

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2011 rd

Vilande förslag till lag om ändring av Finlands grundlag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 september 2011 ett förslag till lag om ändring av Finlands grundlag som lämnats vilande vid 2010 års riksmöte (VLF 3/2011 rd, RP 60/2010 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor, vicehäradshövding Ilkka Sara-viita
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

VILANDE LAGFÖRSLAG

Regeringen föreslår att Finlands grundlag och lagen om militär krishantering ändras. Syftet är att stärka de parlamentariska dragen i Finlands statsförfattning och att förbättra medborgarnas rätt till medinflytande.

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

Presidentens prövningsrätt i beslutsfattandet binds i fråga om vissa ärendekategorier till statsrådets förslag till avgörande. När saken föredras andra gången för presidenten och den gäller annat än stadfästade av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till något uppdrag ska beslutet fattas i enlighet med riksdagens och statsrådets samstämmiga ståndpunkt. Därefter ska beslutet fattas i enlighet med riksdagens ställningstagan-

de med anledning av redogörelsen, om statsrådet föreslår det.

Beslut om Finlands deltagande i militär krishantering fattas i enlighet med vad som särskilt föreskrivs i den behöriga lagen. Detta betyder att ärendet, med avvikelse från det som sägs ovan, återgår till statsrådet för beredning, om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag.

I grundlagen föreslås nya bestämmelser om statsministerns ställning som företrädare för Finland i Europeiska unionens verksamhet. Dessutom föreslås explicita grundlagsbestämmelser om Finlands medlemskap i Europeiska unionen och om överföring av behörighet till internationella institutioner. Beslut om att sätta i kraft internationella förpliktelser ska i regel fattas av statsrådet.

GrUB 3/2011 rd — VLF 3/2011 rd

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

Regeringen föreslår att grundlagens bestämmelser om möjligheten att avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden ska ses över. Dessutom preciseras villkoren för överlåtelse av uppgiften som överbefälhavare för försvarsmakten.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Grundlagsutskottet lämnade vid riksmötet 2010 ett betänkande, GrUB 9/2010 rd, där det motiverade varför lagförslaget bör godkännas utifrån regeringens proposition och lagmotion (LM 44/2010 rd). Vidare föreslog det då att ett nytt lagförslag 2 ska godkännas, vilket även skedde. Utskottet tillstyrker fortfarande också detta lagförslag. Trots att sistnämnda lagförslag behandlades i vanlig lagstiftningsordning, lämnades det enligt långvarig praxis också vilande, eftersom det har ett nära samband i sak med ändringen av grundlagen (jfr t.ex. GrUB 2/2007 rd). Det finns ingen direkt legislativ grund för denna praxis i grundlagen, men den har visat sig mycket ändamålsenlig och därför vill utskottet inte att man ger upp den.

I sitt betänkande vid riksmötet 2010 tog utskottet upp frågan om principerna för Finlands representation i EU:s verksamhet (GrUB 9/2010 rd och GrUU 13/2008 rd ett par år tidigare). Det konstaterar att frågan numera har fått en permanent lösning, men understryker fortfarande hur viktigt det är med nära samverkan mellan republikens president och statsrådet i frågor som gäller unionens utrikes- och säkerhetspolitik.

För att principen om grundlagens fullständighet ska kunna fullföljas är det likaså fortsatt viktigt att Finlands medlemskap i EU nämns expli-

cit i grundlagen. Men som utskottet poängterade i det tidigare betänkandet rör det sig närmast om en konstaterande bestämmelse, inte om en ändring av rättsläget (se GrUB 9/2010 rd). Samtidigt inskräper det att den bestämmelse om överföring av behörighet till internationella institutioner som föreslås bli fogad till 94 § i grundlagen har allmän räckvidd och därmed inte begränsar sig till beslut som gäller enbart EU. Ändringen har som sagt ingen betydelse med tanke på den kvalificerade majoritet som krävs för godkännande (se GrUB 9/2010 rd).

