.

117 §. *Justitiekanslerns och justitieom-*

budsmannens juridiska ansvar. Enligt förslaget skall 114 och 115 § tillämpas också på undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, på väckande av åtal mot dem samt på behandlingen av sådana åtal. Enligt 38 § 1 mom. skall bestämmelsen vidare tillämpas på de biträdande justitieombudsmännen och enligt 69 § 2 mom. på biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare. Förslaget motsvarar till denna del i stort sett nuläget, eftersom de ovan nämnda laglighetsövervakarna för närvarande i ministeransvarighetslagen jämföras med statsrådets medlemmar.

Enligt förslaget beslutar grundlagsutskottet om väckande av åtal i riksätten mot justitiekanslern och justitieombudsmannen. Åtalet utförs av riksåklagaren. När det gäller justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder inleds grundlagsutskottets undersökning av lagligheten på samma sätt som när det gäller en minister. Till denna del måste det observeras att riksdagen erbjuder möjlighet att i efterhand granska justitiekanslerns och justitieombudsmannens verksamhet, framförallt i samband med de berättelser som de årligen överlämnar till riksdagen.

Med avvikelse från vad som nu är fallet skall den förhöjda tröskeln för väckande av ministeråtal (föreslagna 116 §) inte tillämpas på justitiekanslern eller justitieombudsmannen. För deras vidkommande kan inte anföras samma motivering för en förhöjd åtals-tröskel som i samband med 116 § för ministrarnas vidkommande.

Riksrättens domsrätt omfattar också ledamöterna av de högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. För deras vidkommande är det dock inte med hänsyn till domstolarnas oberoende lämpligt att samma förfarande för väckande av åtal skulle gälla som i fråga om ministrar. T.ex. en möjlighet för riksdagsledamöterna att anmärka på lagligheten av tjänsteåtgärder som de högsta domstolarnas ledamöter vidtagit skulle passa dåligt ihop med principen om domstolarnas oberoende. Beslut om att åtal för tjänstebrott skall väckas mot en ledamot av de högsta domstolarna skall därför fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen enligt 9 § 2 mom. lagen om allmänna åklagare.

118 §. *Ansvar för ämbetsåtgärder.* Paragrafen gäller tjänstemäns ansvar för sina ämbetsåtgärders laglighet och för kollegiala organs

beslut. Den gäller vidare föredragandeansvar och enskilda personers rätt att kräva att personer som sköter offentliga uppdrag skall dömas till straff samt att offentliga samfund och personer som sköter offentliga uppdrag skall dömas till skadestånd. Enligt 2 § 3 mom. skall i all offentlig verksamhet lag noggrant iakttas. Denna bestämmelse kompletteras av bestämmelserna om tjänsteansvar.

Enligt 1 mom. svarar en tjänsteman för sina egna ämbetsåtgärders laglighet samt för sådana av ett kollegialt organ fattade beslut som tjänstemannen har biträtt. Tjänstemannen skall anses ha biträtt beslutet, om han i egenskap av medlem har röstat för godkännande eller deltagit i ett enhälligt beslut. Momentet överensstämmer i sak med första meningen i 93 § 1 mom. i den nu gällande regeringsformen. Den föreslagna paragrafens 2 mom. om föredragandeansvar överensstämmer i sak med nuvarande 93 § 1 mom. sista meningen. En förutsättning för att en föredragande skall undgå ansvar är att han eller hon uttryckligen anmäler avvikande åsikt. Samma typ av tjänsteansvar har också ministrar när de föredrar ärenden som avgörs av presidenten. Tjänstemännens och föredragandenas ansvar förverkligas via bestämmelser i annan lagstiftning. Det kan bl.a. bli fråga om att tillämpa tjänstebrottsbestämmelserna i 40 kap. strafflagen.

Enligt 3 mom. har var och en som lidit en rättskränkning eller skada av en lagstridig åtgärd av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms i lag rätt att yrka att denne döms till straff. Om förutsättningarna för målsägandens självständiga åtalsrätt bestäms närmare genom lag. Den som lidit skada har enligt bestämmelsen rätt att yrka skadestånd av det offentliga samfundet eller den som sköter det offentliga uppdraget. Genom lag kan det bestämmas att skadeståndsyrkandet i första hand skall riktas mot det offentliga samfundet. Genom lag bestäms närmare om det offentliga samfundets och tjänstemannens ersättningsansvar. Detta regleras i 3 och 4 kap. i den gällande skadeståndslagen (412/1974).

Den föreslagna paragrafens 3 mom. ersätter nuvarande 93 § 2 och 3 mom. Lagrummet utsträcks till att utöver tjänstemän gälla också andra som sköter offentliga uppdrag. En enskild persons rätt att yrka straff på den som sköter ett offentligt uppdrag, eller ska-

destånd till följd av dennes åtgärder, är således inte beroende av om skötseln av det offentliga uppdraget har ombetrotts en tjänsteman eller någon som står utanför tjänstemaskineriet.

11 kap. Förvaltning och självstyrelse

I 11 kap. föreslås bestämmelser om det statliga förvaltningssystemets allmänna struktur och om grunderna för statsförvaltningen (119 §) samt om principerna för indelning i administrativa områden (121 §). I kapitlet föreslås också bestämmelser om kommunal och annan regional självstyrelse (120 §) samt om landskapet Ålands självstyrelse (122 §) och universitetens självstyrelse (123 §). Likaså föreslås i kapitlet bestämmelser om grunderna för utnämning till tjänster inom den statliga förvaltningen (126 §) samt om behörighetsvillkor och utnämningsskäl för tjänster (125 §). I kapitlet ingår en ny bestämmelse om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter (124 §).

119 §. *Statsförvaltningen*. Paragrafen reglerar den statliga förvaltningsorganisationens allmänna uppbyggnad samt grunderna för organiseringen av statsförvaltningen. Bestämmelsen innebär en genomgripande förnyelse av den grundlagsreglering som gäller statsförvaltningen. Den ersätter 50 § 1 mom. och 2 mom., 51 § 1 mom., 52 § och 65 § 1 mom. i den nu gällande regeringsformen. I regeringsformen kommer inte längre att ingå bestämmelser om indelningen av den allmänna förvaltningen i län, härad och kommuner och inte heller om ändring av länens antal eller om övriga ändringar i den administrativa indelningen (jfr RF 50 § 1 och 2 mom.). Inte heller kommer regeringsformen att innehålla bestämmelser om ledningen av länsförvaltningen (jfr RF 51 § 1 mom.). Den nuvarande hänvisningen i 52 § till särskilda stadganden som gäller ämbetsverk är obehövlig. Inte heller de nuvarande bestämmelserna om inrättande av statliga ämbetsverk och inrättningar föreslås som sådana bli överförda till den nya regeringsformen (jfr RF 65 § 1 mom.). I stället föreslås mer allmänt utformade bestämmelser om statsförvaltningens struktur och grunderna för dess organisation. Vidare föreslås i den nya regeringsformen en bestämmelse om förvaltningen under riksdagen.

I 1 mom. ingår en bestämmelse om stats-

förvaltningens allmänna struktur och konstateras att statsförvaltningen indelas i centralförvaltning samt i regional och lokal förvaltning. Med statens centralförvaltning avses den förvaltning som regionalt täcker hela landet samt de förvaltningsenheter som sköter därtill hörande uppgifter. I ledningen för statsförvaltningen står enligt den grundläggande utgångspunkt som framgår av bestämmelsen det inför riksdagen ansvariga statsrådet (60 §) och ministerierna (68 §). Därutöver kan till centralförvaltningen liksom för närvarande höra ämbetsverk, inrättningar och övriga organ som lyder direkt under ministerierna annars hör till deras förvaltningsområde. De organ som hör till centralförvaltningen indelas enligt den föreslagna bestämmelsen inte i ämbetsverk och inrättningar, utan de kan också vara enheter som är organiserade på något annat sätt.

Den föreslagna bestämmelsen anger att staten också kan ha regionala och lokala myndigheter utöver de enheter som hör till centralförvaltningen. Den allmänna bestämmelse om saken som föreslås i grundlagen gör det möjligt att i dessa avseenden utveckla statsförvaltningen på ett flexibelt sätt. Närmare bestämmelser om statens regionala och lokala förvaltningsmyndigheter kan i enlighet med den 2 mom. utfärdas genom lag eller förordning. Grunderna för den statliga regionalförvaltningen skall emellertid regleras genom lag.

Enligt förslaget skall i den nya regeringsformen inte tas in bestämmelser om att den regionala indelningen grundar sig på härad- och länsindelningen (jfr RF 50 § 1 och 2 mom.). I detta avseende är 50 § i den gällande regeringsformen vilseledande. De olika grenarna av statsförvaltningen är nämligen redan nu organiserade utifrån flera olika regionala indelningar. Eftersom det bör vara möjligt att flexibelt utveckla den regionala och lokala förvaltningen, finns det inte längre någon orsak att i grundlagen ta in bestämmelser om ett särskilt sätt att dela in förvaltningens regionala strukturer.

Den statliga lokalförvaltningen har under 1990-talet omorganiserats i enlighet med lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (126/1992). Enligt de riktlinjer som anges i lagen har stiftats bl.a. lagen om registerförvaltningen (166/1996) och lagen om häradssåklagare (195/1996) samt ändrats 1 kap. (197/1996) utsökningslagen och de bestämmelser om

den lokala förvaltningen (156/1996) som ingår i lagen om polisförvaltningen (110/1992). Den statliga regionalförvaltningen har reviderats genom länsstyrelselagen (22/1997) samt genom lagen om arbeidskrafts- och näringscentraler (23/1997). Den föreslagna bestämmelsen i regeringsformen medför inga ändringar i de regleringar som gäller regional- och lokalförvaltningsmyndigheterna.

Enligt 1 mom. bestäms särskilt genom lag om förvaltningen under riksdagen. Det är således möjligt att stifta lagar om riksdagsbiblioteket (jfr RO 83 b §) och den övriga förvaltningen under riksdagen. Uttrycket "särskilt genom lag" avser att det skall vara ett undantag att förvaltning förläggs direkt under riksdagen. Huvudregeln är att statsförvaltningen skall vara organiserad under statsrådet och ministerierna. Enligt den föreslagna bestämmelsen är det å andra sidan möjligt att genom en vanlig lag tilldela riksdagen förvaltningsuppgifter (jfr 3 §). I 36 § 1 mom. bestäms om riksdagens uppgift att välja fullmäktige för övervakningen av folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet.

I 2 mom. finns en bestämmelse om organiseringen av statsförvaltningen. Enligt den skall de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras i lag, om deras uppgifter omfattar betydande utövning av offentlig makt. I övrigt kan bestämmelser om statsförvaltningens enheter emellertid utfärdas genom förordning.

Bestämmelsen ersätter nuvarande 65 § 1 mom. om inrättande av statliga ämbetsverk och inrättningar. Enligt den nuvarande bestämmelsen kan statliga ämbetsverk och inrättningar inrättas enligt statsbudgeten, sedan genom lag har stadgats om de allmänna grunderna för dem. Ordalydelsen justerades i samband med ändringen av regeringsformens IV kap. (1077/1991) om statshushållningen, men i sak grundar sig bestämmelsen på den ändring (754/1986) av regeringsformen som gjordes i samband med totalrevideringen av statstjänstemannalagen år 1986. I regeringens proposition nr 328/1994 rd föreslogs en sådan ändring av 65 § 1 mom. regeringsformen att statliga ämbetsverk och inrättningar skulle kunna inrättas också genom förordning. Målet var att ge regeringen utökade möjligheter att flexibla organisera i synnerhet serviceproducerande statliga ämbetsverk och inrättningar. Riksdagen hann

emellertid inte slutbehandla propositionen före valperiodens utgång (Riksdagens skrivelse 14.3.1995) vilket ledde till att propositionen förföll. I det föreslagna 2 mom. har huvudsyftet med propositionen beaktats.

Det skall inte längre vara nödvändigt att genom lag reglera de allmänna grunderna för samtliga statliga ämbetsverk och inrättningar, utan de inom statsförvaltningen verk samma organen skall inom ramen för den föreslagna bestämmelsen kunna regleras också genom förordning. Det föreslagna momentet gäller, utöver statliga ämbetsverk och inrättningar, också andra typer av organ samt täcker såväl centralförvaltningens som regional- och lokalförvaltningens enheter. Enligt 84 § 4 mom. skall emellertid bestämmelser om de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet och ekonomi alltid utfärdas genom lag.

