

Grundlagsutskottet

Utredning av hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Grundlagsutskottet beslutade den 29 april 2020 att som eget ärende inleda en utredning huruvida riksdagens omfattande rätt att få information tillgodoses på det sätt som avses i grundlagen (PeVP 30/2020 vp, § 8).

Utlåtanden och ställningstaganden

Följande utlåtanden har lämnats i ärendet:

- stora utskottet StoUU 4/2020 rd
- utrikesutskottet UtUU 4/2020 rd
- revisionsutskottet ReUU 1/2020 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 7/2020 rd
- jord- och skogsbruksutskottet JsUU 10/2020 rd
- försvarsutskottet FsUU 2/2020 rd
- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 3/2020 rd
- ekonomiutskottet EkUU 10/2020 rd
- framtidsutskottet FrUU 3/2020 rd
- miljöutskottet MiUU 4/2020 rd

Följande ställningstaganden har lämnats i ärendet:

- finansutskottet VaVP 21/2020 vp
- lagutskottet LaVP 23/2020 vp
- kommunikationsutskottet LiVP 16/2020 vp
- kulturutskottet SiVP 29/2020 vp
- underrättelsetillsynsutskottet TiVP 3/2020 vp
- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet TyVP 23/2020 vp

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- professor Mikael Hidén

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

- justitieråd Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Anhängiggörande och bakgrund

Grundlagsutskottet beslutade den 29 april 2020 att som eget ärende inleda en utredning huruvida riksdagens omfattande rätt att få information tillgodoses på det sätt som avses i grundlagen (PeVP 30/2020 vp, § 8). Grundlagsutskottet beslutade inledningsvis be utskottets sekretariat utarbeta en promemoria om utskottets praxis i sammanhang som är av betydelse med tanke på utredningen. Dessutom beslutade utskottet att som en förberedande åtgärd be riksdagens övriga utskott lämna utlåtande i ärendet senast den 22 maj 2020.

Grundlagsutskottet har fått utlåtandena MiUU 4/2020 rd, ReUU 1/2020 rd, JsUU 10/2020 rd, StoUU 4/2020 rd, FsUU 2/2020 rd, FrUU 3/2020 rd, FvUU 7/2020 rd, EkUU 10/2020 rd, ShUU 3/2020 rd och UtUU 4/2020 rd. Dessutom har annat ställningstagande lämnats av kulturutskottet, arbetslivs- och jämställdhetsutskottet, lagutskottet och finansutskottet. Kommunikationsutskottet beslutade att inte avge något utlåtande i ärendet. På uppdrag av utskottet informerade dock utskottets kansli grundlagsutskottet om utskottets tidigare ståndpunkter i frågan. Utlåtandena och ställningstagandena, liksom hela utredningen, behandlar problem med att få information under flera valperioder.

Grundlagsutskottet sände de nämnda utredningarna och utlåtandena till sakkunniga för en konstitutionell bedömning.

Regleringen av ärendet i grundlagen

I 2 § i grundlagen finns bestämmelser om den demokrati som hör till de grundläggande principerna i Finlands konstitution och till grunderna för statsmakten och som utgör fundamentet och den samlande utgångspunkten också för riksdagens rätt att få uppgifter. Enligt 2 § i grundlagen tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. Riksdagen är det högsta statsorganet, och i Finland kan det inte finnas andra, konkurrerande statsorgan utöver riksdagen (se RP 1/1998 rd, s. 74). Utgångspunkten för 3 § i grundlagen, som gäller tredelningen av statsmakten, är likaså riksdagens företräde och att den dömande makten uteslutande utövas av oberoende domstolar (se Antero Jyräki — Jaakko Husa: Valtiosääntöoikeus, 2012, s. 128). Utövandet av lagstiftande makt och budgetmakt har i grundlagen helt anvisats riksdagen, och i enlighet med principen om parlamentarism övervakar riksdagen politiskt och juridiskt statsrådets verksamhet.

Av riksdagens ställning som högsta statsorgan samt som statsorgan som utövar lagstiftningsmakt och statsfinansiell makt följer att riksdagen måste få tillförlitlig och omfattande information till grund för sitt beslutsfattande. Det är en nödvändig förutsättning för de grunder för en demokra-

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

tisk regeringsform som anges i grundlagen. Informationsutbyte mellan riksdagen och regeringen är oundgängliga element för att det parlamentariska systemet ska fungera. Riksdagens omfattande rätt att få information tryggar också den parlamentariska kontrollen av statsrådet.

Riksdagen och dess utskott måste kunna lita på att det i regeringspropositioner och andra ärenden som kommer in för behandling ges all information som är relevant med tanke på riksdagens beslutsfattande och att utskotten vid sakkunnigutfrågningar erbjuder all den information som utskottet begär eller som annars visar sig vara betydelsefull med tanke på utskottsarbetet. Med tanke på grundlagsutskottets arbete är det väsentligt att man i propositionernas motivering till lagstiftningsordningen på ett heltäckande och korrekt sätt bedömer lagförslagens förhållande till grundlagen utan att de punkter i propositionerna som eventuellt är oklara i konstitutionellt hänseende till någon del lämnas utan särskild uppmärksamhet.

Enligt en uttrycklig bestämmelse i 47 § 1 mom. i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Bestämmelsen omfattar både en skyldighet att på eget initiativ tillstålla riksdagen behövlig information och en skyldighet att lägga fram sådan information som riksdagen begär (RP 1/1998 rd, s. 98/II). Den minister som saken gäller ska se till att utskott utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna (RP 1/1998 rd, s. 98/II).

Enligt grundlagsutskottets praxis påverkas rätten att få information inte av att de upplysningar ett utskott behöver är sådana till sin juridiska karaktär att de borde hållas hemliga (GrUB 7/1990 rd, s. 2/II). Bestämmelser om behandling av sekretessbelagda handlingar i utskott och om utskottsmedlemmarnas tystnadsplikt finns i 50 § 2 och 3 mom. i grundlagen och i 43 a—43 c § i riksdagens arbetsordning. I grundlagen finns överhuvudtaget inga bestämmelser om sådana grunder på vilka statsrådet eller ett enskilt ministerium kan underlåta att lämna information om något till riksdagen. En enskild riksdagsledamots rätt att av myndigheterna få för uppdraget som riksdagsledamot behövliga uppgifter i myndigheternas besittning gäller dock enligt 47 § 3 mom. i grundlagen inte uppgifter som ska hållas hemliga eller som gäller en proposition om statsbudgeten under beredning.