Enligt grundlagens 73 § 1 mom. ska en lag som godkänts att vila godkännas med oförändrat sakinhåll i en enda behandling vid det första riksmötet efter val. I det här sammanhanget vill grundlagsutskottet framhålla att detta krav i grundlagen inte heller kan förbigås genom nya tolkningar av det vilande lagförslagets innehåll i utskottets betänkande efter valet. Följaktligen inskränker sig också grundlagsutskottet här till att hänvisa till sina överväganden om innehållet i sitt tidigare betänkande.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 12 oktober 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent

Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Pirkko Ruuhonen-Lerner /saf
Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.

RESERVATION

*Motivering**1, 94 och 95 §*

Finlands medlemskap i Europeiska unionen behöver inte nämnas i grundlagens 1 §, så mening- en kan strykas.

I och med Lissabonfördraget kan Finlands EU-medlemskap ses som ett internationellt fördrag som Finland när som helst kan säga upp genom ett beslut med enkel majoritet i riksdagen. Det är alltså inte befogat att behandla EU-medlemskapet som något slags statlig grundprincip, även om det inverkar på vår suveränitet.

Att nämna EU-medlemskapet i vår författning har dessutom tolkningspotential och kan i sammanhang med de föreslagna ändringarna i grundlagens 94 och 95 § medge mycket mer generösa tolkningar bl.a. av överföringen av befogenheter inte minst till EU, alltså att riksdagen inte behöver besluta om dem i grundlagsordning, utan kan godkänna dem med enkel majoritet av de avgivna rösterna eller genom beslut som får två tredjedels majoritet av rösterna bakom sig. Inom ramen för den nuvarande grundlagen var det motiverat att inta en sådan ståndpunkt till bl.a. Lissabonfördraget att beslut om att godkänna fördraget borde ha fattats i grundlagsordning och lagförslaget i förekommande fall förklarats brådskande.

De föreslagna ändringarna i 94 och 95 § bör inte göras, eftersom de gör det ännu lättare att föra över befogenheter på EU och internationella organisationer och institutioner. En betydande befogenhetsöverföring kan om den har formen av en internationell förpliktelse ställa grundlagens demokratiska principer på spel. Följaktligen bör det lagstiftas i grundlagsordning enligt 73 § om sådana befogenhetsöverföringar som spelar en roll för vår suveränitet.

39 §

Den föreslagna ändringen i 39 § innebär att statsrådet fullt ut bestämmer om överlämnande av propositioner till riksdagen. Ändå har en nära samverkan mellan republikens president och statsrådet ännu helt nyligen utgjort ett viktigt element i vår politiska kultur och därför kan ändringen i 39 § inte understödjas. Den skulle fjärma presidenten från den egentliga regeringen och det tjänar inget syfte.

58 §

Förslaget om att kringskära presidentens makt motiveras med parlamentarismen. Presidenten är en demokratisk och representativ institution som på ett positivt sätt balanserar upp maktutövningen i samhället. Därför är det inte motiverat att återropa parlamentarismen för att kunna skära i presidentens maktbefogenheter genom de ändringar som föreslås i 58 §.

De kan dessutom bli ett praktiskt problem vid konflikter mellan regeringen och presidenten i och med att den parlamentariska arenan inte är en lämplig plats att behandla konflikter på. Man kan alltså med skäl fråga sig om 58 § kommer att fungera i praktiken eller om det hela slutar med att vi får ändra befogenhetsbestämmelserna i grundlagen redan i en nära framtid. Om saken väcker tvivel redan nu, bör man undvika att göra en sådan grundlagsändring.

66 §

Lissabonfördraget har varit i kraft bara en kort tid och då bör man helst inte ändra grundlagens 66 § så att det i fortsättningen bara är statsministern som kan företräda Finland på Europeiska rådets möten och i annan verksamhet i EU som kräver att den högsta statsledningen deltar, om inte statsrådet i undantagsfall bestämmer något annat. Enligt Lissabonfördraget representeras medlemsstaterna i rådet av antingen statschefen

eller regeringschefen. I Finland är det presidenten som är statschefen.

Genom den föreslagna ändringen i 66 § hindrar man att Finland efter det att ändringen har trätt i kraft inför ett system — som Lissabonfördraget visserligen tillåter — där statschefen deltar i rådets möten som statens enda representant.

Så länge republikens president är Finlands statschef kommer ändringar av detta slag inte i fråga.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 12 oktober 2011

Tom Paakkalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf