

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2012 rd

Lagmotion med förslag till lag om riksdagsgrupper och lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 oktober 2012 en lagmotion med förslag till lag om riksdagsgrupper och lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (LM 64/2012 rd — Jan Vapaavuori /saml m.fl.) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ordförande för riksdagsgruppen Jan Vapaavuori, Samlingspartiets riksdagsgrupp

- riksdagens biträdande generalsekreterare Jarmo Vuorinen, riksdagens kansli
- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, Statens revisionsverk
- professor Kimmo Grönlund
- professor Heikki Halila
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Kaarlo Tuori.

LAGMOTIONEN

Motionens huvudsakliga innehåll

I motionen föreslås det en ny lag om riksdagsgrupper. Det huvudsakliga syftet med motionen är att förtydliga riksdagsgruppernas rättsliga ställning. Enligt lagförslaget ska riksdagsgruppen införas i ett register som förs av riksdagens centralkansli. Efter registreringen blir riksdagsgruppen en juridisk person som kan förvärva rättigheter, ingå förbindelser och uppträda som part i domstol eller i någon annan myndighet. I lagen föreslås också en bestämmelse om att alla riksdagsledamöter ska höra till en grupp och att varje grupp ska ha stadgar som reglerar vissa omständigheter som nämns i lagen.

Lagen ska också ha bestämmelser om ekonomiskt stöd från riksdagen till riksdagsgrupperna, hur stödet får användas och hur användningen övervakas. Samtidigt ska den gällande lagen om stöd till riksdagsgrupper upphävas. Vidare föreslås det att 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ändras. Ändringen innebär att riksdagsgruppens specifikationer till resultaträkningen och balansräkningen i bokslutet är sekretessbelagda handlingar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2013.

Utskottet bedömer förslaget i motiven till lagstiftningsordningen med avseende på grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för personuppgifter,

13 § 2 mom. om föreningsfrihet och 29 § om riksdagsledamöters oberoende.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Riksdagsgrupperna spelar en framträdande roll i riksdagens verksamhet och riksdagsledamöternas arbete. Lagstiftningen om riksdagsgrupper är och har varit mycket knapphändig. Grundlagen nämner dem i 26 § om förtida riksdagsval och i 61 § om regeringsbildning, där riksdagsgrupperna har sin specifika roll. I riksdagens arbetsordning nämns riksdagsgrupperna i två paragrafer. Dessutom stiftades det en lag om stöd till riksdagsgrupper förra valperioden. Den föreslås nu bli upphävd och nästan identiska bestämmelser tas in i den nya lagen.

Utskottet har bedömt de behov som ger anledning att stifta en särskild lag om riksdagsgrupper. Utskottet menar att det i första hand är praktiska skäl som talar för en lag. Riksdagsgruppernas rättsliga karaktär har varit oklar och detta har kunnat medföra en del problem, särskilt för tredje man. I och med att de praktiska skälen lyfts fram har utskottet inte ansett det nödvändigt med så långtgående reglering som det föreslås i lagmotionen.

Riksdagsgrupperna hör i första hand ihop med riksdagens politiska verksamhet och viljeyttringar. Alltför långtgående och ingående juridisk reglering av den typen av politisk verksamhet och av riksdagsgrupperna bör undvikas, anser utskottet. Sammantaget sett anser utskottet att lagmotionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Medlemskap i en riksdagsgrupp

I lagmotionen föreslås det att alla riksdagsledamöter ska höra till någon riksdagsgrupp. Dessutom ska det i gruppernas stadgar kunna föreskrivas om anmärkning och varning till en gruppmedlem, uteslutning av en medlem för viss tid eller permanent och om andra liknande åtgärder.

Förslaget är av betydelse med avseende på 13 § 2 mom. om föreningsfriheten och 29 § 2 mom. om riksdagsledamöternas oberoende i grundlagen. I 13 § 2 mom. i grundlagen ges var och en rätt att höra eller inte höra till en förening och delta i en förenings verksamhet. Den grundlagskyddade föreningsfriheten gäller i första hand så kallade ideella föreningar. Utskottet har ingenting att invända mot bedömningen i motiven till lagstiftningsordningen, nämligen att bestämmelsen om medlemskap inte är något problem med avseende på 13 § 2 mom. i grundlagen.