Av det konstitutionella förhållandet mellan statsorganen följer således att det uttryckligen är statsrådets uppgift och skyldighet att ta fram den information som riksdagen behöver. Det står dessutom klart att bedömningen av om informationen behövs eller inte hör till riksdagens exklusiva behörighet. Statsrådets grundlagsfästa skyldighet att lämna upplysningar är generell, med den begränsningen att en enskild ministers skyldighet endast sträcker sig till dokument och information som finns hos myndigheter inom det berörda ministeriets ansvarsområde.

Varken grundlagen eller någon annan lag ställer i sig något uttryckligt krav på tillförlitligheten hos den information som lämnas till riksdagen. Tillförlitlighetskravet kan dock grundas på riksdagens ställning som högsta statsorgan samt på den fördelning av statliga uppgifter mellan olika statsorgan som baserar sig på grundlagen. I den juridiska litteraturen har det ansetts att bakgrunden till alla arrangemang och förfaranden som gäller riksdagens tillgång till information är det krav som oundvikligen hör samman med det parlamentariska systemets funktion, dvs. att riksdagen får all den information som den behöver för sitt beslutsfattande. Det centrala i kravet är att informationen ska vara tillförlitlig. I riksdagens verksamhet måste man kunna lita på att den infor-

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

mation som lämnas av regeringen är korrekt (Hidén, Mikael: Juridik och former i riksdagsarbetet. Fjärde omarbetade upplagan, Riksdagens kanslis publikation 7/2019, s. 262).

Uttrycket tillförlitlighet kan avse att upplysningarna är innehållsmässigt konsekventa och korrekta, dvs. innehållsmässigt korrekta, samt att upplysningarna är relevanta med tanke på det ärende som behandlas. Tillförlitligheten gäller också informationens bredd. Informationen ska alltså beskriva det aktuella ärendet och fenomenet i tillräcklig omfattning och behandla dess olika dimensioner. Riktighetskravet inbegriper att utredningarna motsvarar verkligheten och att exempelvis motiveringen till ett förslag ger en korrekt beskrivning av författningens innehåll och tolkningarna av det. I fråga om kalkyler innebär riktighetskravet att kalkylerna ska vara korrekta. Tillförlitlighet innebär att det aktuella ärendet eller fenomenet beskrivs så korrekt som möjligt, vilket också innebär att osäkerhetsfaktorer lyfts fram så tydligt som möjligt (se t.ex. Statens revisionsverks revisionsberättelser 16/2012, s. 26; på finska).

Riksdagens möjligheter att sköta sina konstitutionella uppgifter enligt grundlagen och dess ställning som högsta statsorgan försvagas väsentligt om det vid en objektiv bedömning inte går att förutsätta att statsrådet lämnar så korrekt information som möjligt. Ett adekvat kunskapsunderlag och kontroll av underlaget är viktiga principer också i anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner och i anvisningarna om riksdagens medverkan i behandlingen av EU-ärenden. En väsentlig princip för beredningen av riksdagsärenden är att statsrådet och särskilt de föredragande tjänstemännen och ministeriets kanslichef är skyldiga att försäkra sig om att lagberedningen och kunskapsunderlaget uppfyller objektivitetskravet.

Det har enligt grundlagsutskottet likväl i anknytning till riksdagens omfattande rätt att få information på det sätt som avses i grundlagen förekommit problem som det funnits anledning att särskilt utreda.

Syftet med och omfattningen av rätten att få information

Riksdagens rätt att få uppgifter stöder sig framför allt på tre konstitutionella grundprinciper. De förutsätter alla att riksdagen har effektiv och tillräckligt omfattande rätt att få information om förvaltningen.

Den omfattande rätten att få information är för det första en del av parlamentarismen och den parlamentariska kontrollen. Eftersom medlemmarna i statsrådet enligt grundlagen ska åtnjuta riksdagens förtroende, ska riksdagen på motsvarande sätt ha möjlighet att få de tillräckliga och tillförlitliga upplysningar som behövs för att bedöma förtroendet. En annan faktor som kräver obegränsad rätt att få information är riksdagens lagstiftnings- och budgetmakt. Riksdagen måste också ha tillgång till tillräcklig och tillförlitlig information för att kunna utöva denna makt. För det tredje har riksdagen behörighet i internationella ärenden och EU-ärenden när den deltar i ikraftsättandet av internationella förpliktelser och beredningen av EU-ärenden. Utövandet av denna behörighet förutsätter på samma sätt en effektiv och omfattande rätt att få information.

Riksdagens grundlagsfästa rätt att få information innebär på motsvarande sätt en rättslig skyldighet för statsrådet och ministerierna att se till att denna rätt fullföljs. Skyldigheten gäller i synnerhet ministrarna samt statsrådets och ministeriernas personal.

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

Riksdagens rätt att av statsrådet få behövlig information inbegriper två olika element: å ena sidan statsrådets skyldighet att på eget initiativ lämna de upplysningar som riksdagen behöver och å andra sidan dess skyldighet att lämna de upplysningar som riksdagen särskilt begär. Det finns anledning att skilja mellan dessa skyldigheter: av riksdagens ställning som högsta statsorgan och av den parlamentariska funktion som riksdagens rätt att få information har följer att riksdagens rätt att få information är ovillkorlig såtillvida att statsrådet inte får vägra lämna ut begärda upplysningar exempelvis på den grunden att det inte anser att upplysningarna behövs med tanke på behandlingen av ett ärende.

