

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag

Lagmotion med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 maj 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag (RP 60/2010 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat en lagmotion med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag (LM 44/2010 rd — Jacob Söderman /sd m.fl.), som remitterades till utskottet den 17 juni 2010.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet och utrikesutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (FsUU 9/2010 rd och UtUU 5/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Sami Manninen, justitieministeriet
- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen, riksdagens kansli
- statssekreterare Risto Volanen, statsrådets kansli
- rättschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet

- kanslichef Päivi Kairamo-Hella, republikens presidents kansli
- lantråd Viveka Eriksson och vikarierande chefsjurist Robert Sundström, Ålands landskapsregering
- professor Mikael Hidén
- professor Jaakko Husa
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- juris doktor Maarit Niskanen
- professor Tuomas Ojanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- juris licentiat Maija Sakslin
- överassistent Janne Salminen
- juris doktor, vicehäradshövding Ilkka Sara-viita
- akademiforskare Maija Setälä
- kansler, juris doktor Kauko Sipponen
- professor Markku Suksi
- professor Outi Suviranta
- minister, kansler Christoffer Taxell
- politices doktor Teija Tiilikainen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- riksdagsråd Gunnar Jansson
- professor Lauri Karvonen
- professor Matti Niemivuo

— juris doktor Matti Pellonpää.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONEN

Regeringens proposition

Regeringen föreslår ändringar i Finlands grundlag. Syftet är att stärka de parlamentariska dragen i Finlands statsförfattning och att förbättra medborgarnas rätt till inflytande.

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

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

Nya bestämmelser i grundlagen föreslås angående statsministerns ställning som företrädare för Finland i Europeiska unionens verksamhet. Dessutom föreslås uttryckliga grundlagsbestämmelser om Finlands medlemskap i Europeiska unionen och om överföring av behörighet till internationella organ. Beslut om att sätta i kraft internationella förpliktelser ska i regel ankomma på statsrådet.

I propositionen föreslås grundlagsbestämmelser om finska medborgares och i Finland bosatta andra EU-medborgares rösträtt i val till Europaparlamentet. Medborgarnas rätt till inflytande i statlig verksamhet kompletteras med ett nytt

system för medborgarinitiativ. Minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare ska ha rätt att tillställa riksdagen initiativ om att en lag ska stiftas.

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

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

Lagmotion

I lagmotion LM 44/2010 rd föreslås det att 58 § 2 mom. i lagförslaget ska ändras så att statsrådet efter det att ett ärende återgått vid behov kan lämna riksdagen en redogörelse enligt 44 § i grundlagen när det gäller andra frågor än stadfästande av lag, utnämning till tjänst, förordnande till uppdrag eller militär krishantering. Efter riksdagsbehandlingen ska presidenten avgöra ärendet i enlighet med riksdagens beslut med anledning av redogörelsen utifrån statsrådets nya förslag till avgörande.

Vidare föreslår motionsställarna med hänvisning till propositionsmotiven att det i 66 § om statsministerns uppgifter utöver det som regeringen föreslår också ska stå att statsministern företräder Finland i Europeiska rådet och i annan EU-verksamhet som kräver att den högsta statsledningen är företrädd, om inte statsrådet beslutar något annat.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Bakgrund och allmänt ställningstagande

Finlands grundlag har varit i kraft i drygt tio år. Det huvudsakliga syftet med grundlagsreformen var att förenhetliga — och konsolidera — grund-

lagarna och att uppdatera dem. Grunderna för Finlands konstitution ändrades inte väsentligt, utan reformen kunde genomföras på en grundval av konstitutionell kontinuitet och utveckling som bygger på den kontinuiteten. Det centrala innehållsmässiga syftet med grundlagsreformen var att stärka de parlamentariska dragen i Finlands konstitution.

Resultatet av grundlagsreformen har följts ända sedan dess ikraftträdande. Det har varit möjligt att göra en mer ingående granskning eftersom erfarenheterna av hur reformen fungerar har ökat under årens lopp. Justitieministeriet tillsatte en arbetsgrupp, grundlag 2008, för att kartlägga och bereda frågor som gällde hur grundlagen fungerar och eventuella ändringsbehov (Justitieministeriet, arbetsgruppsbetänkande 2008:8, med slutsatser och ställningstaganden på svenska). I oktober 2008 tillsatte statsrådet en parlamentarisk kommitté (kommittén för översyn av grundlagen), som skulle ta fram behövliga grundlagsändringar utifrån arbetsgruppens promemoria. Kommitténs betänkande (justitieministeriets betänkande 9/2010, med sammandrag på svenska) innehöll ett förslag till lag om ändring av Finlands grundlag. Innehållet i regeringens proposition motsvarar i allt väsentligt kommitténs förslag och svarar också mot de ändringsbehov som grundlagsutskottet fört fram under den tid grundlagen varit i kraft.

Översynen har styrts av de två principer grundlagsutskottet haft som utgångspunkt när det bedömt behovet av att ändra grundlagen: å ena sidan principen om grundlagens relativa varaktighet, å andra sidan dess i viss mening författningsspolitiska fullständighet. För det första måste återhållsamhet råda när det gäller att ändra grundlagen. Ändringsplaner bör inte dras upp utifrån dagspolitiska perspektiv och inte heller i övrigt om ändringarna kan rubba de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet eller grundlagens funktion som stats- och rättsordningens fundament. Å andra sidan måste man se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Eventuella ändringsbehov bör övervägas noggrant och de ändringar

som bedöms vara nödvändiga beredas grundligt utifrån en bred debatt i strävan efter samsyn (GrUB 10/2006 rd, s. 2—3, och GrUB 5/2005 rd, s. 2/I).

Den översyn av grundlagen som regeringen föreslår upprätthåller balans mellan dessa principer. Grundvalen utgörs av den relativt färska totalreformen av grundlagen. Brett samförstånd rådde när grundlagen stiftades och det fanns inget som talade för att ändra dess centrala grunder. Allmänt taget är de föreslagna ändringarna relativt måttfulla och stämmer överens med de långsiktiga huvudlinjerna för utveckling av grundlagen. Samtidigt har regeringen försökt beakta de ändringsbehov som kommit fram. De har främst med målet att fortsatt stärka konstitutionens parlamentariska drag att göra och att förbättra verksamhetsbetingelserna för statsrådet, som är beroende av riksdagens förtroende. På den punkten har man ansett att de högsta statsorganens behörighet behöver anges tydligare. Omvärldsförändringarna för finska staten, särskilt de som gäller Europeiska unionen, har bidragit till att man bör ompröva vissa konstitutionella lösningar som gäller EU-medlemskapet och mer allmänt internationaliseringen. Det har också ansetts att man behöver stärka medborgarnas möjligheter till inflytande. Ändringsförslagen beaktar också grundlagsutskottets synpunkter på att grundlagens bestämmelser om undantagsförhållanden behöver ses över (GrUU 6/2009 rd, s. 16—17).