Enligt 2 mom. skall de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras i lag, om deras uppgifter omfattar betydande utövning av offentlig makt. Med det i bestämmelsen använda uttrycket "de allmänna grunderna" avses liksom i den gällande bestämmelsen närmast enhetens namn, bransch och huvudsakliga uppgifter (RP 238/1984 rd, 262/1990 rd och 328/1994 rd) samt dess behörighet. Uttrycket "offentlig makt" används här i samma bemärkelse som i 2 § 3 mom. Det är således fråga om utövning av offentlig makt t.ex. när en enhet kan utfärda sådana föreskrifter som avses i 80 § 2 mom. eller fatta beslut om enskilda individers rättigheter, skyldigheter och förmåner, använda maktmedel samt på andra sätt ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna. Enhetens utövning av offentlig makt skall dessutom anses vara betydande. Uppgifter av detta slag sköts för närvarande av polis-, tull- och gränsmyndigheterna samt av enheterna inom skatte- och socialförvaltningen.

I andra situationer än de som avses i 2 mom. andra meningen kan bestämmelser om statsförvaltningens enheter utfärdas antingen genom lag eller förordning, om det inte är fråga om reglering av grunderna för ett statligt affärsverks verksamhet och ekonomi (84 § 4 mom.). Viktiga arrangemang för statsförvaltningen är det dock på sin plats att reglera genom lag. Med hänsyn till att regleringen bör vara smidig bör det å andra sidan finnas ett möjlighet att också genom förordning kunna bestämma om statsförvaltningens enheter. Den föreslagna förordningsmakten

skall också täcka t.ex. delegationer och andra sidoorgan i statsförvaltningen, vilkas uppgifter inte omfattar betydande utövning av offentlig makt. Bestämmelser om sådana organ utfärdas nuförtiden vanligen genom förordning eller statsråds- eller ministeriebeslut. Enligt de allmänna bestämmelserna om förordningsmakten (80 §) skall förordningar om statsförvaltningens enheter framdeles utfärdas av statsrådet, om inte något annat anges särskilt.

Enligt 65 § 1 mom. i den nu gällande regeringsformen kan statliga ämbetsverk och inrättningar inrättas endast inom ramen för statsbudgeten. Något motsvarande uttryckligt omnämnande föreslås inte i den nya regeringsformen. Detta avser dock inte att ändra rådande rättsläge. Principen enligt vilken enheter inom statsförvaltningen kan inrättas endast inom de gränser statsbudgeten tillåter bör anses vara så självklar att någon särskild bestämmelse inte behövs. Det skall alltså inte vara möjligt att genom förordning inrätta nya enheter, om inte medel för detta har anvisats i statsbudgeten. Således kommer riksdagen i samtliga situationer att styra inrättandet av nya enheter inom statsförvaltningen.

I 2 mom. föreslås dessutom en bestämmelse enligt vilken grunderna för statens regional- och lokalförvaltning skall regleras genom lag. Bestämmelsen ersätter i sak nuvarande 50 § 2 mom. Enligt det nu gällande lagrummet kan ändring av länens antal stadgas genom lag medan övriga ändringar i den administrativa indelningen bestäms av statsrådet, såvitt ej i lag annorlunda stadgas. I samband med den föreslagna bestämmelsen avses med grunderna för förvaltningen den statliga regional- och lokalförvaltningens allmänna struktur, t.ex. grunderna för den administrativa indelningen och olika myndighetstyper. Enligt momentets första och sista mening kan bestämmelser om organen inom regional- och lokalförvaltningens organ utfärdas antingen genom lag eller förordning.

120 §. *Kommunal och annan regional självstyrelse.* Paragrafen innehåller en bestämmelse om landets kommunindelning samt grundläggande bestämmelser om den kommunala och övriga regionala självstyrelsen, med undantag av Ålands självstyrelse som till sin natur avviker från övrig självstyrelse och som regleras i den föreslagna 122 §. Paragrafen ersätter motsvarande be-

stämmelser i 50 § 1 mom. samt 51 § 2 och 3 mom. i den nu gällande regeringsformen. I paragrafen föreslås också en bestämmelse om samernas kulturella autonomi. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 51 a §.

Kommunindelningen regleras för närvarande i 50 § 1 mom. Enligt nuvarande 51 § 2 mom. skall kommunernas förvaltning vara grundad på "medborgerlig självstyrelse, enligt vad särskilda lagar härom stadga". Ordet medborgerlig i den gällande bestämmelsen avser finska medborgare. Enligt 3 mom. i samma paragraf skall genom lag stadgas om utlänningars deltagande i kommunernas förvaltning. Enligt nuvarande 11 § 2 mom. (1641/1995) har varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som fyllt 18 år rätt att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar. Enligt sista meningen i det nyss nämnda momentet stadgas genom lag om rätten att i övrigt ta del i kommunernas förvaltning.

En reform av 51 § regeringsformen har länge varit aktuell, senast utifrån en lagmotion vid 1994 års riksdag (LM 86/1994 rd). Riksdagen förkastade lagmotionen, men hemställde att regeringen skall bereda en proposition om revidering av regeringsformens stadganden om kommunal självstyrelse (Riksdagens svar 10.2.1995/1994 rd, GrUB 23/1994 rd).

Enligt riksdagens uttalande är det motiverat att förenhetliga och modernisera grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen. Samtidigt föreslås att i grundlagen tas in exaktare bestämmelser om den kommunala självstyrelsens huvuddrag. Detta motiveras också av att Finland förbundet sig att följa Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 65 och 66/1991). Förslaget överensstämmer i sak med grundlagsutskottets vedertagna utlåtandep Praxis, enligt vilken den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Uppfattad på detta sätt inbegriper självstyrelsen bl.a. kommunernas beskattningsrätt och kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (GrUU 29/1992 rd, 9 och 17/1994 rd, 31 och 42/1996 rd).

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommuninvånarna. Utöver kommunindelningen (jfr RF 50 § 1 mom.) anger den före-

slagna bestämmelsen således att den kommunala självstyrelsen gäller som en i regeringsformen skyddad princip. Den grundläggande självstyrelsebestämmelsen i 1 mom. ersätter nuvarande 51 § 2 mom. första meningen. Den föreslagna bestämmelsen talar emellertid inte om "medborgerlig självstyrelse" utan i stället om "självstyrelse för kommunens invånare", vilket innebär att det inte är nödvändigt att i den nya regeringsformen ta in någon mot 51 § 3 mom. (1717/1991) svarande särskild bestämmelse om utlänningars deltagande i kommunernas förvaltning (RP 78/1991 rd och GrUB 6/1991 rd). Den föreslagna 14 § innehåller allmänna bestämmelser om rösträtt och valbarhet.

Enligt 2 mom. preciseras självstyrelsen så att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

Lagförbehållet gäller således de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning, såsom utövning av deras högsta beslutanderätt, grunderna för organisering av kommunernas övriga förvaltning samt de viktigaste elementen i kommuninvånarnas medbestämmanderätt. Den detaljerade regleringen av förvaltningen kan däremot ombetras kommunerna. I enlighet med självstyrelseprinciperna skall demokratin i kommunernas beslutssystem tryggas genom lag. Detta innebär framförallt att kommuninvånarna har rätt att välja förvaltningsorgan samt att beslutanderätten i kommunerna tillkommer de valda organen (GrUU 42/1996 rd). Den föreslagna bestämmelsen förutsätter inga ändringar i kommunallagen (365/1995).

Lagförbehållet gäller också de uppgifter som ålagts kommunerna. Det är förenligt med principen om kommuninvånarnas självstyrelse att kommunen själv skall kunna besluta om uppgifter som den åtagit sig med stöd av självstyrelsen samt att kommunen i övrigt kan tilldelas uppgifter endast genom lag. Denna utgångspunkt framgår för närvarande av 2 § 1 mom. kommunallagen, men på grund av dess centrala betydelse är det motiverat att ta in en bestämmelse om saken i regeringsformens paragraf om den kommunala självstyrelsen. Det är väsentligt att kommunerna inte heller i framtiden kan tilldelas uppgifter genom författningar på lägre nivå än lag.

Enligt 3 mom. har kommunerna beskatt-

ningsrätt enligt vad som närmare bestäms genom lag. I grundlagsutskottets utlåtan-depraxis anses det att kommunernas beskattningsrätt och deras därtill anslutna rätt att besluta om sin egen ekonomi hör till den centrala dragen i den genom grundlagen skyddade självstyrelsen (GrUU 29/1992 rd samt 9 och 17/1994 rd). Till följd av beskattningsrättens centrala betydelse är det motiverat att ta in en uttrycklig bestämmelse om saken i den nya regeringsformen.

Enligt andra meningen i momentet skall bestämmelser om grunderna för skattskyldighet och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättskydd utfärdas genom lag. I sak motsvarar bestämmelsen kravet i 81 §, enligt vilken bestämmelser om statlig skatt skall utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har ansett att man måste ställa samma slags innehållsmässiga krav på lagstiftning om kommunalskatt som på lagstiftning om statsskatt (GrUU 5/1988 rd). För tydlighetens skull är det dock skäl att ta in en särskild bestämmelse i grundlagen om kravet på att kommunalskatt skall regleras genom lag. I enlighet med de grundläggande utgångspunkterna för den kommunala självstyrelsen skall genom lag bestämmas om grunderna för hur skatten bestäms och inte om skattens storlek så som är fallet i fråga om statsskatt (jfr 81 §). Kommunerna skall således liksom nu ha rätt att bestämma om kommunalskattens storlek enligt de grunder som anges i lag. I övrigt skall kravet på lagbestämmelser tolkas på samma sätt som motsvarande bestämmelse i 81 § 1 mom.

Enligt 4 mom. kan genom lag bestämmas om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner. Till denna del överensstämmer förslaget i sak med 51 § 2 mom. andra meningen i den nu gällande regeringsformen. Enligt momentet är det således möjligt att i enlighet med självstyrelseprinciperna inrätta större förvaltningsområden än kommunerna, t.ex. landskap.

I momentet föreslås också en grundläggande bestämmelse om samernas kulturella självstyrelse. Bestämmelsen motsvarar i sak 51 a § (973/1995) regeringsformen. Enligt den har samerna inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag (se RP 248/1994 rd, GrUB 17/1994 rd, StoUB 12/1994 rd och GrUB 1/1995 rd.). Bestämmelsen passar naturligt tillsammans med lagrummet om regional självstyrelse. Angående samernas

ställning som ursprungsfolk samt deras rätt att bevara och utveckla sin kultur finns bestämmelser i 17 §. Samma paragraf anger också att bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna regleras i lag. Avsikten är att bestämmelsen i 52 a § riksdagsordningen om hörande i riksdagen av samerna i ärenden som särskilt gäller dem skall i sak oförändrad tas in i riksdagens arbetsordning. Detta är en följd av de allmänna principer för regleringsnivån som följts i beredningen av den nya regeringsformen.

121 §. *Den administrativa indelningen.* I paragrafen fastställs de principer som skall tillämpas vid administrativa indelningar och förutsätts att bestämmelser om grunderna för kommunindelningen skall utfärdas genom lag. Bestämmelsen om de administrativa principerna ersätter i fråga om den språkliga indelningen nuvarande 50 § 3 mom.

Enligt den föreslagna paragrafen skall man vid regleringen av förvaltningen eftersträva sinsemellan förenliga områdesindelningar i vilka den svensk- och finskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Den i regeringsformen uttryckta strävan efter sinsemellan förenliga områdesindelningar innebär att man skall undvika att organisera den statliga regional- och lokalförvaltningen genom flera olika områdesindelningar. Enligt statsrådets principbeslut om förenhetligande av områdesindelningen (6.2.1997), skall de statliga regionalmyndigheternas distriktsindelning anpassas till landskapsindelningen, om inte något annat följer av särskilda skäl. Principbeslutet är förenligt med den föreslagna bestämmelsen i grundlagen. Bestämmelser om grunderna för landskapsindelning finns för närvarande i lagen om landskapsindelning (1159/1997).

I fråga om den språkliga indelningen innebär föreslaget att man frångår den strävan efter enspråkiga förvaltningsområden som avses i nuvarande 50 § 3 mom. Däremot är det viktigt att förvaltningen organiseras med beaktande av de grundläggande språkliga rättigheterna (föreslagna 17 §) samt att den tryggar den svensk- och finskspråkiga befolkningens möjligheter att bli betjänad på sitt eget språk. I bestämmelsen betonas kravet på språklig jämställdhet genom att det förutsätts att dessa möjligheter skall tillgodoses enligt lika grunder (se även 17 § 2 mom.).