Statsrådets skyldighet att på eget initiativ lämna de upplysningar som riksdagen behöver är ofta förknippad med att statsrådet gör en prövning av vilka upplysningar som behövs för behandlingen av ärendet. Rätten att få information kan i sådana situationer vara beroende av tolkning. Det kan exempelvis råda oklarhet om hur behövliga och viktiga vissa upplysningar är. Den rätt som enligt grundlagen tillkommer riksdagen att av statsrådet få den information som behövs för behandlingen av ett ärende förverkligas inte om riksdagen inte får alla objektivt sett nödvändiga uppgifter, men den förverkligas inte heller på behörigt sätt när riksdagen får uppgifter som är onödiga, betydelselösa eller otillförlitliga med tanke på behandlingen av ärendet. Det väsentliga ur konstitutionell synvinkel är dock att riksdagen själv ytterst ska avgöra sådana oklarheter: om det råder oklarhet om huruvida de upplysningar som statsrådet lämnar är tillräckliga, ska statsrådet i alla situationer lämna de uppgifter som riksdagen begär, oberoende av vad statsrådet anser om upplysningarnas relevans för behandlingen av ärendet. Om grundlagsutskottet till exempel i samband med ett och samma lagstiftningsprojekt eller även annars upprepade gånger särskilt måste utöva sin rätt att få information enligt 47 § i grundlagen (se GrUB 7/2020 rd, GrUB 8/2020 rd, GrUB 12/2020 rd), har det ur konstitutionell synvinkel inte varit tillräckligt att statsrådet på eget initiativ lämnat riksdagen sådana upplysningar som 47 § i grundlagen förutsätter.

Innehållet i rätten att få information

Tillgodoseendet av riksdagens rätt att få information är en tjänsteplikt för statsrådets tjänstemän. Denna plikt omfattas av det tjänsteansvar som föreskrivs i 118 § i grundlagen. Riksdagen bedömer självständigt vilken information den behöver för behandlingen av ett ärende. Tillgodoseendet av riksdagens rätt att få uppgifter kan dock också betraktas som en aktiv skyldighet för statsrådet och ministerierna. Det förutsätter att de på eget initiativ och på förhand lämnar tillräckligt omfattande information för behandlingen av ärendet. Den information som lämnas till riksdagen omfattas också av kravet på riktighet.

Tillgodoseendet av riksdagens rätt att få information omfattas ytterst också av det parlamentariska ministeransvaret och ministrarnas juridiska ministeransvar (Hidén 2019, s. 262—263). Varje ministerium svarar enligt 68 § i grundlagen för beredningen av de ärenden som hör till dess ansvarsområde och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Denna beredningsskyldighet kan också anses inbegripa skyldighet att se till att riksdagens rätt att få information tillgodoses och att de uppgifter som lämnas till riksdagen innehållsmässigt är ändamålsenliga (se justitiekanslerns avgörande i samband med Ceta-överenskommelsen om den utredning som riksdagen begärt OK/536/1/2019 samt de avgöranden av justitiekanslern som nämns i Hidén 2019, s. 262 fotnot 503). I fråga om tjänstemannaledningen vid statsrådets ministerier hör det enligt 45 § i reglementet för statsrådet till ledningsuppgifterna för ministeriets kanslichef att sörja för förutsättningarna för att

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

rätten att få information tillgodoses. Ministeriets övriga tjänstemannaledning har i fråga om den verksamhet de leder skyldighet att sörja för att rätten att få information tillgodoses i enlighet med den ledningsuppgift som anges i ministeriets arbetsordning och i ministeriets interna föreskrifter. Föredraganden för varje ärende svarar å sin sida under tjänsteansvar för att ärendet utreds, bereds och verkställs tillräckligt samt är sakkunnig i riksdagens utskott och svarar för alla utrednings- och beredningsåtgärder som behövs vid behandlingen av ärendet samt svarar under tjänsteansvar för att propositionen är lagenlig (Statsrådets handbok för föredragande, endast på finska: Valtionevoston esittelijän käsikirja, hallituksen julkaisuja 1/2017, s. 19 och s. 21—24).

Vid justitiekanslerns laglighetskontroll har utgångspunkten varit att de förvaltningsrättsliga rättsprinciperna och i synnerhet objektivitetsprincipen samt den omsorg som hör till tjänsteutövningen ska vara styrande när riksdagens rätt att få information tillgodoses och att det på behörigt sätt ska ombesörjas att den information som lämnas till riksdagen är tillförlitlig, heltäckande och aktuell. Objektivitet innebär också att man i tjänsteutövningen inte kan driva något särskilt ärende eller förslag eller någon särskild uppfattning, utan att tjänstemannaberedningen har till uppgift att ge riksdagen objektiv och mångsidig information. Utgångspunkten för justitiekanslerns kontinuerliga laglighetsövervakning av statsrådet är att de uppgifter som samlats in under tjänsteansvar är tillförlitliga på det sätt som beskrivs här.

Utskotten har en generell rätt att få upplysningar, och denna rätt är till exempel inte beroende av respektive ministeriums ändamålsenlighetsprövning. Denna utgångspunkt förblir oförändrad även om de upplysningar ett utskott behöver vore sådana till sin juridiska karaktär att de borde hållas hemliga (GrUB 7/1990 rd, s. 2/II). I rättslitteraturen har det konstaterats att det utifrån utskottets ställningstagande och bakgrunden till 47 § i grundlagen kan betraktas som obestridligt att den rätt att få upplysningar som avses här gäller också sekretessbelagda handlingar. Det finns knappast heller andra skäl för att en minister skulle ha möjlighet att på grunder som gäller informationens innehåll vägra att se till att riksdagen får de upplysningar den vill ha (Hidén, s. 264).

Av de utlåtanden som grundlagsutskottet fått från andra utskott i samband med detta ärende framgår det att det har förekommit många problem i det praktiska fullgörandet av riksdagens och riksdagens utskotts rätt att få information, dock varierande från utskott till utskott. Problemen gäller delvis frågor som hör till grunderna för rätten att få information.

Revisionsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att utskottet i åtskilliga fall har tvingats motivera och upprepa en begäran om information till ett ministerium, ämbetsverk eller något annat tillsynsobjekt, eftersom objektet har ansett att begäran om information gäller uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av offentlighetslagen. I vissa fall har man i samband med utskottets begäran om information också diskuterat om de begärda uppgifterna kan lämnas och i vilken form uppgifterna kan lämnas till utskottet (ReUU 1/2020 rd, s. 7).