Propositionen ligger enligt utskottets mening till väsentliga delar i linje med de uppfattningar som framförts i den breda riksdagsdebatten och övriga diskussionen om översynen. Sammantaget anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Det tillstyrker lagförslaget med nedan presenterade och motiverade anmärkningar och ändringsförslag.

Stärkt parlamentarism och förhållandena mellan de högsta statsorganen

Presidentens sätt att fatta beslut

De mest betydande ändringar som regeringen föreslår går ut på att stärka det parlamentariskt an-

svariga statsrådet i förhållande till republikens president när formella beslut fattas.

Statsrådets anförtros exklusiv befogenhet att överlämna regeringens propositioner till riksdagen. Också beslut om att komplettera eller återta propositioner ska fattas av statsrådet. Statsrådets behörighet gäller också propositioner där riksdagen föreslås godkänna internationella förpliktelser och sätta i kraft bestämmelser i dem som hör till området för lagstiftning. En formell överföring av behörigheten ändrar inte i sig den centrala funktion som statsrådet redan nu fyller när det gäller att lämna propositioner, men den framhäver det parlamentariskt ansvariga statsrådets ledande roll i lagstiftningsarbetet och när statsbudgeten tas fram. Förslaget om att bara statsrådet ska ha behörighet att överlämna regeringens berättelse till riksdagen representerar en ändring i samma riktning. Dessutom överförs befogenheten att utfärda förordningar om att sätta i kraft internationella förpliktelser och rätten att utnämna ministeriernas kanslichefer från presidenten till statsrådet.

Regeringen föreslår ändringar i grundlagens 58 § om presidentens sätt att fatta beslut. Dess 2 mom. gäller vilken betydelse statsrådets förslag till avgörande har när presidenten fattar beslut. Ändringsbehovet beror delvis på att det i enlighet med vad som sagts ovan inte längre avses höra till presidenten att avgöra om regeringspropositioner ska lämnas eller återtas. Det föreslås inga ändringar i grundlagens 93 § om behörigheten i internationella frågor, men i praktiken gäller förfarandet enligt det föreslagna 58 § 2 mom. sådana internationella frågor där presidentens fattar beslut med stöd av 93 § 1 mom. och som därmed gäller ledandet av utrikespolitiken. Förslaget innebär att presidentens beslutsfattande binds till statsrådets förslag till avgörande när statsrådet har berett ett ärende på nytt och det föredras en andra gång, förutsatt att statsrådets nya förslag motsvarar riksdagens ståndpunkt i frågan. I dessa ärenden blir presidenten i sina beslut nu mer bunden vid statsrådets beslutsförslag.

Det föreslagna momentet nämner särskilt stadfästande av lag, utnämning till tjänst och för-

ordnande till ett uppdrag. I besluten om dem är presidenten inte bunden av statsrådets nya förslag till avgörande. Också den föreslagna ändringen av 128 § anknyter till ändringarna av presidentens sätt att fatta beslut. I den paragrafen begränsas möjligheten att överlåta uppgiften som överbefälhavare till undantagsförhållanden.

De principiella lösningarna i propositionen kan enligt utskottet anses vara lyckade. Förslagen om att göra statsrådet ensamt behörigt när det gäller rätten att lämna propositioner och om att vid eventuella meningsskiljaktigheter binda presidentens utrikespolitiska beslutsfattande till statsrådets och riksdagens samstämmiga uppfattning utgör en fortsättning på den konsekventa utvecklingen i syfte att stärka konstitutionens parlamentariska aspekter. Trots att republikens president får krympt behörighet och mindre utrymme för självständiga beslut kommer presidenten att kvarstå som ett betydande statsorgan på utrikespolitikens område. Dessutom kommer presidenten fortfarande att ha självständig prövningsrätt när det gäller att stadfästa lagar och att besluta om utnämningar till tjänster och förordnanden till uppdrag inom sitt behörighetsområde.

Det är parlamentariskt sett ganska speciellt att statsrådet i sista hand särskilt måste försöka få riksdagens stöd för sitt förslag vid eventuell meningsskiljaktighet. Även utrikesutskottet har påpekat detta. Grundlagsutskottet vill därför föreslå att förfarandet är tillämpligt närmast bara när det handlar om en viktig fråga för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik som presidenten och statsrådet inte kan enas om ens efter diskussioner. Det är motiverat att koppla in riksdagen i en sådan situation, eftersom man då till stöd för beslutet kan genomföra en omfattande parlamentarisk debatt om en nationellt viktig fråga. Det väsentliga är ändå att se förfarandet som något synnerligen exceptionellt och en sistahandslösning för att lösa meningsskiljaktigheter. Det huvudsakliga syftet med ordningen är att förebygga tillspetsade meningsmotsättningar. Med andra ord ska presidenten och statsrådet försöka nå enighet redan innan det formella beslutet ska fattas och på det sättet undvika en öppen konflikt i

beslutsprocessen. Grundlagsutskottet understryker i likhet med utrikesutskottet att ärendena inom förfarandet eventuellt kan vara konfidentiella, vilket kommer att sätta särskild press på såväl statsrådet som presidenten att formulera en gemensam ståndpunkt redan inför den officiella behandlingen.

Enligt propositionsmotiven ska riksdagens ståndpunkt enligt 58 § 2 mom. kunna vara en ståndpunkt som riksdagen tidigare har uttryckt under riksdagsbehandlingen. När statsrådet så önskar kan det föra saken till behandling i riksdagen genom att lämna riksdagen ett meddelande eller en redogörelse. Dessutom kan riksdagens ståndpunkt enligt motiven i undantagsfall även kunna bestå av ett riksdagsutskotts ställningstagande i ett ärende där utskottet utifrån en särskild bestämmelse i grundlagen eller någon annan lag har behörighet att ge statsrådet ett utlåtande och där riksdagens plenum inte fattar något beslut. Utskottet anser ändå att ett förfarande som blir så här pass flexibelt och oklart när det gäller innehåll, form och tidpunkt för riksdagens ståndpunkt inte kan anses vara tillfyllest med beaktande av sakens principiella natur. Grundlagsutskottet instämmer i utrikesutskottets synpunkt och anser det vara viktigt att det förfarande som föreslås för eventuella meningskiljaktigheter är så pass entydigt att det inte kan uppkomma oklarhet i fråga om huruvida riksdagens ståndpunkt motsvarar statsrådets förslag. Dessutom måste det bygga på att riksdagen alltid uttrycker sin ståndpunkt i plenum. Detta är viktigt i synnerhet för att riksdagen ska ha möjlighet att granska ärendet i ljuset av aktuell information och det aktuella läget. Genom att frågan behandlas i plenum ser man också till att alla grupper som är representerade i riksdagen, dvs. även de som inte har företrädare i berörda utskott, får möjlighet att delta i beslutet.