Enligt 2 mom. skall i lag utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelningen.

Den föreslagna bestämmelsen är ny i grundlagssammanhang. Enligt nuvarande 50 § 2 mom. bestämmer statsrådet om övriga ändringar i den administrativa indelningen, såvitt ej i lag annorlunda stadgas. I den gällande regeringsformen finns inga specialbestämmelser om kommunindelningen. I mitten av 1920-talet stiftades emellertid en lag om ändring i kommunal indelning. Numera finns bestämmelserna i kommunindelningenslagen (1196/1977).

Kravet att bestämmelser om grunderna för kommunindelning skall utfärdas i lag innebär uttryckligen att förutsättningarna för ändring av kommunindelningen och beslutsförfarandet i samband därmed fortsättningsvis skall regleras genom lag. Regleringen av grunderna för kommunindelningen kan således inte ske på förordningsnivå.

122 §. *Ålands självstyrelse.* Landskapet Åland intar en särställning i det Finlands statsskick. Landskapet har en omfattande självstyrelse, inklusive självständig lagstiftningsbehörighet (se 75 § 2 mom.), som i väsentliga avseenden skiljer sig från de övriga självstyrelsearrangemang som regleras i grundlagen. Det har också ställts internationella garantier för landskapets självstyrelse.

Bestämmelsen om Ålands självstyrelse fogades till den gällande regeringsformen år 1994 (RF IV a kap. 52 a §, 128/1994) sedan riksdagen i samband med revideringen av lagarna om landskapets självstyrelse hemställt om komplettering av regeringsformen i detta avseende (Riksdagens skrivelse 15.2.1991/RP 73/1990 rd, GrUB 15/1990 rd, RP 138/1993 rd). Samtidigt fogades till 33 § riksdagsordningen en bestämmelse om den särskilda lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland (129/1994).

Den föreslagna paragrafen motsvarar nuvarande 52 a §. Den gällande öppna hänvisningen ("enligt vad som stadgas särskilt") har emellertid ersatts med en direkt hänvisning till de grunder som anges i självstyrelselagen för Åland. I sak innebär förslaget ingen ändring av landskapets särställning i självstyrelsehänseende.

En bestämmelse om lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland ingår i 75 § 1 mom. i förslaget.

123 §. *Universiteten och andra som ordnar undervisning.* I den föreslagna paragrafen

fastställs principen om universitetens självstyrelse. Någon specialbestämmelse om Helsingfors universitets självstyrelse (jfr RF 77 §) föreslås inte i den nya regeringsformen. Den nya grundlagsbestämmelsen om universitetens självstyrelse är således allmänt utformad. Med universitet avses, liksom i universitetslagen (645/1997) som träder i kraft den 1 augusti 1998, samtliga högskolor för vetenskap och konst. Den föreslagna bestämmelsen gäller således inte yrkeshögskolorna och försvarshögskolan.

Den föreslagna bestämmelsen ger universitetet självstyrelse enligt vad som närmare bestäms i lag. Med självstyrelse avses i detta sammanhang framförallt att beslut om universitetens interna administration fattas av universitetets egna myndigheter, med de begränsningar som bestäms i lag, och inte av statens allmänna förvaltningsmyndigheter. Detta motsvarar grundlagsutskottets tolkningspraxis beträffande 77 § 1 mom. regeringsformen (GrUU 13/1985 rd och 1/1990 rd).

En utgångspunkt för tolkningen av kravet på lagreglering bör anses vara grundlagsutskottets ställningstaganden i fråga om tolkningen av den bestämmelse i 77 § 2 mom. som lyder ”nya stadganden angående grunderna för universitetets organisation utfärdas genom lag”. Detta innebär bl.a. att bestämmelser om universitetens uppgifter samt om deras förvaltningsorgan och förvaltningsorganens sammansättning och inbördes förhållanden liksom även om besvär över förvaltningsorganens beslut utfärdas genom lag och att behövliga stadganden utfärdas om språkförhållandena vid universitetet (GrUU 3/1997 rd). Bestämmelser som är viktiga för universitetens förvaltning, organisation och verksamhet bör således utfärdas genom lag. Universitetslagen uppfyller det föreslagna kravet att närmare bestämmelser om universitetens självstyrelse skall utfärdas genom lag.

Innebörden och omfattningen av universitetens självstyrelse regleras också av den föreslagna bestämmelsen i 16 § 3 mom. om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet.

Paragrafens 2 mom. gäller grunderna för annan undervisning. Förslaget har till denna del nära samband med grundlagsbestämmelserna om avgiftsfri grundläggande utbildning och rätten att få utbildning (16 § 1 och 2 mom.). Enligt förslaget skall bestämmelserna

om grunderna för undervisning som staten och kommunerna ordnar samt om rätten att ordna motsvarande undervisning i privata läroanstalter utfärdas genom lag. Största delen av den lagstiftning som avses i momentet ingår i den regeringsproposition om utbildningslagstiftningen (RP 86/1997 rd.) som avläts våren 1997. I den föreslås att de separata lagarna om olika slags läroinrättningar slås ihop i åtta lagar, vilka skall vara en lag om grundläggande utbildning, en gymnasielag, en lag om yrkesutbildning, en lag om yrkesinriktad vuxenutbildning, en lag om fritt bildningsarbete, en lag om grundläggande konstundervisning, en lag om förvaltning av utbildning som ordnas av staten och privata samt en lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Dessa nya lagar är med undantag av lagen om grundläggande utbildning neutrala i fråga om vem som skall vara huvudman för skolorna i fråga. Under de förutsättningar som anges i lagen om grundläggande utbildning skall det också vara möjligt att ordna grundläggande utbildning i privata läroinrättningar. Propositionen i fråga är förenlig med de utgångspunkter som finns i det här föreslagna 2 mom.

Avsikten är att den föreslagna bestämmelsen om rätten att ordna undervisning i privata läroinrättningar i sak skall svara mot nuvarande 82 § 1 mom., enligt vilket bestämmelser om rätten att inrätta privata skolor och andra enskilda uppfostringsanstalter samt att ordna undervisningen i dem utfärdas genom lag. Bestämmelsen ger uttryck för den principiella utgångspunkt enligt vilken där avsedd undervisning också kan ordnas i läroinrättningar som har en privat huvudman. Bestämmelsen är således en konstitutionell grund också för rätten att inrätta privata läroinrättningar.

124 §. *Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.* Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om de förutsättningar under vilka offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter. Den föreslagna bestämmelsen är ny i grundlagssammanhang. Avsikten är att begränsa överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter utanför det egentliga myndighetsmaskineriet. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får enligt förslaget endast ges myndigheter.

Grundlagsutskottet har med stöd av 1, 2 och 84 § regeringsformen samt med hänvis-

ning till förvaltningens lagbundenhetskrav och tjänsteansvarsaspekter härlett principen om s.k. konstitutionell tjänstemannaförvaltning. Denna princip innebär att offentlig makt i Finlands kan utövas endast av myndigheter samt på dessas vägnar av lagligen utnämnda tjänstemän (GrUU 4/1989 rd, 37/1992 rd samt 1, 7 och 15/1994 rd). A andra sidan har utskottet utgått ifrån att principen om tjänstemannaförvaltning inte utgör något absolut hinder för att i begränsad utsträckning överföra offentlig makt och offentliga uppgifter på andra än myndigheter, t.ex. på statliga affärsverk eller privaträttsliga sammanslutningar. Utskottet har emellertid i sådana fall förutsatt att det utfärdas tillräckligt detaljerade bestämmelser om skötseln av uppgifterna och det förfarande som skall iakttas, att rättssäkerhetssynpunkter beaktas och att de som sköter de offentliga uppgifterna handlar under straffrättsligt tjänsteansvar. Andra än myndigheter har kunnat ges rätt att använda maktmedel endast när det är fråga om ett sådant tillfälligt behov av utomstående hjälp som uppkommer i samband med en konkret tjänsteuppgift och som således har anknytning till en myndighet (GrUU 1, 7 och 15/1994 rd samt 47/1996 rd).

Av principiella skäl som har samband med god förvaltning och individens rättssäkerhet är det motiverat att i lagen ta in en uttrycklig bestämmelse som begränsar överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Också synpunkter som sammanhänger med den nya regeringsformens täckning motiverar en mera detaljerad reglering av denna möjlighet på grundlagsnivå.

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag och endast under de förutsättningar som nämns i bestämmelsen. Genom lagrummets ordalydelse betonas att offentliga förvaltningsuppgifter i regel skall skötas av myndigheter och att uppgifter av detta slag endast i begränsad utsträckning kan anförtros andra än myndigheter.

Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i detta sammanhang i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som hänför sig till t.ex. verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Utövning av lagstiftande och dömande makt kan

däremot inte hänföras till sådana förvaltningsuppgifter som avses i bestämmelsen. Den föreslagna bestämmelsen inbegriper både överföring av uppgifter som för närvarande ankommer på myndigheterna och överföring av nya till förvaltningen hänförliga uppgifter på andra än myndigheter.

Enligt den föreslagna bestämmelsen är utgångspunkten att offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag kan anförtros andra än myndigheter. Eftersom framför allt skötseln av offentliga tjänster bör kunna ordnas smidigt och det inte i fråga om sådana uppgifter med hänsyn till syftena med regleringen finns behov av detaljreglering i lag, skall det enligt det föreslagna lagrummet också vara möjligt att med stöd av lag genom föreskrifter eller beslut bestämma om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Också befogenheten att överföra uppgiften skall härvid grunda sig på lag.

Föreskrifter eller beslut om överförande av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter skall kunna utfärdas endast under de förutsättningar som avses i lagrummet. För det första krävs att ett överförande behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgiften i fråga. Vid bedömningen av ändamålsenligheten skall särskilt uppmärksammas dels förvaltningens effektivitet och övriga interna behov, dels enskilda personers och sammanslutningars behov. Också arten av förvaltningsuppgifterna skall beaktas. Kravet på ändamålsenlighet kan således när det är fråga om uppgifter i samband med serviceproduktion uppfyllas lättare än t.ex. i fråga om beslutsfattande som gäller en enskild persons eller sammanslutnings centrala rättigheter. Kravet på ändamålsenlighet är i detta sammanhang en rättslig förutsättning som skall bedömas från fall till fall.

Enligt den föreslagna bestämmelsen får överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter inte äventyra de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Bestämmelsen understryker betydelsen av att de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter skall vara utbildade för ändamålet och sakkunniga samt att de skall stå under tillräcklig offentlig tillsyn.

Kraven på rättssäkerhet och god förvaltning gäller framförallt beslutsfattandet i samband med offentliga förvaltningsuppgifter. Det är härvid skäl att fästa avseende

bl.a. vid jämlikheten (se 6 §), de grundläggande språkliga rättigheterna (se 17 §), rätten att bli hörd, kravet på beslutsmotivering och rätten att söka ändring (se GrUU 19/1996 rd). Kraven på rättssäkerhet och god förvaltning skall allmänt tolkas så att 21 § och övriga bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas. Stöd för tolkningen av bestämmelsen kan fås i grundlagsutskottets utlåtandepraxis.

Enligt den föreslagna bestämmelsens sista mening får uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt endast ges myndigheter. Som betydande utövning av offentlig makt kan i denna bemärkelse anses t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskilda persons grundläggande fri- och rättigheter. Befogenheter av detta slag får enligt den föreslagna bestämmelsen endast tilldelas myndigheter.

125 §. *Behörighetsvillkor och utnämningsskäl för tjänster.* Den föreslagna paragrafen innehåller ett bemyndigande enligt vilket genom lag kan bestämmas att endast finska medborgare får utnämnas till vissa offentliga tjänster eller uppdrag. Dessutom uppräknas de allmänna utnämningsskälerna.

Enligt 1 mom. kan genom lag bestämmas att finskt medborgarskap är ett behörighetsvillkor för vissa offentliga tjänster och uppdrag. Momentet ersätter nuvarande 84 §. I regeringsformen skall således inte räknas upp de tjänster och uppdrag till vilka endast finska medborgare kan utnämnas eller väljas (jfr RF 84 § 1 mom.). Däremot föreslås i den nya regeringsformen ett allmänt bemyndigande, enligt vilket det är möjligt att genom lag bestämma om medborgarskapskrav för vissa tjänster (jfr RF 84 § 2 mom.). Det skall således vara möjligt att genom lag bestämma om medborgarskapskrav som behörighetsvillkor också för sådana tjänster och uppdrag som nämns i nuvarande 84 § 1 mom. Sådana behörighetsvillkor får således inte längre regleras genom förordning. Attributet "bestämda" framför offentliga tjänster eller uppdrag anger principen att medborgarskapskrav skall ställas endast i begränsad utsträckning eller av grundad anledning.