Också i utrikesutskottets utlåtande nämns att utskottet tidvis fick ”ett intryck av att det faktum att utskottets rätt att få information också gäller konfidentiellt material medförde problem” (UtUU 4/2020 rd, s. 3).

Med beaktande av dessa utlåtanden betonar grundlagsutskottet att utskottet har rätt att få alla upplysningar som utskottet behöver, oberoende av om det är fråga om sekretessbelagd information

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

enligt offentlighetslagen eller inte. Utskottet finner det underligt att det vid ministerierna har kunnat råda oklarhet eller avvikande uppfattningar i denna grundläggande fråga som hänger samman med maktodelningsläran. Bestämmelser om behandling av sekretessbelagda handlingar i utskott och om utskottsmedlemmarnas tystnadsplikt finns i 50 § 2 och 3 mom. i grundlagen och i 43 a—43 c § i riksdagens arbetsordning.

Hur rätten till information har tillgodosetts i praktiken

Fackutskotten lägger i sina utlåtanden på ett allsidigt sätt vikt vid flera frågor som är centrala med tanke på riksdagens rätt att få information. I utlåtandena betonas bland annat vikten av information som statsrådet lämnar på eget initiativ, betydelsen av att få information om reglering på förordningsnivå redan i samband med att lagen stiftas samt de tidsmässiga aspekterna i anknytning till rätten att få information. Tillgången till information ska också gälla uppgifter om de samverkande effekterna av separata lagförslag.

Fackutskotten lyfter i sina utlåtande också fram problem i anknytning till beslut om sekretess enligt 50 § 3 mom. i grundlagen. Problemen beror i synnerhet på att den begränsning av offentligheten som ett sekretessbeslut innebär utgör ett undantag från offentligheten i riksdagsarbetet.

Å andra sidan lyfter flera utskott fram att rätten att få information tillgodoses smidigt och genom olika informella och praktiska tillvägagångssätt. I utlåtandena ingår exempel på hur rätten att få information smidigt kan effektiviseras också med beaktande av särdragen i de ärenden som behandlas i fackutskotten.

Utlåtandena från social- och hälsovårdsutskottet (ShUU 3/2020 rd) och ekonomiutskottet (EkUU 10/2020 rd) lyfter fram vissa omfattande reformer och reformernas samlade konsekvenser. Ekonomiutskottet påpekar i sitt utlåtande att även om riksdagshandlingarna betraktade var för sig är klara, har det komplex som ärendena bildar och beroendeförhållandena mellan ärendena inklusive de kumulativa effekterna delvis förblivit oklara. Ekonomiutskottets exempel gällde EU-ärenden, men samma problem har enligt uppgift också observerats i justitiekanslerns laglighetskontroll i samband med den nationella lagberedningen. Social- och hälsovårdsutskottet lyfter i sitt utlåtande fram samma allmänna problem i anslutning till lagberedningen och riksdagens tillgång till information som också har observerats vid justitiekanslerns laglighetskontroll. Också social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att det förekommit problem i omfattande propositioner om omfattande och komplicerade helheter (ShUU 3/2020 rd). Enligt justitiekanslerns observationer har det i den typen av fall ofta också varit problematiskt antingen att hantera de komplicerade helhetseffekterna eller att göra en tillräckligt mångsidig juridisk och samhällselig granskning.

Justitiekanslerns tillsyn över lagberedningen har också i fråga om såväl miljölagstiftningen som lagstiftningen inom andra verksamhetsområden observerat samma smärtpunkter i lagberedningen och samtidigt i riksdagens rätt att få information som lyfts fram i miljöutskottets utlåtande i anknytning till användningen av bemyndigande att utfärda förordning, uppgifterna om innehållet i reglering som sker genom förordning, beskrivningen av helheten och de samverkande effekterna av olika lagstiftningsprojekt som hänför sig till samma lag eller samma komplex samt hur mycket tid riksdagen har att behandla ärendet, vilket också social- och hälsovårdsutskottet noterade sär-

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

skilt (MiUU 4/2020 rd). Ett problem som motsvarar det som lyftes fram i miljöutskottets utlåtande uppstod delvis också i samband med tillämpningen av beredskapslagen.

Grundlagsutskottet uppmärksammar särskilt de problem som framgår av utrikesutskottets utlåtande. Förutom att information som kan vara viktig med tanke på riksdagens grundlagsenliga ställning uteblir, är det enligt utrikesutskottets utlåtande beklagligt att utskottet i vissa fall av andra aktörer eller via pressen har fått kännedom om viktiga frågor som hör till dess ansvarsområde och på basis av det har varit tvunget att i efterhand begära upplysningar av statsrådet. Utskottet hänvisar i detta sammanhang till det datainträng som utrikesministeriet utsattes för 2013. Också inom sektorn för bilateralt försvarssamarbete har statsrådets information på eget initiativ till vissa delar varit bristfällig. Till exempel den avsiktsförklaring som gjordes 2016 mellan Finland och Storbritannien delgavs utrikesutskottet först efter att uppgifter om den hade kommit ut i offentligheten. Även i fråga om försvarsmaktens internationella krigsövningar förekom det problem med att få information särskilt under valperioden 2015—2019. Under innevarande valperiod har det dessutom förekommit brister i informationen till utskottet i fråga om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik beträffande inrättandet av en eventuell sanktionsmekanism för de mänskliga rättigheterna. Utskottet tvingades själv begära information efter att i andra sammanhang ha fått kännedom om beredningen av ärendet. I fråga om samarbetet med Nato noterar utrikesutskottet som ett exempel på en grov försummelse av riksdagens rätt att få information det sätt på vilket utrikesministeriet med nästan två års fördröjning informerade utrikesutskottet och försvarsutskottet om en central utvecklingstrend som påverkade innehållet i Finlands Natopartnerskap (UtUU 4/2020 rd).

Också försvarsutskottet påpekar i sitt utlåtande liknande problem. Enligt utskottet har man inte alltid fått tillräcklig information i rätt tid om frågor som gäller Natosamarbetet. Som ett exempel på en grov försummelse av riksdagens rätt att få uppgifter kan enligt utskottet betraktas det sätt på vilket utrikesministeriet med nästan två års fördröjning informerade utrikesutskottet och försvarsutskottet om en central utvecklingstrend som påverkade innehållet i Finlands Nato-partnerskap. Utskottet hänvisar i sitt utlåtande också till att försvarsministeriet på förhand lät bli att berätta för utskotten om det försvarspolitiska ramdokument som skulle ingås med Storbritannien 2016 (FsUU 2/2020 rd).