Därför är det nödvändigt att bestämmelsen klarare än i förslaget anger förfarandet för att inhämta och uttrycka riksdagens ståndpunkt. Utskottet anser det ändå inte vara ändamålsenligt att skapa nya mekanismer för kontakterna mellan statsrådet och riksdagen. Redogörelser en-

ligt 44 § i grundlagen kan anses vara ett lämpligt och tillräckligt förfarande.

Finlands deltagande i internationella militära krishanteringsoperationer hör i princip i egenskap av internationell fråga till de ärenden som avses i 58 § 2 mom. i grundlagen och som därmed omfattas av det nya förfarandet för att återvända ärenden. Det framgår ändå av propositionsmotiven att beslut om Finlands deltagande i praktiken även i fortsättningen ska bygga på gemensamt ställningstagande av riksdagen, republikens president och statsrådet. Detta har betonats även av försvarsutskottet, som anser att den nuvarande beslutsmekanismen i lagen om militär krishantering fungerar bra i detta avseende.

Beslutsförfarandena för deltagande i krishanteringsoperationer har av tradition avvikit något från annat beslutsfattande. Också riksdagen har varit inkopplad i processen. Därför har utskottet kopplat loss besluten om deltagande i krishantering från presidentens sätt att fatta beslut enligt 58 § 2 mom. i grundlagen och föreslår att den saken ska regleras särskilt genom lag. Eftersom möjligheten att utfärda särskilda bestämmelser genom lag införs föreslår utskottet också en komplettering av 2 § i lagen om militär krishantering. Förfarandet förblir detsamma som i den gällande krishanteringslagen.

Finlands representation i EU:s verksamhet

Den gällande grundlagen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om vem som ska företräda Finland när det gäller verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företräd. Under hela den tid som Finland varit EU-medlem har grundlagsutskottet ansett att det på grund av statsrådets behörighet enligt 93 § 2 mom. i grundlagen och den skyldighet som statsministern har att informera riksdagen enligt dess 97 § 2 mom. är konsekvent att statsministern företräder Finland vid Europeiska rådets möten (GrUB 10/1994 rd, s. 4/II, GrUB 10/1998 rd, s. 25/I, och GrUU 2/2010 rd, s. 2). Det är främst statsministern som företrätt Finland i Europeiska rådet, men i praktiken har också presidenten deltagit i de flesta mötena och arbetsmiddagarna.

Att rådet genom Lissabonfördraget ändrar karaktär och också formellt blir en EU-institution som fattar rättsliga beslut har bidragit till att ge statsministern, som svarar inför riksdagen, en allt starkare roll som ledare för Finlands Europapolitik och även gett ökad tyngd åt att det är statsrådet som beslutar om Finlands övriga representation. De nya fördragsbestämmelserna och procedurreglerna om Europeiska rådets sammansättning och arbetssätt har inneburit att varje medlemsstat numera bara har en ordinarie företrädare — en medlem av Europeiska rådet — på Europeiska rådets möten (GrUU 2/2010 rd, 2—3). Efter Lissabonfördragets ikraftträdande har statsministern fungerat som Finlands medlem. Presidenten har inte längre deltagit i Europeiska rådets möten.

Det föreslagna nya 66 § 2 mom. innebär närmast att man skriver ned rådande statspraxis: statsministern företräder Finland vid Europeiska rådets möten och i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företrädd. Detta motsvarar grundlagsutskottets långvariga tolkningspraxis och särskilt den praxis som börjat tillämpas sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Den nya bestämmelsen innebär att statsministern är Finlands företrädare direkt med stöd av grundlagen och att statsrådet därmed inte fattar något särskilt beslut i saken. Också ersättningsordningen följer direkt av grundlagens 66 §. De föreslagna bestämmelserna gäller inte bara Finlands representation inom Europeiska rådet, utan också de informella sammanträdena mellan EU:s stats- eller regeringschefer och EU:s s.k. tredjelandsmöten.

Enligt propositionsmotiven ska statsrådet ändå i undantagsfall kunna besluta att republikens president deltar vid sidan av statsministern i möten som hänför sig till EU:s verksamhet, förutsatt att EU:s system tillåter det. Bedömningen ska vara beroende av statsrådets prövning. Också när presidenten deltar är det enligt motiven statsministern eller dennes ställföreträdare som ska vara den företrädare vid mötet som utövar Finlands rösträtt.

Grundlagsutskottet anser att den möjlighet att i undantagsfall besluta om Finlands representation som nämns i propositionsmotiven bör framgå av grundlagen. Detta bör dock enligt utskottet bara gälla andra möten i anknytning till EU:s verksamhet än Europeiska rådet. Utskottet har ändrat 66 § 2 mom. i enlighet med detta.

Samverkan mellan regeringen och presidenten inom utrikespolitiken

Vikten av samarbete mellan president och regering framhävs ytterligare när det gäller översynen av bestämmelserna om både presidentens utrikespolitiska beslutsfattande och den högsta statsledningens representation i EU:s verksamhet. Behovet av samarbete ökar också, liksom utrikesutskottet säger, till följd av att det på sikt kan vara allt svårare att dra en gräns mellan EU-frågor som utifrån 93 § 2 mom. i grundlagen hör till statsrådets behörighet och utrikespolitiken enligt 93 § 1 mom. Det finns egentligen inte längre sådana områden i ledningen av utrikespolitiken där Finlands ståndpunkter skulle formuleras utan någon bedömning av dem i relation till EU-medlemskapet.

Grundlagsutskottet instämmer i utrikesutskottets uppfattning att det gemensamma mötet mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president kommer att få en allt mer accentuerad roll som samarbetsform. Dessa möten bör behandla de viktigaste ärendena inom EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Det är viktigt att utveckla mötena, mötesprocedurerna, planeringen och förberedelserna på det sätt som utrikesutskottet föreslår, menar grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet anser liksom utrikesutskottet att det är viktigt att också presidenten kan ta initiativ till att sammankalla ett gemensamt möte.

Riksdagens parlamentariska kontroll i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor

Utrikesutskottet har föreslagit att grundlagsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande. Enligt det föreslagna uttalandet ska riksdagen förutsätta att statsrådet utifrån 97 § i grundlagen framöver självmant och regelbundet

lämnar en rapport om Finlands utrikes- och säkerhetspolitik till utrikesutskottet. Rapporten bör också täcka in republikens presidents viktigaste åtgärder inom utrikespolitiken.