Paragrafens 2 mom. motsvarar praktiskt taget oförändrad nuvarande 86 § om de allmänna grunderna för befordran. Bestämmelsen föreslås emellertid utöver statstjänster gälla alla typer av offentliga tjänster, t.ex.

även kommunala tjänster. I stället för befordringsgrunder används i den föreslagna bestämmelsen begreppet utnämningsskäl. Dessa skall fortfarande vara skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Med skicklighet avses genom utbildning eller arbetserfarenhet förvärvade kunskaper och färdigheter. Begreppet förmåga avser över huvud taget sådana personliga egenskaper som förutsätts för goda arbetsresultat, t.ex. naturlig begåvning, organisationsförmåga, initiativkraft och andra liknande egenskaper som är nödvändiga för en framgångsrik skötsel de uppgifterna i fråga. Med beprövad medborgerlig dygd avses i samband med allmänna medborgerliga aktiviteter förvärvade meriter som har relevans för skötseln av tjänsten samt ett gott uppförande. Ordet medborgerlig har i detta sammanhang ingenting att göra med finskt medborgarskap. De allmänna utnämningsskälerna skall tolkas i sammanhang med de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för respektive tjänst och då skall också beaktas tjänstebestämmelsen och uppgiftsområdet samt de konkreta arbetsuppgifter som hör till tjänsten.

I den nya regeringsformen behöver inte längre tas in bestämmelser om lärdomsprov och eftergift från föreskrivna behörighetsvillkor (jfr RF 85 §).

126 §. *Utnämning till statliga tjänster.* Paragrafen innehåller bestämmelser om grunderna för utnämning till tjänster inom statsförvaltningen. Paragrafen ersätter i detta avseende nuvarande 87 och 88 §.

Utgångspunkten för förslaget är att den på grundlagsnivå reglerade utnämningsskäl som tillkommer republikens president skall begränsas så att den gäller endast de högsta tjänsterna inom statsförvaltningen samt tjänster för vilka det är befogat att presidenten har utnämningsskäl. Till övriga delar kan presidentens utnämningsskäl regleras i lag. Förslaget är huvudsakligen baserat på regeringens proposition 285/1994 rd med förslag till lagstiftning om vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter.

Enligt 1 mom. första meningen utnämner republikens president ministeriernas kanslichefer, dvs. varje ministeriums högsta tjänsteman. Också statsrådets kansli betraktas i detta sammanhang som ett ministerium. Med stöd av bestämmelsen utnämner presidenten också statssekreterarna, vilka fungerar som kanslichef för sitt ministerium. I fråga om de övriga tjänsterna inom centralförvaltning-

en kan bestämmelser om presidentens utnämningssrätt tas in i lag (jfr RF 87 § 5 och 6 punkten). Presidenten skall liksom nu ha rätt att direkt med stöd av grundlagen utnämna chefen för och föredragandena vid sitt kansli (jfr RF 87 § 6 punkten). Dessutom föreslås grundlagen bli kompletterad med en bestämmelse enligt vilken presidenten skall förordna representationernas chefer till sina uppdrag. Till denna del är utnämningssrätten för närvarande reglerad i 15 § 1 mom. förordningen om utrikesförvaltningen (166/1995). Det är motiverat att statsöverhuvudet fortsättningsvis har rätt att tillsätta cheferna inom utrikesrepresentationen och att bestämmelsen om utnämningssrätten ges grundlagsstatus. Ordet representation används i förslaget som ett övergripande begrepp, liksom i den gällande lagen om utrikesförvaltningen (1164/1987), och inbegriper således också beskickningarna.

Enligt momentets andra mening utnämner och förordnar presidenten även de andra tjänstemän om vilka så bestäms på annat ställe i regeringsformen eller i lag. Således skall presidenten enligt en uttrycklig bestämmelse i den nya regeringsformen utnämna justitiekanslern och biträdande justitiekanslern (69 §, jfr RF 87 § 1 punkten) samt förordna biträdande justitiekanslerns ställföreträdare (69 §, jfr RF 37 §). Vidare skall presidenten utnämna riksåklagaren (104 §) och de ordinarie domarna (102 §, jfr RF 87 § 3 och 4 punkten). Dessutom skall presidenten fortsättningsvis utnämna officerarna (128 § 2 mom., jfr RF 90 § 2 mom.).

Till övriga delar föreslås presidentens rätt att utnämna och förordna tjänstemän bli reglerad genom lag. I detta avseende innebär förslaget en ändring, eftersom presidentens utnämningssrätt för närvarande till största del är reglerad genom förordning. Av principiella skäl är det emellertid viktigt att presidentens behörighet i utnämningssfrågor grundar sig på lag och inte på någon av presidenten själv eller statsrådet eller ett ministerium utfärdad förordning. Också bestämmelser om utnämning till tjänster inom utrikesförvaltningen skall utfärdas genom lag. Dessa skall överensstämma med de allmänna principerna om utnämningssrätten (se GrUB 16/1994 rd).

Enligt förslaget skall i grundlagen inte längre tas in någon bestämmelse om utnämning av ärkebiskopen och biskoparna (jfr RF 87 § 2 punkten och 90 § 1 mom.). Presidentens utnämningssrätt regleras i fråga om den

evangelisk-lutherska kyrkans biskopar i 18 kap. 4 § kyrkolagen (1054/1993) och i fråga om ortodoxa kyrkosamfundet i 153 § förordningen om ortodoxa kyrkosamfundet (179/1970). Presidentens rätt att utnämnda ortodoxa kyrkosamfundets biskopar skall enligt förslaget regleras genom lag, ifall det anses ändamålsenligt att utnämningssrätten till dessa delar kvarstår hos presidenten.

I den nya regeringsformen föreslås inte heller någon bestämmelse om utnämning av generaldirektörerna vid ämbetsverken och landshövdingarna (jfr RF 87 § 5 punkten). Enligt förslaget skall presidenten direkt med stöd av grundlagen utnämna endast den högsta tjänstemannen vid varje ministerium. Däremot är det inte ändamålsenligt att i den nya regeringsformen ta in bestämmelser om utnämning av övriga tjänstemän inom central- och regionalförvaltningen. Också till dessa delar föreslås behörigheten bli reglerad genom lag. I den nya regeringsformen föreslås inte heller någon bestämmelse om utnämning av kanslern för universitetet (jfr gällande RF 87 § 2 punkten). Bestämmelser om detta finns i 10 § universitetslagen (645/1997), som träder i kraft den 1 augusti 1998.

Enligt 2 mom. har statsrådet generell behörighet i utnämningssärenden. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 88 § 3 mom. och innebär i sak endast ett förtydligande av den grundläggande bestämmelsen i den föreslagna 65 §, enligt vilken sådana utnämningssärenden som kan anses vara regerings- och förvaltningsärenden också annars hör till statsrådet. Med statsrådet avses i detta sammanhang statsrådets allmänna sammanträde, vilket framgår också av bestämmelsens ordalydelse. Statsrådet utnämner således de statstjänstemän som inte uttryckligen enligt lag eller annan författning skall utnämnas av presidenten, ett ministerium eller någon annan myndighet.

Ministeriernas och övriga myndigheters utnämningssrätt skall kunna regleras genom lag eller, enligt ett lagbaserat bemyndigande, genom förordning (80 §). På det sättet kan man utan att regeringsformen ställer hinder bestämma att myndigheterna själva skall ha utnämningssbehörighet, vilket motsvarar nuläget. Däremot skall presidentens utnämningssrätt i framtiden alltid regleras genom lag, till den del som den inte direkt grundar sig på regeringsformen.

12 kap. Försvaret

I 12 kap. föreslås grundläggande bestämmelser om försvaret. I kapitlet sammanställs bestämmelserna om skyldigheten att försvara landet, om rätten att på grund av övertygelse få befrielse från militärt försvar, om republikens president som överbefälhavare för försvarsmakten och möjligheten att överlåta uppgiften på någon annan, om presidentens behörighet att utnämna officerarna samt om mobilisering. De föreslagna bestämmelserna motsvarar i sak de nu gällande.

127 §. *Skyldigheten att försvara landet.* Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om finska medborgares allmänna skyldighet att delta i fosterlandets försvar samt om rätten att på grund av övertygelse befrias från försvarsuppgifter. Denna bestämmelse motsvarar nuvarande 75 § 1 och 3 mom. Däremot föreslås i den nya regeringsformen inte några sådana bestämmelser om militärens kommandospråk eller om undervisningsspråket vid utbildningen av värnpliktiga som skulle motsvara nugällande 75 § 2 mom. Sådana bestämmelser kan vid behov framdeles utfärdas genom lag.

Enligt 1 mom. är varje finsk medborgare skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå på det sätt som bestäms i lag.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att varje finsk medborgare är skyldig att försvara fosterlandet. Den innebär också ett bemyndigande att genom lag bestämma om finska medborgares skyldighet att delta i eller hjälpa till med försvaret (GrUU 18/1995 rd och 9/1996 rd). Försvaret bygger på allmän värnplikt. Innebörden av försvarsskyldigheten definieras inte närmare i den föreslagna bestämmelsen men utöver det militära försvaret inbegriper försvarsskyldigheten, liksom enligt den gällande bestämmelsen, också andra former av försvar och hjälpfunktioner. Den föreslagna bestämmelsen inbegriper fullgörandet av värnplikt och skyldigheten att i samband med värnplikten delta i annan utbildning som tjänar försvarssyften. Bestämmelsen inbegriper också civiltjänstgöring. Genom lag kan således också i framtiden bestämmas om ersättande tjänstgöringsskyldighet för dem som under fredstid är befriade från väpnad eller vapenfri tjänstgöring (GrUU 9/1985 rd och 10/1985 rd). Liksom nu skall genom lag kunna bestämmas om frivillig militärtjänst för kvinnor. I 12 § självstyrelselagen för

Åland finns specialbestämmelser om tjänstgöring som för personer som har åländsk hembygdsrätt ersätter fullgörande av värnplikt.

Enligt 2 mom. utfärdas genom lag bestämmelser om rätten att på grund av övertygelse få befrielse från militärt försvar.

I detta avseende svarar den föreslagna bestämmelsen mot 75 § 3 mom. (969/1995) som fogades till regeringsformen i samband med den s.k. grundrättighetsreformen. Den rätt som avses i bestämmelsen inskränker sig till deltagande i landets militära försvar. Begreppet avser både avtjänande av värnplikt inom försvarsmakten under fredstid och uppgifter inom den beväpnade försvarsorganisationen i krig (se RP 309/1993, s. 82).

128 §. *Försvarsmaktens överbefälhavare.* Enligt den föreslagna paragrafen är republikens president överbefälhavare för Finlands försvarsmakt, en uppgift som presidenten kan överlåta på någon annan finsk medborgare. Enligt paragrafen skall presidenten också utnämna officerarna.

Enligt 1 mom. första meningen är presidenten överbefälhavare för Finlands försvarsmakt. Till denna del motsvarar den föreslagna paragrafen nuvarande 30 §. Ordet "krigsmakt" är emellertid utbytt mot det modernare "försvarsmakten". Försvarsmaktens administrativa och militära organisation regleras för närvarande i lagen om försvarsmakten (402/1974).

Det är fortfarande motiverat att presidenten i egenskap av statsöverhuvud också är överbefälhavare för försvarsmakten. Den sist nämnda uppgiften är nära förknippad med presidentens uppgifter i ledningen för utrikespolitiken. Presidentens konstitutionella ställning regleras också genom bestämmelsen om att presidenten med riksdagens samtycke beslutar om krig och fred (93 § 1 mom.). Det är emellertid nödvändigt att presidenten samråder med statsrådet i frågor som ansluter sig till rikets försvar. Enligt förordningen om försvarsrådet (137/1957) är försvarsrådet högsta rådgivande och planerande organ samt konsultativ kommission hos republikens president i angelägenheter som gäller rikets försvar.

I militära kommandomål som ankommer på överbefälhavaren skall enligt 58 § 5 mom. beslut fattas på det sätt som bestäms i lag. Genom lag skall således också kunna bestämmas att presidenten och statsrådet i militära kommandomål skall samarbeta un-

der fastare former än för närvarande.