Utgående från riksdagsutskottens utlåtanden och den uppfattning som fåtts vid laglighetsövervakningen är problemen med hur riksdagens tillgång till information tillgodoses delvis strukturella och anknyter till tillvägagångssätten samt till att beslutsfattandet i unionen sker i ett högt tempo. Till vissa delar bör också anvisningarna och ledningen utvecklas. En bakgrundsfaktor är att fenomenen och kunskapen blir alltmer komplexa och att beslutsfattandet ställs inför utmaningar i överraskande situationer som präglas av osäkerhet och bristfällig information. Dessa problem kan inte lösas enbart i enskilda fall eller med hjälp av laglighetskontroll, utan de kräver mer omfattande åtgärder i statsrådet. Allmänt taget kan det noteras att de mest problematiska situationerna med tanke på informationens innehåll återkommande verkar vara där sådana där det är fråga om att sammanföra olika förvaltningsområdens eller kompetensområdens synpunkter, eller processer där man av en eller annan orsak har avvikit från god lagberedningssed.

Också justitiekanslern har vid sin laglighetskontroll påpekat att de uppgifter som lämnas till riksdagen ska vara tillräckligt omfattande och ge uttryck för olika synpunkter samt att statsrådet ska

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

beakta objektivitetsprincipen. I justitiekanslerns beslut av den 12 december 2019 (dnr OKV/536/1/2019) behandlas förfarandet för och innehållet i den utredning som arbets- och näringsministeriet gjort med anledning av riksdagens uttalande om behovet att revidera gruvlagen, som gjordes i anknytning till godkännandet och ikraftsättandet av handelsavtalet mellan Kanada och Europeiska unionen och dess medlemsstater, dvs. CETA (se RSv 41/2018 rd — RP 149/2017 rd). I klagomålen till justitiekanslern hade det lyfts fram att utredningen hade upphandlats som direktupphandling hos en advokatbyrå som också hade företrätt utländska gruvbolag och bistått företagets samarbetsorganisation i lobbyverksamhet. Utredningen hade också lämnats till riksdagens utrikesutskott och andra utskott. I justitiekanslerns avgörande konstateras det att statsrådets ministerium omfattas av objektivitetsprincipen och att denna princip samt riksdagens rätt att få information enligt 47 § i grundlagen skulle ha förutsatt att ministeriet för att säkerställa att utredningen är tillräckligt mångsidig och att helheten är objektiv hade kompletterat utredningen också med information som inhämtats av andra instanser, exempelvis forskare, och åtminstone med en under tjänsteansvar gjord bedömning av advokatbyråns utredning.

Synpunkter på problemen med informationsgången och utvecklingsförslag

I praktiken har såväl ministrarna som statsrådets tjänstemannaledning och föredragandena ofta ett hårt tryck på att snabbt få regeringens proposition vidare till riksdagen. Alltför snäva tidsplaner äventyrar således fortfarande god lagberedning och ett ändamålsenligt fullgörande av riksdagens tillgång till information. Denna risk förvärras dessutom av att omfattande och betydande regeringspropositioner tenderar att läggas fram under valperiodens sista riksmöte. Enligt inkommen utredning har det vid justitiekanslerns laglighetsövervakning upptäckts att avvikelser från det normala i fråga om remissförfarandets omfattning eller remisstiden för propositionsutkast lätt kan leda till brister också i riksdagens tillgång till information eller till att propositionen i betydande grad eller åtminstone mer än vanligt måste rättas till i riksdagen.

Statsrådet bör därför fästa särskild vikt vid samordningen av olika författningsprojekt som gäller samma författning eller ärende- eller fenomenkomplex och vid utredningen av samverkansseffekterna. I ljuset av det grundlagsutskottet erfarit är statsrådets interna förfaranden för sektorsövergripande arbete och samordning fortfarande för svaga. Det är i stor utsträckning fråga om styrning och ledning av arbetet samt om att lagberedning ofta utförs av enskilda individer under press.

I ett komplext sammanhang kan beredningen inte överlätas på en eller två enskilda sakkunniga, och sakkunnigarbetet måste ha ett tillräckligt stöd av ledningen samt av mer erfarna och sakkunniga inom andra områden.

Förvaltningsutskottets utlåtande (FvUU 7/2020 rd) lyfter fram att riksdagen också måste få en tillräckligt detaljerad utredning av grunderna för lösningarna och till exempel dimensioneringen av budgetförslaget jämte motiveringar. Detta och riksdagens rätt att få tillräckligt detaljerad information omfattas av den allmänna motiveringsskyldigheten och förutsätter att både synpunkter som talar för propositionen och emot den framförs på ett mångsidigt och objektivt sätt och tillräckligt detaljerat med tanke på riksdagsbehandlingen av ärendet. Ministeriets tjänsteberedning ska inte främja att en viss propositionen går igenom på något annat sätt än genom en objektiv och tillräckligt detaljerad beredning och utredning av ärendet. Exempelvis är det vid hörandet av sak-

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

kunniga bra att lyfta fram om den sakkunnige i fråga inte har kännedom om saken eller att informationen är osäker.

Ändamålsenligheten i att uppnå ett visst mål (t.ex. att få igenom en reform eller ett lagförslag eller främja ett statsfinansiellt mål) får inte styra utredningen av ärendet och lämnandet av information till riksdagen, och skäl som enbart anknyter till tidsplanen får inte heller åsidosätta en ändamålsenlig beredning av innehållet i en proposition (se exemplen i GrUU 19/2016 rd).

Lagberedningens tillstånd och lagstiftningens kvalitet är för närvarande mycket varierande. Ministeriernas lagberedning är allmänt taget tämligen bra, särskilt i fråga om lagstiftning som klart gäller ett visst verksamhetsområde och när det gäller grundligt beredd revidering av allmän lagstiftning. Samhällets förväntningar på lagberedningen och lagstiftningens kvalitet har dock ökat.