Grundlagsutskottet anser liksom utrikesutskottet att det aktuella förslaget om ändring av grundlagen är betydelsefullt med tanke på riksdagens rätt att få information, bl.a. därför att riksdagens roll som skiljedomare i eventuella konflikter mellan statsrådet och presidenten kräver information över hela linjen redan när frågor bereds och diskuteras. Detta motiverar bättre informering även om presidentens utrikespolitiska agerande. I ljuset av förarbetena till grundlagen är det ändå klart att utrikesutskottet ska få redogörelser både på begäran och över huvud taget enligt behov och att statsrådet således också på eget initiativ ska lämna utrikesutskottet utredningar (RP 1/1998 rd, s. 155/I). Därför anser grundlagsutskottet att det i detta sammanhang inte behövs något separat förslag till uttalande. Statsrådet bör emellertid i fortsättningen bli bättre på att lämna utredningar på eget initiativ, särskilt med beaktande av riksdagen mer accentuerade roll inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Dessutom slår utskottet fast att även skyldigheten att redogöra för presidentens utrikespolitiska agerande ligger på statsrådet, som ska ha riksdagens förtroende.

Europeiska unionen i grundlagen och överföring av behörighet till internationella organ

I grundlagen nämns Finlands EU-medlemskap eller något särskilt bemyndigande att överföra behörighet till internationella organ inte explicit i samband med den fullständiga omarbetningen. I sitt grundlagsbetänkande ansåg grundlagsutskottet att det faktum att medlemskapet i Europeiska unionen nämns i allmänna ordalag i till exempel 1 kap. inte tillför grundlagen något entydigt klart nytt norminnehåll utöver vad som redan uppnås med att medlemskapet beaktas i 8 kap. En grundlagsfäst överföring av behörighet ansågs å sin sida inte nödvändig, eftersom vår författning medger möjligheten av stifta undantagslagar (GrUB 10/1998 rd, s. 6/I). Grundlags-

utskottet har emellertid senare ansett att det finns skäl att pröva båda dessa lösningar på nytt eftersom de härstammar från de första medlemskapsåren (GrUU 36/2006 rd, s. 14/I, och GrUU 13/2008 rd, s. 9/I).

Regeringen föreslår att Finlands medlemskap i Europeiska unionen ska nämnas i allmänna ordalag i grundlagen. En sådan bestämmelse är enligt utskottets mening motiverad, särskilt med tanke på principen om grundlagens fullständighet. Det rör sig närmast om en konstaterande bestämmelse, inte om en ändring av rättsläget.

Regeringen föreslår en ny bestämmelse om rätten att rösta i val till Europaparlamentet. Rätten bygger i och för sig på EU-fördragen, men eftersom saken är av principiell betydelse och har karaktären av en grundläggande rättighet anser utskottet att den bör skrivas in i grundlagens 14 § om rösträtt och rätt till inflytande.

Förslaget innebär vidare att 94 och 95 § i grundlagen får uttryckliga bestämmelser om överföring av behörighet till internationella organ. Om ett förslag om godkännande eller sätande i kraft av en internationell förpliktelse gäller en med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen, en internationell organisation eller en internationell institution, ska beslutet fattas med minst två tredjedelars majoritet. Detta innebär att behörighet som är betydande för suveräniteten går att överföra genom det angivna förfarandet, och därmed utgör överföringen ingen avvikelse från grundlagen. Den kvalificerade majoritet som krävs ändras i och för sig inte.

De föreslagna bestämmelserna kan å ena sidan anses klarlägga nuvarande skiftande tolkningspraxis i fråga om inskränkning av suveräniteten, dvs. till den del som det är fråga om att skilja mellan betydande överföring och annan överföring av behörighet. Å andra sidan är ändringen också principiellt viktig, eftersom överföringen av behörighet på detta sätt tydligare blir en del av vårt nationella konstitutionella system. Regleringen motsvarar enligt utskottets uppfattning synnerligen väl den europeisering och internationalisering som skett och tillgodo-

ser behovet att beakta denna utveckling i vårt konstitutionella system.

Bestämmelserna om undantagsförhållanden

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden ska enligt förslaget ändras och definitionen av undantagsförhållanden utvidgas, men definitionen ska fortsatt ligga inom begreppet allmänt nödläge i internationella människorättskonventioner. Dessutom kompletteras grundlagen med bestämmelser om en begränsad möjlighet att under undantagsförhållanden delegera lagstiftningsmakt, dock så att riksdagen har rätt till kontroll i efterhand.

Ändringarna bygger på de synpunkter grundlagsutskottet framförde i sitt utlåtande när hela beredskapslagen sågs över (GrUU 6/2009 rd). Den centrala utgångspunkten när utskottet föreslog att grundlagen behöver ändras var att man godtar att det i olika krissituationer behövs en rad olika åtgärder och att det då kanske inte går att undvika att den lagstiftning som ska förutse dem blir både generellt formulerad och flexibel. Utskottet ansåg ändå då att det inte var möjligt att vid lagstiftning om undantagsförhållanden bedöma begränsningar i delegeringen av lagstiftningsbehörighet mer generöst än vid annan lagstiftning, eftersom den möjligheten inte explicit nämns i grundlagen (GrUU 6/2009 rd, s. 4). Därmed var delegeringsbestämmelserna i beredskapslagen till stora delar sådana att de inte kunde läggas i linje med grundlagens krav på lagstiftning och på exakthet och noggrann avgränsning. I konstitutionellt hänseende är det inte heller någon tillfredsställande lösning att en sådan lag införs som undantagslag av permanent natur, och därför ville utskottet få det klarlagt om kravet på att reglera undantagsförhållanden genom lag kan luckras upp en aning. Utskottet ansåg då också att man bör fundera på att modernisera begreppet undantagsförhållanden och bedöma om de tillfälliga undantagen från grundlagen vid undantagsförhållanden begränsat kunde gälla också andra bestämmelser än bara grundla-

gens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 6/2009 rd, s. 15).

Den föreslagna ändringen i grundlagens 23 § utvidgar definitionen av undantagsförhållanden. Tillämpningsområdet för definitionen enligt gällande 23 § har närmast ansetts inbegripa väpnade angrepp och allvarliga hot om sådana (GrUU 6/2009 rd, s. 3/1). Den nya definitionen täcker dessutom in sådana omfattande naturomvälvningar, pandemier eller katastrofer som allvarligt hotar nationen. En sådan utvidgad definition behövs, i ljuset av utskottets observationer när den granskade beredskapslagen. Det är viktigt att en bestämmelse som ger möjlighet till undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna ges en relativt snäv räckvidd med attribut som anger hur allvarliga undantagsförhållandena ska vara och genom krav på att undantagen ska ligga i linje med förpliktelseerna i fråga om de mänskliga rättigheterna.