I den föreslagna paragrafens 1 mom. andra meningen regleras möjligheten att överlåta överbefälhavaruppgiften. Denna möjlighet regleras för närvarande i 30 § i den gällande regeringsformen. Det har ansetts befogat att fortsättningsvis ta in bestämmelser om saken i grundlagen, eftersom det kan vara motiverat att överlåta överbefälhavaruppgiften av orsaker som gäller exempelvis krigsledning eller liknande omständigheter. Möjligheten att överlåta överbefälhavaruppgiften och beslutsfattandet i samband därmed skall enligt förslaget inte längre begränsas till "krigstid" (jfr RF 30 §). Ett beslut om att överlåta uppgiften kan således fattas också t.ex. under en väpnad konflikt och vid behov också annars. Överbefälhavaruppgiften kan överlåtas för viss tid eller tills vidare.

Presidentens beslut om att överlåta överbefälhavaruppgiften förutsätter en framställning av statsrådet. Beslutet om att återta uppgiften skall fattas i samma förfarande. I den gällande grundlagen finns ingen uttrycklig bestämmelse om förfarandet men i praktiken har presidenten i dessa fall fattat sitt beslut i statsrådet, enligt de allmänna bestämmelserna om beslutsförfarandet. En överlåtelse av presidentens grundlagsenliga överbefälhavaruppgift måste betraktas som en väsentlig överföring av presidentmakt. Av principiella skäl är det således motiverat att ta in en uttrycklig bestämmelse om saken i den nya regeringsformen.

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan presidenten överlåta överbefälhavaruppgiften endast på någon annan finsk medborgare. För närvarande finns det inga uttryckliga bestämmelser om saken. I den juridiska litteraturen har det emellertid med stöd ursprungliga 84 § i regeringsformen ansetts att överbefälhavaruppgiften kan överlåtas endast på en finsk medborgare. På grund av överbefälhavarens avsevärda makt är det motiverat att i en överlåtelsesituation uppställa finskt medborgarskap som behörighetsvillkor. I grundlagen bestäms inga andra behörighetsvillkor för överbefälhavaren, vilket innebär att uppgiften kan överlåtas också på någon som inte är militär.

Enligt 2 mom. utnämner presidenten officerarna. Detta motsvarar 90 § 2 mom. första meningen i den gällande regeringsformen. Uttrycket "officerarna i armén och vid flottan" har i den föreslagna bestämmelsen ersatts med ordet "officerarna". Bestämmelsen

skall omfatta officerstjänsterna vid försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet och försvarsministeriet. Presidentens utnämningsbeslut om försvarsmaktens officerare utgör militära kommandomål av det slag som avses i 58 § 5 mom. När det gäller gränsbevakningsväsendets officerare regleras utnämningsförfarandet för närvarande i 5 § lagen om gränsbevakningsväsendet.

Presidentens behörighet att förordna officerare till vissa uppgifter kan enligt föreslagna 126 § 1 mom. regleras i lag.

129 §. *Mobilisering.* Den föreslagna paragrafen gäller presidentens behörighet att besluta om mobilisering av försvarsmakten. Paragrafen motsvarar nuvarande 76 §. Det föreslås dock att den moderniseras i språkligt hänseende.

Enligt den föreslagna paragrafens första mening beslutar presidenten på framställning av statsrådet om mobilisering av försvarsmakten. Också enligt den gällande bestämmelsen i regeringsformen skall presidenten i statsrådet fatta beslut om mobilisering av försvarsmakten. Enligt den föreslagna paragrafens andra moment skall riksdagen då genast sammankallas om den inte är församlad. Detta är nödvändigt för att riksdagen vid behov skall kunna besluta om en tilläggsbudget (86 §) och delta i ett eventuellt beslut om krig och fred (93 § 1 mom.). I en krissituation som lett till mobilisering är det också annars nödvändigt att riksdagen är vederbörligen församlad. Den föreslagna bestämmelsen överensstämmer också till dessa delar med nuvarande 76 §. Däremot är det inte nödvändigt att i den nya regeringsformen ta in någon bestämmelse om att statsrådet skall vidta åtgärder för bestridande av utgifter för mobilisering (jfr RF 76 §).

13 kap. Slutbestämmelser

130 §. *Ikraftträdande.* Paragrafens 1 mom. är en sedvanligt bestämmelse om ikraftträdandet.

Enligt 2 mom. skall bestämmelser som behövs för att verkställa regeringsformen utfärdas genom en separat lag. Avsikten är att i en separat ikraftträdelaselag sammanställa de övergångsbestämmelser som behövs till följd av den nya regeringsformen. Regeringen avser att under vårsessionen 1998 överlämna en separat proposition till riksdagen om detta.

131 §. *Grundlagar som upphävs.* Enligt

den föreslagna paragrafen upphävs genom den nya regeringsformen de fyra gällande grundlagarna jämte ändringar, dvs. regeringsformen från 1919, riksdagsordningen från 1928 samt lagen om riksrätten och ministeransvarighetslagen, båda från 1922.

2. Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om förfarandet under riksmötet samt om riksdagens organ och arbete utfärdas i riksdagens arbetsordning. Det är meningen av en ny arbetsordning för riksdagen skall beredas och godkännas så att den träder i kraft samtidigt som den nya regeringsformen. En närmare redogörelse för beredningen av den nya arbetsordningen ges ovan i den allmänna motiveringens avsnitt 6.1.

Propositioner med förslag till vissa lagändringar som blir nödvändiga på grund av den nya regeringsformen kommer att beredas särskilt och avlätas till riksdagen med sikte på att de ändrade lagarna skall kunna träda i kraft samtidigt som den nya regeringsformen. Frågan har behandlats närmare i avsnitt 6.2 i den allmänna motiveringen.

3. Ikraftträdande

Avsikten är att den nya Regeringsformen

för Finland skall träda i kraft den 1 mars 2000. Eftersom den nya regeringsformen medför ändringar i republikens presidents maktbefogenheter har det under beredningen av propositionen ansetts att ikraftträdandet om möjligt skall sammanfalla med att den sittande presidentens mandatperiod upphör och den nyvalde presidentens mandatperiod börjar. Den nya regeringsformen kan således lämpligen träda i kraft samtidigt som den vid presidentvalet år 2000 valde presidenten tillträder sitt ämbete.

Övergångsarrangemangen i ikraftträdeskedet föreslås bli reglerade i en särskild lag om verkställighet av den nya regeringsformen.

4. Lagstiftningsordning

Den nya Regeringsformen för Finland skall enligt 1 § 2 mom. utgöra Finlands grundlag. Genom 131 § upphävs Finlands hittills gällande grundlagar. Förslaget till ny Regeringsform för Finland skall därför behandlas i grundlagsordning, enligt vad som bestäms i 67 § riksdagsordningen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande förslag till grundlag:

Regeringsform för Finland

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

1 kap.

Statsskickets grunder

1 §

Statsskick

Finland är en suverän republik.

Finlands konstitution är fastslagen i denna regeringsform, som utgör Finlands grundlag. Konstitutionen skall trygga människovärdets okränkbarhet och individens frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället.

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

2 §

Demokrati samt rättsstatsprincipen

Statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen.

Till demokratin hör att individen har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling.

All utövning av offentlig makt skall bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas.

3 §

Parlamentarism och fördelning av statliga uppgifter

Den lagstiftande makten utövas av riksdagen, som också fattar beslut om statsekonomi.

Regeringsmakten utövas av republikens president samt statsrådet, vars medlemmar skall ha riksdagens förtroende.

Den dömande makten utövas av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

4 §

Finlands territorium

Finlands territorium är odelbart. Landets gränser kan inte ändras utan riksdagens samtycke.

5 §

Finskt medborgarskap

Finskt medborgarskap erhålls vid födelsen och genom föräldrarnas medborgarskap enligt vad som närmare bestäms i lag. Enligt grunder som bestäms i lag kan medborgarskap också beviljas efter anmälan eller på ansökan.

Ingen kan fråntas eller befrias från sitt finska medborgarskap annat än på i lag bestämda grunder och under förutsättning att han eller hon har eller får medborgarskap i en annan stat.

2 kap.

Grundläggande fri- och rättigheter

6 §

Jämlikhet

Alla är lika inför lagen.

Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Barn skall bemötas som jämlika individer och de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva.

Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet främjas enligt

vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.

7 §

Rätten till liv, personlig frihet och integritet

Alla har rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet.

Ingen får dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet.

Den personliga integriteten får inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Lagligheten av andra frihetsberövanden skall kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet skall tryggas genom lag.

8 §

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Ingen får betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks.

9 §

Rörelsefrihet

Finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet har rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort.

Var och en har rätt att lämna landet. Den rätt kan begränsas genom lag, om det är nödvändigt för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs.

Finska medborgare får inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land.

Rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras i lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återvändas, om han eller hon till följd härav kommer att riskera dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

10 §

Skydd för privatlivet

Vars och ens privatliv, heder och hemfrid är tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag.

Brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbara.

Genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Genom lag kan också bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden eller om sådana begränsningar som är nödvändiga vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande.

11 §

Religions- och samvetsfrihet

Var och en har religions- och samvetsfrihet.

Till religions- och samvetsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning.

12 §

Yttrandefrihet och offentlighet

Var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar det. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Bestämmelser om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag.

Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

13 §

Mötes- och föreningsfrihet

Var och en har rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana.

Var och en har föreningsfrihet. Föreningsfriheten innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen är likaså tryggad.

Närmare bestämmelser om mötesfriheten och föreningsfriheten utfärdas genom lag.

14 §

Rösträtt och rätt till inflytande

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

Varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt aderton år har rätt att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar enligt vad som bestäms i lag. Om rätten att i övrigt ta del i kommunernas förvaltning bestäms i lag.

Det allmänna skall främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

15 §

Egendomsskydd

Vars och ens egendom är tryggad.

Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag.

16 §

Kulturella rättigheter

Alla har rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag.

Det allmänna skall, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möj-

ligheter för var och en att utan hinder av medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad.

17 §

Rätt till eget språk och egen kultur

Finlands nationalspråk är finska och svenska.

Vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk skall tryggas genom lag. Det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällliga behov enligt lika grunder.

Samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda sitt eget språk hos myndigheterna utfärdas genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp skall tryggas genom lag.

18 §

Näringsfrihet och rätt till arbete

Var och en har i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det allmänna skall sörja för skyddet av arbetskraften.

Det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Bestämmelser om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning utfärdas genom lag.

Ingen får avskedas från sitt arbete utan laglig grund.

19 §

Rätt till social trygghet

Alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg.

Genom lag skall var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare.

Det allmänna skall, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna skall också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

Det allmänna skall främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende.

20 §

Ansvar för miljön

Var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet.

Det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

21 §

Rättsskydd

Var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Öffentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas genom lag.

22 §

Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna

Det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

23 §

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 internationella 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.

3 kap.

Riksdagen och riksdagsledamöterna

24 §

Riksdagens sammansättning och valperiod

Riksdagen har en kammare. Riksdagen består av tvåhundra riksdagsledamöter, som väljs för fyra år åt gången.

Riksdagens mandattid inleds när resultatet av riksdagsvalet har fastställts och fortgår tills nästa riksdagsval har hållits.

25 §

Riksdagsval

Riksdagsledamöterna väljs genom direkta, proportionella och hemliga val. Alla röstberättigade har lika rösträtt.

För valen är landet med beaktande av antalet finska medborgare indelat i minst tolv och högst aderton valkretsar. Utöver detta bildar landskapet Åland en egen valkrets för val av en riksdagsledamot.

Rätt att ställa upp kandidater i riksdagsval har registrerade partier och ett i lag bestämt antal röstberättigade.

Närmare bestämmelser om tidpunkten för riksdagsval, kandidatnomineringen, valförräntningen och valkretsarna utfärdas genom lag.

26 §

Förtida riksdagsval

Republikens president kan, när riksdagen

är sammankallad, på motiverat initiativ av statsministern och efter att ha hört riksdagsgrupperna, bestämma att förtida riksdagsval skall förrättas. Riksdagen fattar efter detta beslut om när den avslutar sitt arbete innan valet förrättas.

Efter förtida riksdagsval sammanträder riksdagen till riksmöte första dagen i den månad som börjar näst efter nittio dagar från förordnandet om val, om inte riksdagen har bestämt en tidigare sammanträdesdag.

27 §

Valbarhet och behörighet för uppdrag som riksdagsledamot

Valbar i riksdagsval är varje röstberättigad som inte står under förmynderskap.