Vid den konstitutionella bedömningen har det tidvis och i synnerhet i omfattande propositioner som sträcker sig till olika sektorer observerats att de samlade konsekvenserna för de olika grundläggande fri- och rättigheterna och för systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet inte bedöms tillräckligt, utan motiveringen till lagstiftningsordningen begränsar sig till en mer teknisk granskning av förslagen.

En del av utlåtandena till grundlagsutskottet lyfter fram att informationsproblemen i synnerhet anknyter till lagberedningens kvalitet och i många fall beror på resursbrist. I social- och hälsovårdsutskottets utlåtande hänvisas det till denna del i synnerhet till statens revisionsverks revisionsberättelse 12/2012, som påtalar sambandet mellan brådskande tidtabeller och sämre kvalitet på lagberedningen. När lagberedningen sker i brådskande ordning hinner man till exempel inte tillräckligt sätta sig in i bakgrundsuppgifterna och ny information. I revisionsberättelsen påpekades det också att riksdagen bör reserveras tillräckligt med tid för att behandla lagförslagen och att lagförslagen bör lämnas som helheter.

Sådana problem på systemnivå kan bli problematiska med tanke på 47 § i grundlagen i synnerhet i situationer där det är fråga om mycket omfattande och komplicerade lagstiftningsprojekt, såsom den social- och hälsovårdsreform som behandlades under förra valperioden.

Även uppdelningen av omfattande lagstiftningshelheter i mindre delreformer försvagar riksdagens förutsättningar att få behövliga uppgifter om reformens samlade konsekvenser. Detta problem uppmärksammas bland annat i miljöutskottets yttrande. Grundlagsutskottet betonar den ståndpunkt som framgår av miljöutskottets utlåtande, enligt vilken statsrådet bör sträva efter att beskriva den helhet som de successiva ändringarna bildar och de eventuella samverkans effekterna av förslagen.

De successiva reformerna har också en konstitutionell dimension. Utskottet har följaktligen påpekat att effekterna av föreslagna ändringar som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och andra planerade reformer sammantagna inte får vara oskäligen (se t.ex. GrUU 32/2014 rd). Grundlagsutskottet har likaså uppmärksammat de bedömningsproblem som delreformer medför, bland annat i fråga utlänningslagstiftningen (se GrUU 27/2016 rd) och de kulturella rättigheterna och kommunernas finansieringsansvar (se GrUU 19/2016 rd). Samtidigt har utskottet betonat behovet av att samla de samtidigt föreslagna ändringar som hänför sig till ett och samma lagstift-

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

ningsprojekt i en enda proposition, alternativt att konsekvenserna bedöms på ett så övergripande sätt som möjligt i propositionerna (se GrUU 12/2020 rd och GrUU 19/2016 rd). Även om grundlagsutskottet inte har bedömt problemen med delreformer uttryckligen med tanke på den rätt att få information som avses i 47 § i grundlagen, är det också fråga om detta.

Med tanke på riksdagens rätt att få information kan det också anses problematiskt om till exempel en kompletterande proposition inte innehåller den information som behövs för behandlingen av ärendet. Grundlagsutskottet har ansett det vara otillfredsställande att statsrådet i en situation där det har beslutat lämna en kompletterande proposition inte behandlar ändring av alla konstaterat grundlagsstridiga bestämmelser i den kompletterande propositionen (GrUU 9/2020 rd).

Lagstiftningen om undantagsförhållanden

Utöver de till lagberedningens kvalitet kopplade allmänna informationsproblemen noterar grundlagsutskottet de särskilda problem som anknyter till regleringen av undantagsförhållanden. Utskottet har uttryckt sin oro över säkerställandet av riksdagens ställning som högsta statsorgan under undantagsförhållanden. Enligt utskottet kan man med stöd av bestämmelserna om undantagsförhållanden göra sådana väsentliga och djupgående undantag från människors grundläggande fri- och rättigheter som direkt eller indirekt gäller rentav de grundläggande förutsättningarna för ett människovärdigt liv och rättsstatens existens (GrUB 11/2020 rd, s. 6).

Enligt 23 § i grundlagen kan det genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag. Den år 2011 ändrade definitionen av undantagsförhållanden i 23 § i grundlagen innefattar utöver situationer som hänför sig till ett väpnat angrepp eller ett allvarligt hot om väpnat angrepp även till exempel omfattande naturomvälvningar, pandemier och katastrofer som allvarligt hotar nationen (GrUB 9/2010 rd, s. 8/II).

Bestämmelser om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden finns i beredskapslagen. Bestämmelser om ibrukttagande, tillämpning och förlängning av befogenheterna finns i statsrådets förordningar, som ska föreläggas riksdagen för behandling. Grundlagsutskottet konstaterade i samband med beredningen av beredskapslagen att ibruktagningsförfarandet är befogat med tanke på mekanismerna i lagstiftningen om undantagsförhållanden och det faktum att dessa situationer är både överraskande och brådskande. Konstitutionellt sett tillförsäkras riksdagen påverkningsmöjligheter i och med att det i vilket fall som helst i sista hand är riksdagen som utifrån förslaget beslutar om villkoren för att införa förordningen och innehållet i och giltighetstiden för den. Med avvikelse från regeringens proposition med förslag till beredskapslag ansåg utskottet att det var nödvändigt att utvidga riksdagens rätt till efterkontroll även till tillämpningsförfordningar (GrUU 6/2009 rd, s. 13—14). Utskottet har sedermera påpekat behovet att revidera lagstiftningen om undantagsförhållanden (GrUB 11/2020 rd).

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

Grundlagsutskottet behandlade under vårsessionen 2020 flera förordningar om ibruktagning, tillämpning och förlängning som utfärdats med stöd av beredskapslagen. I praktiken tog grundlagsutskottet ställning till konstaterandet av undantagsförhållanden och delvis också till tillämpningen av grunderna för undantagsförhållanden när det behandlade de första ibruktningsförordningarna (GrUB 2/2020 rd, GrUB 3/2020 rd). Vid riksmötet 2020 har utskottet också bedömt flera propositioner som hänför sig till coronaepidemin (se t.ex. GrUU 20/2020 rd), av vilka en del har utfärdats som ett sådant tillfälligt undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 7/2020 rd) eller åtminstone föreslagits utfärdas som ett sådant (GrUU 14/2020 rd).