Bestämmelsen medger en möjlighet att genom fullmakt i lag införa tillfälliga undantag från de grundläggande rättigheterna under undantagsförhållanden också genom förordning av statsrådet. För att lagstiftningsbehörighet ska kunna delegeras krävs det särskilda skäl, ett exakt avgränsat tillämpningsområde och i lag angivna grunder för tillfälliga undantag. Dessa bestämmelser utgör en sådan uppluckring av delegeringsbestämmelserna som grundlagsutskottet avser i sitt utlåtande om beredskapslagen. De föreslagna avgränsningarna kan anses lyckade. Utskottet har emellertid noterat att propositionsmotiven lämnar frågor öppna i visst avseende. Därför preciserar utskottet i detaljmotiven till vissa delar kriterierna för tolkning av förutsättningarna.

Utskottet påpekar att den nya bestämmelsen i grundlagen om begränsade möjligheter att genom förordning införa undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna inte i fråga om beredskapslagen de facto innebär någon uppluckring av innehållet, eftersom lagen har antagits som en undantagslag uttryckligen därför att dess normgivningsbemyndiganden inte är tillräckligt exakta. Också det vilande förslaget till

ny beredskapslag ska därför behandlas i grundlagsordning.

Utveckling av medborgarnas möjligheter att påverka

Regeringen föreslår ett helt nytt instrument i grundlagen som ska främja medborgarnas möjligheter till direkt inflytande, medborgarinitiativ. Bestämmelserna har en nära anknytning till de bestämmelser i grundlagen som betonar medborgarnas möjligheter att delta och medverka. Till demokratin hör enligt grundlagens 2 § 2 mom. att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Enligt 14 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällslik verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Vidare ska det allmänna i enlighet med 20 § 2 mom. verka för att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Medborgarinitiativet kan ses som ett konkret sätt att nu även på statlig nivå främja syftet med dessa bestämmelser.

Initiativet kompletterar det representativa systemet, som fortfarande ska ses som det primära. Riksdagens lagstiftningsarbete bygger även i fortsättningen huvudsakligen på regeringens propositioner och riksdagsledamöternas lagmotioner, men medborgarinitiativet blir ett nytt inslag vid sidan om dessa. Det är ett sätt att väcka ett lagstiftningsärende i riksdagen som faller tillbaka på det civila samhällets aktivitet. Medborgarinitiativet kan också fungera som en kanal för att inleda en medborgardebatt och lyfta fram nya frågor för politisk debatt. I bästa fall kan utveckling av medborgarinflytandet rent allmänt bidra till att folk inte fjärrar sig från politiken.

De föreslagna bestämmelserna om medborgarinitiativ på grundlagsnivå är tämligen allmänt hållna. Initiativen ska läggas fram för riksdagen och det krävs att minst 50 000 röstberättigade finska medborgare ska ha undertecknat ett initiativ. Initiativen ska gälla lagstiftning. Detaljerna kommer att anges närmare i lagstiftningen om

medborgarinitiativ. De förfaranden som då införs kommer att vara avgörande för hur användbart medborgarinitiativet är som instrument. Grundlagsutskottet anser det vara viktigt att man inte ställer alltför stränga formella krav på medborgarinitiativ i den kompletterande lagstiftningen. Dessutom bör det också ges en möjlighet att samla in underskrifter i elektroniska data-nät, om det kan ske på ett tillförlitligt sätt som inte utgör ett hot mot skyddet av personuppgifter. I så fall kommer kravet på 50 000 undertecknare de facto inte att bli ett hinder för att väcka ett seriöst initiativ som åtnjuter ett brett stöd.

Detaljmotivering

Finlands grundlag

1 §. Statsskick. Även utan eatt det uttryckligen omnämns har EU-medlemskapet på ett betydande sätt inverkat på tolkningen av grundlagens suveränitetsbestämmelser. Bestämmelsen om Finlands suveränitet måste enligt förarbetena till grundlagen och utskottets etablerade tolkningspraxis granskas i skenet av Finlands internationella förpliktelser, särskilt med beaktande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 73/I, GrUU 16/2005 rd, s. 3/II, och GrUU 5/2007 rd, s. 9/I). I praktiken har detta inverkat så att skyldigheter med kopplingar till EU i princip ansetts vara oproblematiska med avseende på suveränitetsbestämmelserna. EU-medlemskapet har vägts in också i tolkningen av andra grundlagsbestämmelser. Därför förefaller det som en naturlig lösning att nämna medlemskapet i grundlagens 1 kap. om statsskickets grunder och i samband med bestämmelsen om deltagande i internationellt samarbete.

Utskottet påpekar att det förfarande som blir tillämpligt om Finland beslutar utträda ur EU inte kommer att påverkas av att EU-medlemskapet nämns i 1 § i grundlagen. De nya fördragen efter Lissabonfördraget innehåller bestämmelser om utträde ur unionen och det tillämpliga förfarandet. I 94 § 2 mom. i grundlagen föreskrivs det att beslut om uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet

(se GrUB 10/1998 rd, s. 25—26). Detta gäller också EU:s grundfördrag. Ett utträde ur EU skulle oavsett den föreslagna grundlagsbestämmelsen om EU-medlemskap vara en synnerligen komplicerad och långvarig process, som skulle kräva omfattande ändringar bland annat i den nationella lagstiftningen. Utskottet anser det i sig vara klart att också många grundlagsbestämmelser behöver ändras om medlemskapet upphör, men att det inte krävs att den nya bestämmelsen eller andra bestämmelser som nämner EU ändras eller upphävs i förväg för att ett utträde ska vara möjligt.

Den nya bestämmelsen innebär inte heller någon förändring i fråga om landskapet Ålands möjligheter att utträda ur EU.

23 §. *De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden.* Förslaget att utvidga definitionen på undantagsförhållanden till att utöver väpnat angrepp också inbegripa andra undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen innebär i praktiken att exempelvis allvarliga naturkatastrofer, pandemier eller stora olyckor kan berättiga tillämpning av lagstiftningen om undantagsförhållanden. Detta motsvarar den grad av allvarlighet som internationella människorättskonventioner och deras tillsynsorgan i praktiken krävt av ett nödläge. Däremot är enbart en ekonomisk kris inget nödläge enligt konventionerna. Enligt utskottets uppfattning kan inte heller exempelvis en omfattande arbetskonflikt anses vara ett undantagsförhållande som allvarligt hotar nationen enligt bestämmelsen (jfr GrUU 6/2009 rd, s. 4/I).

Ett bemyndigande att genom förordning införa undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna får utfärdas genom lag bara av särskilda skäl. Kravet på särskilda skäl förutsätter att det finns tungt vägande grunder för bemyndigandet. Enligt propositionsmotiven skulle ett särskilt skäl *exempelvis* kunna vara att det är ovanligt svårt att förutse vilka befogenheter myndigheterna behöver eller att saken är av sådan art att den fordrar särskilt detaljerade föreskrifter. Utskottets åsikt är att kravet på särskilda skäl inte kan lämnas öppet på det sätt som

motiven gör i ett fall av detta slag som är synnerligen känsligt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför understryker utskottet att ett särskilt skäl enligt bestämmelsen endast kan utgöras av en situation där det är exceptionellt svårt att förutse de nödvändiga befogenheterna.