Till riksdagsledamöter kan dock inte väljas militärer, med undantag av dem som fullgör sin värnplikt.

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

28 §

Avbrott i samt befriande och skiljande från uppdrag som riksdagsledamot

Uppdraget som riksdagsledamot avbryts för den tid en riksdagsledamot är ledamot av Europaparlamentet. Uppdraget som riksdagsledamot sköts då i stället av ledamotens ersättare. Uppdraget som riksdagsledamot avbryts också för den tid en riksdagsledamot fullgör sin värnplikt.

Riksdagen kan på begäran av en riksdagsledamot bevilja denne befrielse från uppdraget som riksdagsledamot, om riksdagen anser att det finns en godtagbar orsak till detta.

Om en riksdagsledamot på ett väsentligt sätt och uppregade gånger försummar att sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot, kan riksdagen, efter att ha inhämtat ställningstagande av grundlagsutskottet och genom ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar

av de avgivna rösterna, skilja ledamoten från uppdraget antingen helt eller för en bestämd tid.

Om en riksdagsledamot genom en verkställbar dom har dömts till fängelse för ett uppsåtligt brott eller till straff för valbrott, kan riksdagen pröva om han eller hon fortfarande skall få vara riksdagsledamot. Om brottet visar att den dömda inte är värd det förtroende och den aktning som uppdraget som riksdagsledamot förutsätter, kan riksdagen, efter att ha inhämtat ställningstagande av grundlagsutskottet och genom ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna, förklara att uppdraget som riksdagsledamot har upphört.

29 §

Riksdagsledamöternas oberoende

Varje riksdagsledamot är skyldig att i sitt uppdrag handla som rätt och sanning bjuder. Ledamoten skall därvid iaktta grundlagen och är inte bunden av andra bestämmelser.

30 §

Riksdagsledamöternas immunitet

En riksdagsledamot får inte förhindras att utöva sitt uppdrag som riksdagsledamot.

En riksdagsledamot får inte åtalas eller berövas sin frihet för åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen eller för sitt beteende i övrigt under förhandlingarna, om inte riksdagen samtyckt till åtgärden genom ett beslut som har fattats med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna.

Om en riksdagsledamot har anhållits eller häktats, skall riksdagens talman genast underrättas om detta. En riksdagsledamot får inte utan riksdagens samtycke anhållas eller häktas före rättegång, om inte ledamoten av vägande skäl misstänks vara skyldig till ett brott för vilket det lindrigaste straffet enligt lag är fängelse i minst sex månader.

31 §

Riksdagsledamöternas rätt att yttra sig och deras sätt att uppträda

Varje riksdagsledamot har rätt att i riksdagen fritt tala om alla angelägenheter som debatteras samt om behandlingen av dem.

Riksdagsledamöterna skall uppträda sakligt och värdigt och utan att kränka andra. Om en riksdagsledamot bryter mot detta, kan talmannen påpeka detta eller förbjuda ledamoten att fortsätta tala. En riksdagsledamot som upprepade gånger bryter mot ordningen kan tilldelas varning av riksdagen eller utestängas från riksdagens sammanträden för högst två veckor.

32 §

Jäv mot riksdagsledamöter

En riksdagsledamot är jävig att delta i beredningen och beslutsfattandet i ärenden som gäller ledamoten personligen. I plenum får riksdagsledamoten dock delta i debatten i ärendet. I ett utskott får en riksdagsledamot inte heller delta i behandling som gäller undersökning av hans eller hennes tjänsteåtgärder.

4 kap.

Riksdagens verksamhet

33 §

Riksmöte

Riksdagen sammanträder årligen till riksmöte vid en tidpunkt som riksdagen bestämmer. Republikens president förklarar därefter riksmötet öppnat.

Riksmötet fortgår till dess följande riksmöte sammanträder. Valperiodens sista riksmöte fortgår dock till dess riksdagen beslutar avsluta arbetet. Presidenten förklarar därefter riksdagens arbete avslutat för den valperioden. Riksdagens talman har dock rätt att vid behov sammankalla riksmötet på nytt innan nytt val förrättas.

34 §

Riksdagens talman och talmanskonferensen

Riksdagen väljer inom sig för varje riksmöte en talman och två vice talmän.

Val av talman och vice talmän förrättas med slutna sedlar. I valet blir den riksdagsledamot vald som får mer än hälften av de avgivna rösterna. Om ingen har fått behövlig majoritet av de avgivna rösterna vid de två första omröstningarna, blir den ledamot vald

som i den tredje omgången får flest röster.

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

35 §

Riksdagens utskott

Riksdagen tillsätter för varje valperiod följande utskott: stora utskottet samt grundlagsutskottet, utrikesutskottet, finansutskottet och övriga permanenta utskott som nämns i riksdagens arbetsordning. Riksdagen kan dessutom tillsätta tillfälliga utskott för att bereda eller undersöka särskilda ärenden.

Stora utskottet har tjugofem medlemmar. Grundlagsutskottet, utrikesutskottet och finansutskottet har minst sju medlemmar. De andra permanenta utskotten har minst elva medlemmar. Utskotten har dessutom ett behövligt antal ersättare.

Ett utskott är beslutfört när minst två tredjedelar av medlemmarna är närvarande, om inte ett högre antal föreskrivs för något särskilt ärende.

36 §

Andra organ och representanter som riksdagen väljer

Riksdagen väljer fullmäktige att övervaka folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet enligt vad som närmare bestäms genom lag.

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

Bestämmelser om hur riksdagen väljer företrädare i organ som bygger på internationella fördrag eller i andra internationella organ utfärdas genom lag eller i riksdagens arbetsordning.

37 §

Val av riksdagens organ

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

Riksdagen förrättar valet av utskott och andra organ. Om riksdagen inte är enig om ett val, förrättas det enligt proportionellt val sätt.

38 §

Riksdagens justitieombudsman

Riksdagen väljer för en mandattid på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän, som skall ha utmärkta lagkunskaper. Angående de biträdande justitieombudsmännen gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen.

Riksdagen kan, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandattidens utgång. Beslutet måste fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

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 regeringsform eller i riksdagens arbetsordning.

Riksdagsledamöterna har rätt att väcka

- 1) lagmotioner, som innehåller förslag om stiftande av lag,
- 2) budgetmotioner, som innehåller förslag till anslag eller något annat beslut som skall tas upp i budgeten eller i en tilläggsbudget, samt
- 3) åtgärdsmotioner, som innehåller förslag

om att lagberedning skall inledas eller någon annan åtgärd vidtas.

40 §

Beredningen av ärenden

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

41 §

Behandlingen i plenum

Lagförslag samt förslag till riksdagens arbetsordning tas upp till två behandlingar i plenum. Ett lagförslag som lämnats vilande eller en lag som inte har blivit stadfäst tas dock upp endast till en behandling i plenum. Övriga ärenden tas upp till en enda behandling i plenum.

Beslut i plenum fattas med flertalet av de avgivna rösterna, om inte något annat bestäms särskilt i denna regeringsform. Vid lika röstetal avgör lotten, om inte kvalificerad majoritet krävs för att ett förslag skall bli godkänt. Närmare bestämmelser om röstningsförfarandet finns i riksdagens arbetsordning.

42 §

Talmannens uppgifter i plenum

Talmannen sammankallar plenum, föredrar ärendena i dem och leder förhandlingarna samt övervakar att grundlagen iaktas vid behandlingen av ärenden i plenum.

Talmannen får inte vägra ta upp ett ärende till behandling eller ett förslag till omröstning, utom i det fall att talmannen anser det strida mot grundlag eller någon annan lag eller mot ett beslut som riksdagen redan har fattat. Talmannen skall då uppge orsaken till vägran. Om riksdagen inte nöjer sig med talmannens förfarande, hänskjuts saken till grundlagsutskottet, som utan dröjsmål skall avgöra om talmannen har förfarit riktigt.

I plenum deltar talmannen inte i debatten eller i omröstning.

43 §

Interpellation

Minst tjugo riksdagsledamöter kan framställa en interpellation till statsrådet eller till en minister i en angelägenhet som hör till statsrådets eller ministrernas verksamhetsområde. Interpellationen skall besvaras i riksdagens plenum inom femton dagar räknat från det den delgavs statsrådet.

Har under debatten väckts förslag om misstroende mot statsrådet eller ministern, skall riksdagen efter behandlingen av interpellationen förrätta omröstning om förtroendet.

44 §

Statsrådets meddelanden och redogörelser

Statsrådet kan ge riksdagen meddelanden eller redogörelser i frågor som gäller rikets styrelse eller internationella förhållanden.

Har under debatten om ett meddelande väckts förslag om misstroende mot statsrådet eller en minister, skall riksdagen efter behandlingen av meddelandet förrätta omröstning om förtroendet. Vid behandlingen av en redogörelse kan beslut inte fattas om förtroende för statsrådet eller en medlem av statsrådet.

45 §

Spörsmål, upplysningar och diskussioner

Varje riksdagsledamot har rätt att ställa spörsmål till en minister i frågor som gäller dennes verksamhetsområde. Närmare bestämmelser om hur spörsmål ställs och besvaras ges i riksdagens arbetsordning.

Statsministern eller en minister som statsministern utser kan ge riksdagen upplysningar i aktuella frågor.

Diskussioner om aktuella frågor kan ordnas i plenum enligt vad som närmare bestäms i riksdagens arbetsordning.

Riksdagen fattar inte beslut i frågor som avses i denna paragraf. Vid behandlingen av dessa frågor kan undantag göras från det som i 31 § 1 mom. sägs om anföranden.

46 §

Regeringens berättelser till riksdagen

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

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

47 §

Riksdagens rätt att få information

Riksdagen har rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Den minister som saken gäller skall se till att utskott eller andra riksdagsorgan utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna.

Varje utskott har rätt att av statsrådet eller respektive ministerium få utredningar i frågor som hör till utskottets verksamhetsområde. Utskottet kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet.

Angående riksdagens rätt att få information i internationella angelägenheter gäller dessutom vad som sägs på andra ställen i denna regeringsform.

48 §

Ministrarnas samt justitieombudsmannens och justitiekanslerns rätt att närvara

Varje minister har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om ministern inte är riksdagsledamot. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras eget initiativ behandlas.

49 §

Fortsatt behandling av ärenden

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

Behandlingen av interpellationer och statsrådets meddelanden fortsätter dock inte på 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 på ett riksmöte som följer efter riksdagsval.

50 §

Offentligheten i riksdagens verksamhet

Riksdagens plenum är offentliga, om inte riksdagen för något fall av synnerligen välgående skäl beslutar något annat. Riksdagen publicerar riksdagshandlingarna enligt vad som närmare bestäms i riksdagens arbetsordning.

Utskottens sammanträden är inte offentliga. Ett utskott kan dock bestämma att dess sammanträde är offentligt till den del utskottet inhämtar upplysningar för behandlingen av ärendet. Utskottens protokoll och därtill hörande andra handlingar är offentliga, om inte utskottet för något fall av tvingande skäl har beslutat något annat.

Utskottens medlemmar skall iaktta sådan sekretess som utskotten av tvingande skäl anser att ett ärende särskilt kräver. Vid behandlingen av Finlands internationella förhållanden eller ärenden som gäller Europeiska unionen skall medlemmarna dock iaktta sådan sekretess som utrikesutskottet eller stora utskottet efter att ha hört statsrådet har ansett att ärendets art kräver.

51 §

Språket i riksdagsarbetet

I riksdagsarbetet används finska eller svenska.

De handlingar som behövs för att ett ärende skall tas upp i riksdagen skall regeringen och andra myndigheter överlämna på finska

och svenska. Riksdagens svar och skrivelser, utskottens betänkanden och utlåtanden samt talmanskonferensens skriftliga förslag skall likaså avfattas på finska och svenska.

52 §

Riksdagens arbetsordning samt reglementen och instruktioner

Närmare bestämmelser om förfarandet under riksmötena samt om riksdagens organ och riksdagsarbetet utfärdas i riksdagens arbetsordning. Arbetsordningen skall godkännas i plenum i den ordning som gäller behandling av lagförslag och publiceras i Finlands författningssamling.

Riksdagen kan utfärda reglementen för riksdagens interna förvaltning, för val som riksdagen förrättar och för annan detaljerad reglering av riksdagsarbetet. Dessutom kan riksdagen anta instruktioner för de organ som den utser.

53 §

Folkomröstning

Beslut om att ordna rådgivande folkomröstning fattas genom en lag, som skall innehålla bestämmelser om tidpunkten för omröstningen och om de alternativ som skall föreläggas de röstande.