Enligt grundlagsutskottet är det klart att man vid beredningen av och beslutsfattandet om bestämmelserna om undantagsförhållanden till många delar stod inför en helt ny situation. Coronaviruset och den sjukdom som den orsakade och dess spridning var tidigare okända, och beslut måste fattas på basis av osäker, bristfällig och svagt dokumenterad information.

Enligt grundlagsutskottet innebär detta dock inte obegränsad behörighet för statsrådet i fråga om beslutsfattandet och lagberedningen. I fråga om undantagsbefogenheterna har grundlagsutskottet till följd av begränsningarnas nödvändighet betonat betydelsen av det faktaunderlag som begränsningarna grundar sig på och de fakta som behövs för att bedöma dem. Utskottet anser att det i motiveringspromemorian till förordningen borde ha gjorts en mer omfattande utredning om regleringens nödvändighet och om att andra till buds stående medel är otillräckliga, med beaktande av att regleringen innebar ett mycket kännbart ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, exempelvis i rörelsefriheten (t.ex. GrUB 8/2020 rd, s. 6). Grundlagsutskottet påpekade åtskilliga gånger att statsrådet i motiveringspromemoriorna till förordningar mer differentierat ska bedöma om olika åtgärder är alternativa. Också de olika alternativen för tillämpning av beredskapslagen ska framgå mer exakt av motiveringen (t.ex. GrUB 12/2020 rd, s. 4, GrUB 17/2020 rd, s. 4).

Under undantagsförhållandena såg sig grundlagsutskottet således vid flera tillfällen nödgat att understryka betydelsen av riksdagens rätt att få information och utskottets behov av att få all information, framlagd på behörigt sätt, som är av betydelse vid behandlingen av ett ärende. Utskottet har sett sig tvunget att särskilt utöva rätten att få information enligt 47 § i grundlagen för att få sådan utredning som uppgiftslämnaren på eget initiativ borde ha ställt till utskottets förfogande. Utskottet anser att statsrådet bör fästa särskild uppmärksamhet vid frågan (GrUB 7/2020 rd, GrUB 8/2020 rd). Det har enligt utskottet rentav förefallit som om de påpekanden om tillgodoseendet av rätten till information som utskottet framfört under de pågående undantagsförhållandena inte har beaktats (GrUB 12/2020 rd).

När undantagsförhållandena fortsatte accentuerades riksdagens behov av information ytterligare, medan den omständigheten att situationen är ny och obekant på motsvarande sätt fick minskad vikt. Utskottet ansåg till exempel att motiveringspromemorian till förordningen om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning (Ö 17/2020 rd) inte var helt korrekt, eftersom nödvändigheten av den aktuella tillämpningsförordningen och de metoder som valts i den inte specificerades och motiverades med tillräcklig noggrannhet (GrUB 14/2020 rd).

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

Grundlagsutskottet betonade också mer allmänt i sina betänkanden och utlåtanden särskilt nödvändigheten av en helhetsbedömning, vilket saknades i motiveringspromemoriorna till förordningarna. Det var med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna fråga om en bedömning av de olägenheter begränsningarna medför för samhället i förhållande till den nytta som begränsningarna ger. Utskottet fäste statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid att det framöver i motiveringspromemoriorna till förordningarna ska göras en mer differentierad bedömning av om olika åtgärder är alternativa och att också de olika alternativen för tillämpning av beredskapslagen ska framgå mer exakt av motiveringarna. Utskottet förutsatte också en bedömning av nödvändigheten i fråga om var och en av befogenheterna och deras sakliga, materiella och tidsmässiga tillämpningsområde (se t.ex. GrUB 9/2020 rd, GrUB 10/2020 rd, GrUB 11/2020 rd).

Enligt grundlagsutskottet verkar det i vissa fall snarare ha varit fråga om en strävan efter ändamålsenlighet och en ekonomisk författningsberedning än en brist på information som kunde förmedlas till riksdagen. Exempelvis vid bedömningen av förordningen om temporära undantag vid tillämpningen av vissa bestämmelser i semesterlagen, arbetstidslagen och arbetsavtalslagen (Ö 16/2020 rd) påpekade utskottet att utskottet redan vid bedömningen av en tidigare, motsvarande bestämmelse i en tillämpningsförordning hade konstaterat att det av ordalydelsen i bestämmelsen inte tillräckligt tydligt framgick att syftet med ändringarna uttryckligen var att trygga en tillräcklig handlingsförmåga inom hälso- och sjukvården och andra samhällsviktiga funktioner under pandemin (se GrUB 5/2020 rd). Utskottet upprepade bedömningen och påpekade även att det av motiveringspromemorian till förordningen inte på något sätt framgick varför utskottets anmärkning inte hade beaktats på behörigt sätt (GrUB 13/2020 rd).

När utskottet bedömde förordningen om temporära undantag vid tillämpningen av vissa bestämmelser i semesterlagen, arbetstidslagen och arbetsavtalslagen (Ö 16/2020 rd) ansåg utskottet dessutom att det i motiveringspromemorian till den förordning som nu granskas inte med tillräcklig exakthet specificeras och motiveras varför — med hänsyn till den information om spridningen av epidemin som statsrådet förfogar över — uttryckligen den nu aktuella tillämpningsförordningen och de metoder som valts i den är nödvändiga och varför de måste förlängas. Promemorian hänvisade närmast till att grundlagen enligt statsrådets uppfattning inte ställer några rättsliga hinder i vägen för att utfärda den föreslagna förordningen, eftersom den föreslagna förordningen med undantag för en liten precisering motsvarar statsrådets tidigare förordning, vars grundlagsenlighet redan en gång har bedömts av grundlagsutskottet, och eftersom virusepidemin har blivit allvarligare sedan den föregående tillämpningsförordningen och det därför finns tyngre vägande skäl att utfärda tillämpningsförordningen (GrUB 13/2020 rd).