Kraven på att grunderna för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna ska stiftas genom lag och på att förordningens räckvidd noga ska avgränsas har ett nära tolkningssamband med kravet att begränsningar i de grundläggande rättigheterna måste föreskrivas genom lag och kravet på att begränsningarna ska vara exakta och noga avgränsade, liksom även med den bestämmelse i 80 § 1 mom. i grundlagen som säger att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. Syftet med den föreslagna ändringen av 23 § är i detta avseende att i fråga om lagstiftning om undantagsförhållanden ge lagstiftaren en av ärendets natur påkallad något mer omfattande delegeringsfullmakt än i fråga om annan lagstiftning. Undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna måste ändå anges i lag med så stor precision som det över huvud taget är möjligt att göra med beaktande av att undantagsförhållanden har ett visst mått av oförutsägbarhet. Alla faktorer som är väsentliga med avseende på undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna måste framgå av lagen, och det går inte att lämna förordningens räckvidd öppen i lag "för säkerhets skull". Användningen av den prövningsrätt man ger den som utfärdar förordningen måste begränsas till vad som är nödvändigt med beaktande av regleringens karaktär.

Enligt propositionen ska förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag föreläggas riksdagen utan dröjsmål. Därmed införs konstitutionella garantier för den rätt till efterkontroll som ingår i den gällande beredskapslagen och det vilande förslaget till ny beredskapslag. Med beaktande av regleringsobjekt är rätten till efterkontroll motiverad, eftersom man då kan garantera riksdagen rätt att kontrollera att enskilda förordningar är korrekta, nödvändiga och proportionerliga (se GrUU 6/2009 rd, s. 13/II).

Bestämmelsen gäller i enlighet med ordalydel- sen förordningar om tillfälliga undantag. Utskot- tet anser emellertid att denna grundlagsbestäm- melse inte utgör något hinder för att man i fram- tiden i lagstiftningen om undantagsförhållanden inför en bestämmelse av samma slag som i den gällande beredskapslagen och det vilande försla- get till beredskapslag, dvs. som innebär att alla förordningar som utfärdas med stöd av lagen och som gäller utövande av befogenheter ska före- läggas riksdagen. Dessutom påpekar utskottet att det finns ett krav på att förordningarna *utan dröjsmål* ska föreläggas riksdagen. I samman- hang av detta slag måste kravet enligt utskottets uppfattning anses betyda att förordningarna ska ges in till riksdagen genast när de godkänts av statsrådet.

58 §. *Presidentens sätt att fatta beslut.* I andra fall än de som gäller stadfästande av lag, utnäm- ning till tjänst eller förordnande till uppdrag ska presidentens prövningsrätt med stöd av det före- slagna 2 mom. bindas till statsrådets förslag till avgörande efter det att ärendet på nytt har be- retts i statsrådet och det föredras andra gången för presidenten. En förutsättning är att statsrå- dets nya förslag motsvarar den ståndpunkt i sa- ken som riksdagen har uttryckt.

Ett sådant förfarande är alltför flexibelt och oklart när det gäller form, innehåll och tidpunkt för riksdagens ståndpunkt. Eftersom dessa be- stämmelser har principiell betydelse är det vik- tigt att riksdagens ståndpunkt uttryckligen ut- trycks i plenum och gäller det ärende som beslu- tet gäller. Utskottet anser därmed att riksdagens ståndpunkt inte på det sätt som nämns i proposi- tionsmotiven kan bygga på en ståndpunkt som riksdagen tidigare har uttryckt under riksdagsbe- handlingen eller på utskottets ståndpunkt i frå- gan. Med beaktande av förfarandets natur anser utskottet att det inte heller är nödvändigt att in- föra en möjlighet att förrätta omröstning om re- geringens förtroende efter behandlingen, vilket förfarandet med meddelanden från statsrådet möjliggör. Det lämpligaste förfarandet är enligt utskottets mening att statsrådet ska lämna riks- dagen en redogörelse enligt 44 § i grundlagen

när det vill föra saken till riksdagen. Därefter ska beslutet fattas i enlighet med riksdagens ställ- ningstagande, om statsrådet föreslår presidenten det. Utskottet har ändrat förslaget i enlighet med detta.

Det ändrade förfarandet innebär i praktiken vissa exakthetskrav både på statsrådets stånd- punkt i redogörelsen och på riksdagens ställ- ningstagande som svar på den. Redogörelsen måste tillräckligt exakt ange vilken fråga riksda- gen ska ta ställning till. Riksdagen måste å sin sida uttrycka sin ståndpunkt så exakt att den kan användas som grund för ett nytt förslag till avgö- rande.

Redogörelseförfarandet garanterar att be- handlingen är öppen för insyn. Om frågan är ut- rikespolitiskt känslig kan detta å sin sida beak- tas i utskottsberedningen. Enligt den ändring av 23 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning som trä- der i kraft den 1 maj 2011 krävs det utskottsbe- handling för att riksdagen ska kunna godkänna ett ställningstagande med anledning av en redo- görelse.

Detta ger statsrådet möjlighet att pröva huru- vida en redogörelse ska lämnas till riksdagen om ett ärende återgått. Statsrådet kan också bedöma om det vill förelägga presidenten ett förslag till avgörande i enlighet med riksdagens ställnings- tagande. Presidenten är dock bunden av statsrå- dets andra förslag till avgörande bara om det överensstämmer med riksdagens ställningsta- gande med anledning av redogörelsen.

Finlands deltagande i internationella militära krishanteringsoperationer hör i egenskap av in- ternationellt ärende i princip till den ärendekate- gori som avses i 2 mom. Det innebär att presi- denten under de förutsättningarna ovan i sitt be- slutsfattande är bunden av statsrådets nya för- slag till avgörande. Men enligt propositionsmo- tiven ska beslut om Finlands deltagande i prakti- ken bygga på gemensamt ställningstagande av riksdagen, republikens president och statsrådet. Utskottet anser att besluten om deltagande i mi- litär krishantering till sin natur är sådana att de bör avskiljas från presidentens sätt att fatta be- slut enligt 58 § 2 mom. och att de ska regleras särskilt genom lag. Utskottet har därför lagt till

ett nytt 6 mom. i 58 §. Beslut om Finlands deltagande i militär krishantering ska alltså fattas i enlighet med vad som särskilt bestäms genom lag. Det är fråga om ett uppdrag att bestämma om förfarandet i vanlig lagstiftningsordning. Det blir då också möjligt att utfärda bestämmelser om beslutsfattandet som i viss mån avviker från grundlagens bestämmelser.