Bestämmelser om förfarandet vid folkomröstning utfärdas genom lag.

5 kap.

Republikens president och statsrådet

54 §

Val av republikens president

Republikens president utses genom direkt val för en ämbetsperiod av sex år. Presidenten skall vara infödd finsk medborgare. En och samma person kan väljas till president för högst två ämbetsperioder i följd.

Den kandidat som i valet har fått mer än hälften av de avgivna rösterna blir vald till president. Har ingen av kandidaterna fått majoriteten av de avgivna rösterna, skall nytt val förrättas mellan de två kandidater som fått flest röster. Till president väljs då den kandidat som i det nya valet har fått

flest röster. Om endast en kandidat har uppställt, blir han eller hon utsedd till president utan val.

Rätt att ställa upp kandidater i presidentval har registrerade partier från vars kandidatlista valts in minst en riksdagsledamot vid det senaste riksdagsvalet samt tjugotusen röstberättigade. Bestämmelser om tidpunkten för val och närmare bestämmelser om förandet vid val av president utfärdas genom lag.

55 §

Presidentens ämbetsperiod

Republikens president tillträder sitt ämbete första dagen i den månad som följer efter valet.

Presidentens ämbetsperiod upphör när den president som väljs i följande val tillträder.

Om presidenten avlider eller om statsrådet konstaterar att presidenten har bestående förhinder att sköta sitt uppdrag, skall en ny president väljas så snart som möjligt.

56 §

Högtidlig försäkran

När presidenten tillträder sitt ämbete skall han eller hon inför riksdagen avge följande högtidliga försäkran:

”Jag —, som av Finlands folk har valts till president för republiken Finland, försäkrar att jag i utövningen av presidentuppdraget redligt och troget skall följa republikens konstitution och lagar samt efter all min förmåga främja det finska folkets välfärd.”

57 §

Presidentens uppgifter

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

58 §

Presidentens sätt att fatta beslut

Republikens president fattar sina beslut i statsrådet, som lägger fram förslag till avgörande.

Om presidenten inte avgör saken i enlighet

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

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

1) utnämning av statsrådet och dess medlemmar samt avsked åt statsrådet eller en medlem av statsrådet,

2) förordnande om förtida riksdagsval,

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

4) utnämning av domare samt

5) i självstyrelselagen för Åland avsedda andra ärenden än sådana som gäller landskapets ekonomi.

Ärendena föredras för presidenten av den minister som är behörig i saken. En sådan ändring av statsrådets sammansättning som gäller hela statsrådet föredras dock av en behörig föredragande i statsrådet.

I militära kommandomål och militära utnämningssärenden samt i ärenden som gäller republikens presidents kansli fattar presidenten dock beslut på det sätt som bestäms i lag.

59 §

Förhinder för presidenten

När republikens president har förhinder sköts presidentens uppgifter av statsministern eller, om också statsministern har förhinder, av den minister som är statsministerns ställföreträdare.

60 §

Statsrådet

Till statsrådet hör statsministern och ett behövt antal andra ministrar. Ministrarna skall vara för redbarhet och skicklighet kända finska medborgare.

Ministrarna svarar inför riksdagen för sina ämbetsåtgärder. Varje minister som i statsrådet har deltagit i behandlingen av ett ärende svarar för beslutet, om han eller hon inte

har anmält avvikande mening till protokollet.

61 §

Regeringsbildning

Riksdagen väljer statsministern, som republikens president därefter utnämner till uppdraget. De övriga ministrarna utnämns av presidenten i enlighet med förslag av den som valts till statsminister.

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

Får kandidaten inte den majoritet som krävs, skall en ny kandidat ställas upp i samma ordning. Om inte heller den nya kandidaten får mer än hälften av de avgivna rösterna, skall valet av statsminister förrättas genom öppen omröstning i riksdagen. Den som härvid får flest röster blir vald.

När statsrådet utses och när dess sammansättning ändras på ett betydande sätt skall riksdagen vara samlad.

62 §

Meddelande om regeringsprogrammet

Statsrådet skall utan dröjsmål överlämna sitt program till riksdagen i form av ett meddelande. Samma förfarande skall iakttas när statsrådets sammansättning ändras på ett betydande sätt.

63 §

Ministrarnas bindningar

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

Varje minister skall utan dröjsmål efter ut-

nämningen ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sin näringsverksamhet, sina andelar i företag och annan betydande förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar vid sidan av ministrarnas tjänsteåligganden som kan ha betydelse vid bedömningen av ministrarnas verksamhet som medlem av statsrådet.

64 §

Avsked för statsrådet och ministrarna

Republikens president beviljar på begäran statsrådet eller någon minister avsked. Presidenten kan också bevilja en minister avsked på initiativ av statsministern.

Presidenten skall även utan begäran bevilja statsrådet eller en minister avsked, om statsrådet eller ministern inte längre har riksdagens förtroende.

Om en minister väljs till republikens president eller till riksdagens talman, skall ministern anses ha avgått från sitt uppdrag den dag han eller hon tillträder som president eller talman.

65 §

Statsrådets uppgifter

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

Statsrådet verkställer presidentens beslut.

66 §

Statsministerns uppgifter

Statsministern leder statsrådets verksamhet och ser till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas. Statsministern för ordet vid statsrådets allmänna sammanträde.

Om statsministern har förhinder, sköts statsministerns uppgifter av den minister som utsetts till ställföreträdare och, om också denna minister är förhindrad, av den minister som är äldst till tjänsteåren.

67 §

Beslutsfattandet i statsrådet

De ärenden som hör till statsrådet avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid allmänt sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Närmare bestämmelser om grunderna för hur statsrådets beslutanderätt organiseras utfärdas genom lag.

De ärenden som behandlas i statsrådet skall beredas i det ministerium som är behörigt. I statsrådet kan finnas ministerutskott för beredning av ärendena.

Statsrådets allmänna sammanträde är beslutfört med fem medlemmar.

68 §

Ministerierna

I statsrådet finns ett behövligt antal ministerier. Varje ministerium svarar inom sitt verksamhetsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör.

Ministerierna har en minister som chef.

Det högsta antalet ministerier och de allmänna grunderna för inrättande av ministerier fastställs genom lag. Bestämmelser om ministeriernas verksamhetsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem samt om andra former för organisering av statsrådet utfärdas genom lag eller statsrådsförordning.

69 §

Justitiekanslern i statsrådet

Vid statsrådet finns en justitiekansler och en biträdande justitiekansler, vilka utnämns av republikens president och skall ha utmärkta lagkunskaper. För biträdande justitiekanslern utser republikens president dessutom för högst fem år en ställföreträdare, som vid förhinder för biträdande justitiekanslern sköter dennes uppgifter.

Angående biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitiekanslern.

6 kap.

Lagstiftningen

70 §

Lagstiftningsinitiativ

Förslag om stiftande av lag väcks i riksdagen genom en regeringsproposition eller genom en riksdagsledamots lagmotion. Lagmotioner kan väckas medan riksdagen är församlad.

71 §

Komplettering och återtagande av propositioner

En regeringsproposition kan kompletteras genom en ny kompletterande proposition eller också återtas. En kompletterande proposition kan inte överlämnas sedan det utskott som bereder saken har gett sitt betänkande.

72 §

Behandling av lagförslag i riksdagen

Ett lagförslag tas upp till två behandlingar i plenum sedan det utskott som berett saken har gett sitt betänkande.

I den första behandlingen av lagförslaget föredras och debatteras utskottets betänkande, varefter riksdagen fattar beslut om lagförslagets innehåll. I den andra behandlingen, som hålls tidigast den tredje dagen efter det att den första behandlingen har avslutats, beslutar riksdagen om lagförslaget skall godkännas eller förkastas.

Ett lagförslag kan under första behandlingen remitteras till stora utskottet.

Närmare bestämmelser om behandlingen av lagförslag utfärdas i riksdagens arbetsordning.

73 §

Grundlagsordning

Förslag om stiftande, ändring eller upphävande av grundlagen eller om avgränsade undantag från grundlagen skall i den andra behandlingen med flertalet röster godkännas att vila till det första riksmöte som hålls ef-

ter följande riksdagsval. Förslaget skall då, sedan respektive utskott lämnat sitt betänkande i saken, godkännas med oförändrat sakinhåll i plenum i en enda behandling genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Förslaget kan dock förklaras brådskande genom ett beslut som fattas med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Förslaget lämnas då inte vilande och det kan godkännas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

74 §

Kontroll av grundlagsenligheten

Riksdagens grundlagsutskott skall ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

75 §

Särskilda lagar om Åland

Angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland gäller det som särskilt bestäms i dessa lagar.

Angående Ålands lagtings initiativrätt samt stiftande av landskapslagar gäller det som bestäms i självstyrelselagen.

76 §

Kyrkolagen

I kyrkolagen finns bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning.

Angående lagstiftningsordningen för kyrkolagen och rätten att ta initiativ som angår den gäller det som särskilt bestäms i kyrkolagen.

77 §

Stadfästelse av lagar

En lag som har antagits av riksdagen skall föredras för republikens president för stadfästelse. Presidenten skall besluta om stadfästelsen inom tre månader från det lagen

tillställts för stadfästelse. Presidenten kan begära utlåtande om lagen av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen.

Om presidenten inte stadfäster lagen, återgår den till riksdagen för behandling. Om riksdagen godkänner lagen på nytt med oförändrat sakinhåll, träder lagen i kraft utan stadfästelse. Lagen skall anses ha förfallit, om riksdagen inte godkänner den på nytt.

78 §

Behandling av en lag som inte har stadfäst

Har republikens president inte inom utsatt tid stadfäst en lag, skall den utan dröjsmål tas upp till ny behandling i riksdagen. Lagen skall, sedan utskottsbetänkandet blivit klart, godkännas med oförändrat sakinhåll eller förkastas. Beslutet fattas i plenum i en enda behandling med flertalet röster.

79 §

Publicering och ikraftträdande

Om en lag har stiftats i grundlagsordning, skall detta framgå av lagen.

En lag som har stadfäst eller som träder i kraft utan stadfästelse skall undertecknas av republikens president och kontrasteras av den föredragande ministern. Statsrådet skall därefter utan dröjsmål publicera lagen i Finlands författningssamling.

Av en lag skall framgå när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan i en lag anges att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning. Har en lag inte publicerats senast vid den tidpunkt som har bestämts för ikraftträdandet, träder den i kraft samma dag den publiceras.

Lagarna stiftas och publiceras på finska och svenska.

80 §

Utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet

Republikens president, statsrådet och ministerierna kan utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i denna regeringsform eller i någon annan lag. Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt denna rege-

ringsform i övrigt hör till området för lag. Om det inte särskilt anges vem som skall utfärda en förordning, utfärdas den av statsrådet.

Aven andra myndigheter kan genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande skall vara exakt avgränsat.

Allmänna bestämmelser om publicering och ikraftträdande av förordningar och andra rättsnormer utfärdas genom lag.

7 kap.

Statsekonomi

81 §

Statliga skatter och avgifter

Om statsskatt bestäms genom lag, som skall innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd.

Bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag.

82 §

Statens upplåning och statliga säkerheter

Statens upplåning skall vara grundad på riksdagens samtycke, av vilket framgår de nya lånens eller statsskuldens maximibelopp.

Statsborgen och statsgaranti får beviljas med riksdagens samtycke.

83 §

Statsbudgeten

Riksdagen beslutar för ett finansår i sänder om statsbudgeten, som publiceras i Finlands författningssamling.

Regeringens proposition om statsbudgeten och övriga propositioner som har samband med den skall avlåtas till riksdagen i god tid

före finansårets början. Angående komplettering och återtagande av budgetpropositionen gäller vad som sägs i 71 §.

Varje riksdagsledamot kan genom en budgetmotion väcka förslag om att ett nytt anslag eller något annat beslut skall tas in i statsbudgeten.

Statsbudgeten godkänns i plenum i en enda behandling sedan riksdagens finansutskott har lämnat sitt betänkande. Närmare bestämmelser om behandlingen av budgetpropositionen i riksdagen ges i riksdagens arbetsordning.

Försenas statsbudgeten så att den publiceras först under det nya finansåret, iaktas regeringens budgetproposition tillfälligt som budget på det sätt som riksdagen bestämmer.

84 §

Budgetens innehåll

I statsbudgeten skall tas in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna samt anges ändamålen för anslagen och tas in övriga budgetmotiveringar. Genom lag kan bestämmas att budgeten får innehålla inkomstposter eller anslag som motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter vilka står i direkt samband med varandra.