I 29 § i grundlagen ingår bestämmelser om riksdagsledamöternas oberoende. Bestämmelsen innefattar ett förbud mot så kallat imperativt mandat i syfte att skydda riksdagsledamöternas oberoende. I förarbetena till grundlagsreformen framhölls det att riksdagens arbete i stor utsträckning baserar sig på att det finns riksdagsgrupper och på verksamheten inom ramen för dem. Det är dock frivilligt för ledamöterna att gå med i en riksdagsgrupp och uppdraget som riksdagsledamot kräver inte medlemskap i en grupp. När ledamöterna går med i en grupp är de medvetna om gruppens regler och verksamhetsformer. Därför ansågs riksdagsgrupperna, oberoende av bestämmelsen och i överensstämmelse med reglerna om medlemskap i gruppen och deltagande i verksamheten, kunna belägga medlemmarna med påföljder som är baserade på gruppens interna handlingsfrihet (RP 1/1998, s. 85).

Förslagen om att alla riksdagsledamöter ska höra till en riksdagsgrupp och att grupperna har rätt att sätta in disciplinära åtgärder avviker alltså från motiven till 29 § i grundlagen. Det faktum att riksdagsgrupperna får ställning som juridiska personer kräver inte att alla riksdagsledamöter ska höra till någon riksdagsgrupp. Den föreslagna bestämmelsen om möjlighet att utträda ur en riksdagsgrupp och bilda en ny grupp är i och för sig motiverad utifrån 29 § i grundlagen.

Förslaget förpliktar dock riksdagsgrupper med en eller några medlemmar att registrera sig, utarbeta stadgar och sörja för nödvändig förvaltning. Med tanke på riksdagsledamöternas handlingsfrihet är det lämpligare att riksdagsledamöterna inte förpliktas att höra till någon riksdagsgrupp.

En riksdagsgrupp beskrivs som en sammanlutning av riksdagsledamöter som finns i riksdagens centralkanslis register över riksdagsgrupper och som inte hör till någon förvaltningsorganisation i riksdagen. Det utesluter inte att också en riksdagsledamot ensam bildar en riksdagsgrupp (s. 4). Riksdagen kommer att kunna ha så kallade politiska vildar om bestämmelsen om medlemskap i en riksdagsgrupp stryks i 6 § 2 mom. i lagförslag 1. För tydlighetens skull påpekar utskottet att också andra riksdagsgrupper än de som antecknas i centralkansliets register fortfarande betraktas som de riksdagsgrupper som nämns i grundlagen och riksdagens arbetsordning. Stödet ur statsbudgeten kan ges ut till en riksdagsgrupp bara om den uppfyller förpliktelserna i lagförslaget.

Dessutom är det lämpligt med avseende på riksdagsgruppernas självständighet att lagen inte har några som helst bestämmelser om avgifter till gruppen eller disciplinära åtgärder, anser utskottet. I stället ska sådana frågor precis som nu regleras genom beslut och praxis i riksdagsgrupperna.

Detaljmotivering

Lag om riksdagsgrupper

2 §. Riksdagsgruppernas uppgifter, 3 §. Status som juridisk person och 4 §. Stadgar. Utskottet föreslår en del omformuleringar i paragraferna.

6 §. Medlemskap i en riksdagsgrupp. Med hänvisning till de allmänna motiven föreslår utskottet att bestämmelsen om att alla riksdagsledamöter ska höra till en riksdagsgrupp stryks. Därför lägger utskottet till i den andra meningen att en riksdagsledamot kan låta bli att gå med i en riksdagsgrupp.

I 3 mom. föreslås det i motionen att det i gruppens stadgar ska kunna föreskrivas om avgifter som ledamöterna ska betala till gruppen. I 4 mom. sägs det att gruppen i sina stadgar kan föreskriva om disciplinära åtgärder som gruppen kan besluta vidta mot en medlem. Utskottet föreslår att 3 och 4 mom. stryks.

8 §. Uppgifter som ska registreras. Det register som riksdagens centralkansli ska föra innehåller personuppgifter om bland annat medlemmarna i riksdagsgrupperna. Bestämmelsen har betydelse med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt den ska närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Om man ser till skyddet för personuppgifter har grundlagsutskottet ansett det viktigt att reglera åtminstone syftet med registrering av sådana uppgifter, innehållet i uppgifterna, det tillåtna användningsändamålet inklusive rätten att lämna ut registrerade uppgifter, den tid uppgifterna ska finnas kvar i registret och den registrerades rättstrygghet. Dessutom ska lagbestämmelserna var heltäckande och detaljerade (se t.ex. GrUU 38/2010 rd, GrUU 25/2010 rd och GrUU 27/2006 rd).