Utskottet påpekar att möjligheten att utfärda bestämmelser bara gäller beslutsprocessen och att den inte påverkar behörighetsfördelningen mellan statsorganen enligt 93 § i grundlagen. Denna möjlighet eller den nedan föreslagna ändringen i lagen om militär krishantering undanröjer inte den lagens karaktär av undantagslag (se GrUU 54/2005 rd och GrUU 6/2006 rd).

66 §. *Statsministerns uppgifter.* Enligt det föreslagna 2 mom. företräder statsministern Finland vid Europeiska rådets möten och i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företrädd. Ett sådant klagande av rådande praxis är i och för sig motiverat, menar grundlagsutskottet. Bestämmelsen måste också ange den möjlighet som propositionsmotiven nämner, dvs. att det är upp till statsrådets prövning att undantagsvis besluta något annat om representationen. Denna möjlighet bör gälla bara andra möten än Europeiska rådet. Därför bör bestämmelsen delas upp i två meningar.

Efter utskottets ändringar framgår det entydigt av första meningen i 2 mom. att Finlands företrädare i Europeiska rådet är statsministern. Det behövs inget särskilt beslut av statsrådet om detta. Också ersättarrangemangen vid förhinder för statsministern framgår direkt av det moment som nu blir 3 mom. Det är emellertid fortsatt statsrådets allmänna sammanträde som beslutar om en minister eventuellt ska biträda statsministern när Europeiska rådet har möte.

Utgångspunkten för den nya andra meningen i 2 mom. är att statsministern företräder Finland också i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företrädd, dvs. i praktiken de informella sammanträdena mellan EU:s stats- eller regerings-

chefer och EU:s s.k. tredjelandsmöten. När huvudregeln följs kommer statsrådets allmänna sammanträde inte att fatta något separat beslut om att statsministern eller, när statsministern har förhinder, ställföreträdaren ska fungera som Finlands företrädare. Men statsrådet kommer också med stöd av bestämmelsen att kunna fatta ett särskilt beslut om att någon annan ska företräda Finland vid sidan av eller i stället för statsministern. Det blir då möjligt för statsrådet att utifrån sin egen bedömning undantagsvis besluta exempelvis att republikens president eller den berörda ministern företräder Finland på sådana möten. Grundlagsutskottet anser i likhet med utrikesutskottet att det kan vara motiverat att presidenten deltar t.ex. om det med hänsyn till mötets natur kan bidra till att föra fram Finlands ståndpunkter

94 §. *Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem och 95 §. Ikraftträdande av internationella förpliktelser.* Grundlagsutskottet påpekar att granskningen av hur betydelsefull en behörighetsöverföring är måste ske med beaktande av utskottets nyare tolkningspraxis. Den innebär att man måste bedöma effekterna av behörighetsarrangemang mer flexibelt och extensivt, särskilt så att i stället för vid formella faktorer fästa större vikt vid den överförda behörighetens materiella betydelse (GrUU 19/2010 rd, s. 5/I).

Den föreslagna ändringen av 95 § 2 mom. i grundlagen påverkar inte ikraftträdandeförfarandet för internationella avtal som står i strid med självstyrelselagen för Åland. Överföring av behörighet som står i strid med självstyrelselagen kommer även i fortsättningen att träda i kraft i landskapet Åland bara om lagtinget och riksdagen har fattat beslut om detta i enlighet med 59 § 2 mom. i självstyrelselagen.

128 §. *Försvarsmaktens överbefälhavare.* Regeringen föreslår i 1 mom. att möjligheten att överlåta uppgiften som överbefälhavare ska begränsas så att presidenten bara under undantagsförhållanden kan överlåta uppgiften på någon annan finsk medborgare på framställning av

statsrådet. Enligt propositionsmotiven avses här undantagsförhållanden enligt 23 § i grundlagen.

Den gällande grundlagens 128 § ger möjlighet att vid behov fatta beslut om överlåtelse även i andra fall än vid väpnad konflikt (RP 1/1998 rd, s. 183/I)). Grundlagsutskottet anser att den föreslagna begränsningen av möjligheten att överlåta uppgiften vara motiverad, i synnerhet när man beaktar ändringen i grundlagens 58 § 2 mom. i fråga om hur statsrådets förslag till avgörande påverkar presidentens beslutsfattande. Tröskeln blir relativt hög för att uppgiften som överbefälhavare ska överlåtas när överlåtelsen kopplas till de i 23 § definierade undantagsförhållandena. Därmed anser utskottet att man inte behöver begränsa möjligheten att överlåta uppgiften på det sätt som försvarsutskottet nämner, dvs. till väpnade angrepp.

Med hänvisning till försvarsutskottets utlåtande konstaterar grundlagsutskottet att också beslutet om att återta uppgiften fattas genom samma förfarande som överlåtelsen (se RP 1/1998 rd, s. 183/I).

Lagen om militär krishantering

2 §. *Beslut om deltagande och beredskap.* Grundlagsutskottet har i enlighet med vad som sägs ovan lagt till ett nytt 6 mom. i 58 §. Enligt det ska beslut om Finlands deltagande i militär krishantering fattas i enlighet med vad som särskilt bestäms genom lag. Det blir då också möjligt att utfärda bestämmelser om beslutsfattandet i vanlig lag som i viss mån avviker från grundlagens bestämmelser.

Bestämmelser om deltagande i militär krishantering finns nu i lagen om militär krishantering. Lagens 2 § innehåller bestämmelser om beslut om deltagande och beredskap. Enligt 1

mom. fattas beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering och om försättande av en militär avdelning i hög beredskap i varje enskilt fall av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. I fråga om att återsända ärenden tillämpas grundlagens gällande 58 § 2 mom.

Grundlagsutskottet har fogat ett nytt 2 mom. till 2 § i lagen om militär krishantering. Genom tillägget utesluter man uttryckligen tillämpningen av 58 § 2 mom. på beslutsfattandet. Momentet behöver då kompletteras med en bestämmelse om att ärendet dock återgår till statsrådet för beredning, om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag. Avsikten är att inte ändra på det beslutsförfarande som numera tillämpas. Det nya momentet innebär att nuvarande 2 mom. blir 3 mom. och nuvarande 3 mom. blir 4 mom.

Motionen

De ändringar utskottet gjort i 58 och 66 § i grundlagsförslaget motsvarar i stor utsträckning ändringsförslagen i LM 44/2010 rd. Utskottet föreslår därför att lagförslaget i propositionen och lagmotionen ska godkännas i dess ändrade lydelse.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utifrån propositionen och lagmotion LM 44/2010 rd med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett nytt lagförslag 2 (Utskottets nya lagförslag).