Anslagen i budgeten skall täckas av inkomstposterna. Vid anslagstäckningen kan på det sätt som anges i lag beaktas de överskott eller underskott som framgår av statsboks slutet.

Sådana inkomstposter och anslag som motsvarar inkomster och utgifter vilka har samband med varandra kan, på det sätt som anges i lag, tas in i budgeten för flera finansår.

Bestämmelser om de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet och ekonomi utfärdas genom lag. Inkomstposter och anslag som gäller affärsverken tas in i statsbudgeten endast till den del så anges i lag. I samband med behandlingen av statsbudgeten godkänner riksdagen de centrala målen för affärsverkens tjänster och övriga mål för verksamheten.

85 §

Anslag i statsbudgeten

Anslag tas upp i statsbudgeten som fasta

anslag, förslagsanslag eller reservationsanslag. Förslagsanslag får överskridas och reservationsanslag överföras till ett senare finansår enligt vad som bestäms i lag. Fasta anslag och reservationsanslag får inte överskridas och fasta anslag får inte överföras, om detta inte har tillåtits i lag.

Ett anslag får inte flyttas från en punkt i budgeten till en annan, om inte detta tillåts i budgeten. Genom lag kan dock tillåtas att ett anslag överförs till en annan punkt som har nära samband med dess ändamål.

I statsbudgeten kan beviljas till beloppet och ändamålet avgränsad fullmakt att under finansåret ingå förbindelse om utgifter för vilka anslag tas in i budgetarna för de följande finansåren.

86 §

Tilläggsbudget

Regeringen skall överlämna en tilläggsbudgetproposition till riksdagen, om det finns motiverat behov att ändra statsbudgeten.

En riksdagsledamot kan väcka en budgetmotion angående en sådan ändring av statsbudgeten som har direkt samband med en tilläggsbudgetproposition.

87 §

Fonder utanför statsbudgeten

Genom lag kan bestämmas att en statlig fond skall lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift ovillkorligen kräver det. För att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål skall godkännas krävs dock i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna.

88 §

Enskildas fordringar hos staten

Var och en har oberoende av statsbudgeten rätt att av staten få vad som lagligen tillkommer honom eller henne.

89 §

Godkännande av villkoren för statliga anställningsförhållanden

Det riksdagsutskott som är behörigt i saken godkänner på riksdagens vägnar avtal om villkoren för personal i statliga anställningsförhållanden i den mån riksdagens samtycke behövs.

90 §

Tillsynen över statshushållningen och revision

Riksdagen övervakar statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten. För detta väljer riksdagen inom sig statsrevisorer.

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

Statsrevisorerna och statens revisionsverk har rätt att av myndigheter och andra som de övervakar få de upplysningar de behöver för att sköta sitt uppdrag.

91 §

Finlands Bank

Finlands Bank står under riksdagens garanti och vård enligt vad som bestäms i lag. Riksdagen väljer bankfullmäktige för att övervaka Finlands Banks verksamhet.

Behöriga riksdagsutskott och bankfullmäktige har rätt att få de upplysningar som de behöver för tillsynen över Finlands Bank.

92 §

Statens egendom

Bestämmelser om behörigheten och förfarandet när statens delägarrätt utövas i bolag där staten har bestämmande inflytande utfärdas genom lag. Likaså bestäms genom lag om när riksdagens samtycke krävs för statens förvärv av bestämmande inflytande i bolag eller för avstående från sådant inflytande.

Statlig fast egendom kan överlåtas endast med riksdagens samtycke eller enligt vad som anges i lag.

8 kap.

95 §

Internationella förhållanden

93 §

Utrikespolitisk beslutanderätt

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

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

För meddelanden till andra stater och internationella organisationer om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden svarar den minister vars verksamhetsområde omfattar internationella förhållanden.

94 §

Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem

Riksdagens godkännande krävs för statsfördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse.

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

En internationell förpliktelse får inte äventyra konstitutionens demokratiska grunder.

Ikraftträdande av internationella förpliktelser

De bestämmelser i statsfördrag 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.

I en lag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse kan anges att bestämmelser om ikraftträdandet utfärdas genom förordning. Allmänna bestämmelser om publicering av statsfördrag och andra internationella förpliktelser utfärdas genom lag.

96 §

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

Riksdagen behandlar förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet.

Statsrådet skall sedan det fått kännedom om ett i 1 mom. avsett förslag utan dröjsmål sända förslaget till riksdagen genom en skrivelse så att riksdagen kan ta ställning till det. Förslaget behandlas i stora utskottet och vanligen i ett eller flera andra utskott som ger utlåtande till stora utskottet. Förslag som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken behandlas dock i utrikesutskottet. Stora utskottet eller utrikesutskottet kan vid behov ge ett utlåtande om förslaget till statsrådet. Talman konferensen kan besluta att ett sådant ärende också skall tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen dock inte fattar beslut i saken.

Statsrådet skall ge de utskott som saken gäller information om ärendets behandling i Europeiska unionen.

97 §

Riksdagens rätt att få information i internationella ärenden

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

Statsministern skall 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.

Det riksdagsutskott som är behörigt kan ge statsrådet ett utlåtande med anledning av en redogörelse eller information som avses ovan.

9 kap.

Rättskipningen

98 §

Domstolarna

Allmänna domstolar är högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna.

Allmänna förvaltningsdomstolar är högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna.

Angående specialdomstolar som utövar domsrätt inom särskilt angivna områden bestäms genom lag.

Tillfälliga domstolar får inte tillsättas.

99 §

De högsta domstolarnas uppgifter

Den högsta domsrätten i tviste- och brottmål utövas av högsta domstolen och i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen.

De högsta domstolarna övervakar rättskipningen inom sina verksamhetsområden. De

kan göra framställningar hos statsrådet om vidtagande av lagstiftningsåtgärder.

100 §

De högsta domstolarnas sammansättning

Högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen har en president och ett behövligt antal övriga ledamöter.

De högsta domstolarna är domföra med fem ledamöter, om inte något annat antal bestäms särskilt i lag.

101 §

Riksrätten

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

Till riksrätten hör presidenten i högsta domstolen som ordförande samt presidenten i högsta förvaltningsdomstolen och de tre till tjänsteåren äldsta hovrättspresidenterna samt fem ledamöter som riksdagen väljer för ett fyra års mandat.

Närmare bestämmelser om riksrättens sammansättning, domföra medlemsantal och verksamhet utfärdas genom lag.

102 §

Utnämning av domare

Republikens president utnämner de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande. Bestämmelser om utnämning av övriga domare utfärdas genom lag.

103 §

Domarnas rätt att kvarstå i tjänsten

En domare får inte förklaras förlustig sin tjänst på annat sätt än genom dom av domstol. En domare får inte heller utan eget samtycke förflyttas till en annan tjänst, om inte förflyttningen beror på omorganisation av domstolsväsendet.

Genom lag bestäms om domares skyldighet att avgå vid en viss ålder eller efter för-

lorad arbetsförmåga.

Angående grunderna för domarnas anställningsförhållanden i övrigt bestäms särskilt genom lag.

104 §

Åklagarna

Åklagarväsendet leds av riksåklagaren, som är högsta åklagare och som utnämns av republikens president. Närmare bestämmelser om åklagarväsendet utfärdas genom lag.

105 §

Benådning

Republikens president kan i enskilda fall, efter att ha inhämtat utlåtande av högsta domstolen, besluta om benådning genom att mildra eller efterge av domstol bestämda straff eller andra straffrättsliga påföljder.

Amnesti kan utfärdas endast genom lag.

10 kap.

Laglighetskontroll

106 §

Grundlagens företrädare

Om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot en bestämmelse i grundlagen, och lagen inte har stiftats i grundlagsordning, skall domstolen ge företräde åt grundlagsbestämmelsen.

107 §

Begränsning av rätten att tillämpa författningar på lägre nivå än lag

Om en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än lag strider mot grundlagen eller någon annan lag, får den inte tillämpas av domstolar eller andra myndigheter.

108 §

Justitiekanslerns uppgifter

Justitiekanslern skall övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern skall också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitiekanslern skall på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

Justitiekanslern ger årligen till riksdagen och statsrådet en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs.

109 §

Justitieombudsmannens uppgifter

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt samt uppgiftsfördelningen mellan dem

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas i ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att

ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §

Laglighetskontrollen av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Skulle ett beslut av presidenten vara lagstridigt, skall statsrådet efter att ha erhållit yttrande av justitiekanslern föreslå presidenten att beslutet återtas eller ändras samt anmäla att beslutet inte kan verkställas.

113 §

Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräde-
ribrott, högförräde-
ribrott eller brott mot humaniteten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riks-
rätten och presidenten under tiden avhålla

sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §

Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riks-
rätten enligt vad som närmare bestäms i lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagens grundlagsutskott. När utskottet behandlar ett ärende som gäller lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd, skall utskottet vara fulltaligt. Innan utskottet beslutar om väckande av åtal skall det ge ministern möjlighet att bli hörd.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 §

Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

- 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen,
- 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
- 3) en begäran om undersökning som framställt till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

116 §

Förutsättningarna för väckande av åtal mot ministrar

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

117 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagenligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

118 §

Ansvar för ämbetsåtgärder

En tjänsteman svarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Tjänstemannen svarar också för sådana beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenkap av medlem av organet har biträtt.

En föredragande som inte har reserverat sig mot beslutet svarar för det som har beslutats på föredragningen.

Var och en som har lidit rättskränkning eller skada av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har, enligt vad som närmare bestäms i lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget.

11 kap.

Förvaltning och självstyrelse

119 §

Statsförvaltningen

Till statens centralförvaltning kan utöver statsrådet och ministerierna höra ämbetsverk, inrättningar och andra organ. Staten kan dessutom ha regionala och lokala myndigheter. Om förvaltningen under riksdagen bestäms särskilt genom lag.

De allmänna grunderna för statsförvaltningens organ skall regleras i lag, om deras uppgifter omfattar betydande utövning av offentlig makt. Grunderna för statens regional- och lokalförvaltning skall likaså bestäms

i lag. I övrigt kan bestämmelser om statsförvaltningens enheter utfärdas genom förordning.

120 §

Kommunal och annan regional självstyrelse

Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare.

Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

Kommunerna har beskattningsrätt enligt vad som närmare bestäms genom lag. Bestämmelser om grunderna för skattskyldighet och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag.

Om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner bestäms genom lag. Samerna har inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag.

121 §

Den administrativa indelningen

När förvaltningen organiseras skall man eftersträva sinsemellan förenliga områdesindelningar i vilka den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Bestämmelser om grunderna för kommunindelning utfärdas i lag.

122 §

Ålands självstyrelse

Landskapet Åland har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland.

123 §

Universiteten och andra som ordnar undervisning

Universiteten har självstyrelse enligt vad

som närmare bestäms i lag.

Bestämmelser om grunderna för annan undervisning som staten och kommunerna ordnar samt om rätten att ordna motsvarande undervisning i privata läroanstalter utfärdas genom lag.

124 §

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

125 §

Behörighetsvillkor och utnänningsgrunder för tjänster

Genom lag kan bestämmas att endast finska medborgare får utnännas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag.

De allmänna utnänningsgrunderna för offentliga tjänster är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd.

126 §

Utnämning till statliga tjänster

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

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

12 kap.

Försvaret

127 §

Skyldigheten att försvara landet

Varje finsk medborgare är skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå på det sätt som bestäms i lag.

Bestämmelser om rätten att på grund av övertygelse befrias från deltagande i landets militära försvar utfärdas genom lag.

128 §

Försvarsmaktens överbefälhavare

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

Presidenten utnämner officerarna.

129 §

Mobilisering

Republikens president beslutar på framställning av statsrådet om mobilisering av försvarsmakten. Om riksdagen inte då är församlad skall den genast sammankallas.

13 kap.

Slutbestämmelser

130 §

Ikraftträdande

Denna regeringsform träder i kraft den 200 .

Bestämmelser som behövs för att verkställa regeringsformen utfärdas genom separat lag.

131 §

Grundlagar som upphävs

Genom denna regeringsform upphävs jämte ändringar:

1) regeringsformen för Finland av den 17

juli 1919,

2) riksdagsordningen av den 13 januari 1928,

3) lagen den 25 november 1922 om riksrätten (273/1922) samt

4) lagen den 25 november 1922 om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder (274/1922).

Helsingfors den 6 februari 1998

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Justitieminister *Kari Häkämies*