Förslaget harmonierar till största delen med grundlagsutskottets praxis. Däremot har paragrafen inga bestämmelser om förvaringstiden. Enligt motiven i lagmotionen ska uppgifter förvaras i registret bara så länge som de är av betydelse för gruppens verksamhet. Exempelvis uppgifter om en medlem stryks genast om han eller hon inte blir återvald eller avlider under valperioden (s. 13). Med hänvisning till 10 § 1 mom. i grundlagen föreslår utskottet att 3 mom. får en bestämmelse om hur uppgifter ska strykas i registret.

12 §. Bokföring, bokslut och revision. Utskottet föreslår att formuleringen i 3 mom. ändras för att motsvara 4 § 3 mom. i lagen om stöd till riksdagsgrupper.

13 §. Övervakning. Utskottet föreslår att 12 § 3 mom. ändras. Följaktligen måste också 13 § 3 mom. om tystnadsplikt ses över.

Lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

Ovan föreslår utskottet att riksdagsgrupperna årligen ska lämna bokslut inklusive bilagor och revisionsberättelse till riksdagens kansli. Den gällande lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet kan tillämpas på dessa handlingar. Följaktligen föreslår utskottet att lagförslaget förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1 med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

förkastar lagförslag 2.

Utskottets ändringsförslag

1.

**Lag
om riksdagsgrupper**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §
(Som i LM)

2 §
Riksdagsgruppernas uppgifter

Riksdagsgrupperna ska ha hand om de uppgifter som föreskrivs i grundlagen och *andra uppgifter som de godkänner i sina stadgar.*

3 §
Status som juridisk person

(1 mom. som i LM)

Riksdagsgrupperna får bedriva närings- och förvärvsverksamhet som har direkt samband med deras *uppgifter* och som inte kan anses ekonomiskt betydande.

(3 mom. som i LM)

4 §

Stadgar

I riksdagsgruppernas stadgar ska följande nämnas:

(1 och 2 punkten som i LM)

3) hur *riksdagsgruppens (utesl.)* företrädare i riksdagens organ och andra organ som väljs av riksdagen *ska utses,*

(4—8 punkten som i LM)

5 §
(Som i LM)

6 §

Medlemskap i en riksdagsgrupp

(1 mom. som i LM)

(*Utesl.*) Under valperioden kan en ledamot utträda ur riksdagsgruppen genom att underrätta gruppen skriftligt om detta och byta från en riksdagsgrupp till en annan, (*utesl.*) bilda en ny riks-

dagsgrupp eller låta bli att gå med i någon riksdagsgrupp.

(3 och 4 mom. utesl.)

7 §

Registrering av riksdagsgrupperna

(Som i LM)

8 §

Uppgifter som ska registreras

(1 och 2 mom. som i LM)

Personuppgifter ska avföras ur registret när ett uppdrag eller en ledamots medlemskap i riksdagsgruppen upphör. Bestämmelser om insamling och registrering av personuppgifter och om rätt att använda och lämna ut uppgifter ur ett register finns dessutom i personuppgiftslagen (523/1999).

9—11 §

(Som i LM)

12 §

Bokföring, bokslut och revision

(1 och 2 mom. som i LM)

Riksdagsgrupperna ska lämna sitt bokslut med bilagor och (utesl.) revisionsberättelsen till riksdagens kansli inom en månad från det att bokslutet fastställdes, dock senast i maj.

13 §

Övervakning

(1 och 2 mom. i LM)

Den som utför uppgifter som avses i denna lag är skyldig att hemlighålla (utesl.) den information som han eller hon genom uppdraget har fått om riksdagsgruppens eller någon annans affärs- eller yrkeshemlighet eller någon annans ekonomiska ställning eller personliga förhållanden, om inte den i vars intresse tystnadsplikten har föreskrivits samtycker till att informationen yppas. Övervakningsrapporterna är dock alltid offentliga handlingar.

(4 mom. som i LM)

14—20 §

(Som i LM)

Helsingfors den 14 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Markus Lohi /cent
Elisabeth Nauclér /sv
Raimo Piirainen /sd
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.