*Utskottets ändringsförslag***1.****Lag****om ändring av Finlands grundlag**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen, *ändras* i Finlands grundlag 1 § 3 mom., 23 §, 39 § 1 mom., 46 § 1 mom., 49 §, rubriken för 53 §, 58 § 2 mom., 94 § 2 mom., 95 § 1 och 2 mom., 118 § 3 mom., 126 § och 128 § 1 mom. samt *fogas* till 14 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., till 53 § ett nytt 3 mom., *till 58 § ett nytt 6 mom.* och till 66 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

1, 14, 23, 39, 46, 49 och 53 §
(Som i RP)

58 §

Presidentens sätt att fatta beslut

Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. *I så fall kan statsrådet lämna riksdagen en redogörelse i andra frågor än de som gäller stadfästade av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till ett uppdrag. Därefter ska beslutet fattas i enlighet med riksdagens ställningstagande med anledning av redogörelsen, om statsrådet föreslår det.*

*Beslut om Finlands deltagande i militär kris-
hantering ska fattas i enlighet med vad som sär-
skilt bestäms genom lag. (Nytt 6 mom.)*

66 §

Statsministerns uppgifter

Statsministern företräder Finland vid Europeiska rådets möten (*utesl.*). Statsministern företräder Finland också i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företrädd, om inte statsrådet undantagsvis beslutar något annat.

94, 95, 118, 126 och 128 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets nya lagförslag

2.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om militär krishantering

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 2 § i lagen om militär krishantering (211/2006) ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., som följer:

2 §

Beslut om deltagande och beredskap

det för beredning, om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag. (Nytt 2 mom.)

På beslutsfattandet tillämpas inte 58 § 2 mom. i grundlagen. Ärendet återgår dock till statsrå-

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 4 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Hannes Manninen /cent
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.

RESERVATION

Motivering

Jag ställer mig bakom förslaget att lagstifta om medborgarinitiativ. Det är också den ståndpunkt som Vänsterförbundets riksdagsgrupp har intagit. Medborgarinitiativet blir en ny möjlighet för medborgarna till medinflytande på riksplanet. Det blir ett sätt att påverka som kompletterar den representativa demokratin och ger väljarna möjlighet att direkt vara med och bestämma vad som ska finnas på agendan i den politiska beslutsprocessen och få sina initiativ behandlade av riksdagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare ha rätt, enligt vad som bestäms genom lag, att lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas.

1 § 3 mom. bör strykas. Jag föreslog att förslaget i betänkandet att skriva in Finlands EU-medlemskap i 1 § 3 mom. i grundlagen stryks. Jag anser att EU-medlemskapet inte explicit behöver nämnas i grundlagen. Vårt medlemskap i FN nämns inte heller i den gällande grundlagen. Enligt 1 § 3 mom. i den gällande grundlagen deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Momentet uttrycker landets positiva inställning till internationellt samarbete och sätter generella mål för vårt internationella engagemang. Bestämmelsen har gällt allt sedan grundlagsreformen 2000 utan att grundlagens funktion har blivit störd av att det saknats en passus om EU-medlemskapet.

58 § 2 mom. Utifrån det linjeval som Vänsterförbundets riksdagsgrupp gjort ser jag det inte som godtagbart att statsministern och de ledande ministrarna från regeringspartierna enligt grundlagen ska ha rätt att besluta i alla viktiga utrikespolitiska frågor. Maktfördelningen mellan regeringen och republikens president kräver att de här maktorganen samverkar. Förslaget om regler för presidentens beslut slopar de facto den här skyldigheten att samverka kring utrikespolitiska beslut.

Utskottet har ändrat innehållet i 58 § 2 mom. i grundlagen så att om republikens president inte godkänner statsrådets förslag till avgörande, kan statsrådet lämna riksdagen en redogörelse i andra frågor än de som gäller stadfästande av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till ett uppdrag. Därefter ska beslutet fattas i enlighet med riksdagens ställningstagande med anledning av redogörelsen, om statsrådet föreslår det.

Även om utskottets förslag i detta avseende är tydligare än regeringens ursprungliga förslag, anser jag att förfarandet kommer att leda till att republikens presidents makt att leda utrikespolitiken faller samman.

Nu vill utskottet på omvägar ta befogenheten att fatta självständiga beslut från den president som folket utsett genom direkt val, men det vågar man inte föreslå rakt av i 93 § som man ursprungligen hade tänkt göra.

Formuleringen att Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet ska visserligen stå kvar i 93 § 1 mom. Men i den form som utskottet godkänt förslaget kommer presidenten de facto att fråntas sin makt genom att sättet att fatta beslut ändras i 58 §. I likhet med Vänsterförbundets riksdagsgrupp är jag för att bevara presidentens nuvarande utrikespolitiska status.

Lösningen är motstridig och speciell så till vida att vi skulle ha kvar 93 § i grundlagen, som säger att Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet, men att presidentens ledningsmakt i utrikespolitiska frågor genom ändringen i 58 § i konfliktsituationer de facto underställs statsministerns och statsrådets slutliga ståndpunkt förutsatt att den svarar mot den ståndpunkt som riksdagen utifrån en redogörelse intagit i frågan.

I en konfliktsituation leder förslaget enligt betänkandet till att statsrådets och presidentens ståndpunkter inte längre behöver sammanjämkas. I det avseendet urholkar det behörighetsbestämmelsen i 93 § i grundlagen att Finlands utri-

kespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet.

Vid utskottsbehandlingen föreslog jag att 58 § 2 mom. omformuleras så här: "Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. (*Utesl.*)"

66 § 2 mom. bör strykas. Jag föreslog att 66 § i grundlagen behåller sin gällande lydelse. Republikens president bör fortfarande kunna delta i internationella möten där utrikes- och säkerhetspolitiska frågor som är viktiga för Finland behandlas.

Förslag till uttalande. Jag föreslår ett uttalande i betänkandet om att riksdagen förutsätter att regeringen skyndsamt bereder en sådan ändring i lagen om statsrådet att också republikens presi-

dent kan kalla regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott till ett gemensamt möte.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen godkänner lagförslag 2 enligt betänkandet,

*att riksdagen godkänner lagförslag 1 enligt betänkandet men stryker 1 och 66 § och godkänner 58 § 2 mom. med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**) och*

*att riksdagen godkänner ett uttalande (**Reservationens förslag till uttalande**).*

Reservationens ändringsförslag

58 §

(6 mom. som i GrUB)

Presidentens sätt att fatta beslut

— — — — —
Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. (*Utesl.*)
— — — — —

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen skyndsamt bereder en sådan ändring i

lagen om statsrådet att också republikens president kan kalla regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott till ett gemensamt möte.

Helsingfors den 4 februari 2011

Veijo Puhjo /vänst