Grundlagsutskottet har inte ansett att sådana motiveringar i form av en slutledning är grundlagsenlig, utan har förutsatt att också grunderna för den nödvändighet som anges i motiveringen preciseras (se t.ex. GrUU 38/2016 rd, s. 3). Utskottet påpekar att en sådan brist i motiven till ett lagförslag i extremfall kan leda till att lagförslaget bedöms strida mot grundlagen till den del det inte motiverats på ett riktigt sätt (se t.ex. GrUU 9/2016 rd, s. 6 och GrUU 19/1998 rd, s. 4).

Den författningstekniska kvaliteten på de förordningar som utfärdades med stöd av beredskapslagen förbättrades när undantagsförhållandena gick mot sitt slut, och förordningarna motiverades också grundligare. Grundlagsutskottet påpekade med tanke på 11 § i beredskapslagen likväl i sina senare ställningstaganden att man i motiveringspromemoriorna till förordningarna också skulle

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

bedöma möjligheterna att upphöra med tillämpningen av förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen. Utskottet betonade att statsrådet för en sådan bedömning, liksom också för en bedömning av effekterna av enskilda befogenheter, ska ha en tillräckligt exakt lägesbild av hur beredskapslagen tillämpas också i kommunerna (GrUB 15/2020 rd, GrUB 17/2020 rd). Utskottet förutsatte i flera ställningstaganden information om praxis för tillämpning av befogenheterna. Grundlagsutskottet ansåg det nödvändigt att statsrådet noga följer upp hur befogenheterna enligt beredskapslagen utövas och dessutom senast när undantagsförhållandena har upphört rapporterar till riksdagen hur de har utövats (GrUB 19/2020 rd).

Grundlagsutskottet gjorde också statsrådet uppmärksam på att de befogenheter som föreskrivs under undantagsförhållanden enligt både 23 § i grundlagen och 5 § i beredskapslagen ska vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter. Riksdagen borde således i motiveringspromemoriorna till förordningarna ha fått en redogörelse för de människorättsförpliktelser som hänför sig till ärendet och för att förordningarna är förenliga med skyldigheterna.

Enligt uppgift till grundlagsutskottet har det vid justitiekanslerns laglighetskontroll av statsrådets verksamhet upptäckts att uppföljningen av utskottets ställningstaganden under undantagsförhållandena var beroende av en alltför snäv personkrets. Enligt justitiekanslerns uppfattning har anvisningen om ibruktagande av befogenheter enligt beredskapslagen och om förfarandet vid beslutsfattande i statsrådet (VNK 1516/05/2016) inte till alla delar visat sig vara ändamålsenlig. Utskottet vill göra statsrådet uppmärksam på de nämnda omständigheterna.

Med tanke på tillgodoseendet av riksdagens rätt att få information är också den korta behandlingstid som riksdagen har till sitt förfogande av betydelse. Grundlagsutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid regeringens proposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 72/2020 rd), som lämnades till riksdagen den 19 maj 2020. Enligt propositionen avsågs lagen träda i kraft den 1 juni 2020. Utskottet ordnade sin verksamhet så att propositionen kunde behandlas snabbt. Den första utfrågningen om propositionen hölls dagen efter det att propositionen lämnades, dvs. den 20 maj 2020. Utskottet höll ytterligare en utfrågning den 25 maj 2020 och gav ett utlåtande i ärendet (GrUU 14/2020 rd) samma dag. Lagen godkändes vid första behandlingen den 26 maj och vid andra behandlingen den 29 maj 2020.

Enligt grundlagsutskottet var propositionen principiellt betydelsefull, eftersom det föreslogs att lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning med stöd av 23 § i grundlagen. I detta sammanhang förkastade utskottet dock denna mycket exceptionella författningsrättsliga lösning. Trots propositionens exceptionella karaktär och konstitutionella betydelse strävade statsrådet efter att lagen skulle behandlas tämligen snabbt i riksdagen, utan att grundlagsutskottet gavs tillräckligt med tid för en grundlig granskning av propositionen. Utskottet framhöll i sitt utlåtande att statsrådet i lagstiftningsförfarandet inte kan ställa riksdagen och dess utövning av lagstiftande makt eller dess i 74 § i grundlagen föreskrivna kontroll av grundlagsenligheten i fråga om lagförslag inför fullbordat faktum. Statsrådet kan inte förelägga grundlagsutskottet tidsfrister för fullgörandet av en uppgift enligt 74 § i grundlagen. Utskottet fäste statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid att ett korrekt fullgörande av utskottets uppgift enligt 74 § i grundlagen äventyras om det inte reserveras tillräcklig och skälig tid för riksdagsbehandlingen av propositioner (GrUU 14/2020 rd, s. 7).

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

Grundlagsutskottet betonar att för att riksdagen också under undantagsförhållanden ska kunna sköta sina konstitutionella uppgifter på behörigt sätt förutsätts att riksdagens rätt att få information tillgodoses korrekt och att riksdagen tillförsäkras tillräcklig tid för behandling av ärendena. Statsrådet ska i propositionsmotiv och i motiveringspromemorior till förordningar som utfärdas med stöd av beredskapslagen lägga fram ett tillräckligt informationsunderlag, utifrån vilket riksdagen med tillräcklig tid till sitt förfogande har faktiska möjligheter att bedöma regleringens nödvändighet och proportionalitet.

Riksdagens rätt att få information i samband med behandlingen av EU-ärenden

Enligt 96 § 1 mom. i grundlagen 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. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska statsrådet sedan det fått kännedom om ett i 1 mom. avsett förslag utan dröjsmål sända förslaget till riksdagen så att riksdagen kan ta ställning till det. Förslaget behandlas i stora utskottet och i regel också i ett eller flera fackutskott som lämnar utlåtande till stora utskottet.

I 97 § i grundlagen föreskrivs det om riksdagens rätt att få information i internationella frågor.

Grundlagsutskottet har vid flera tillfällen haft anledning att fästa statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid kravet på tillräcklig och aktuell information till riksdagen också i EU-ärenden genom förfaranden enligt 96 och 97 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 6/2020 rd och GrUU 28/2017 rd).

Hur rätten att få information tillgodosetts har till denna del tidigare utretts också i riksdagens revisionsutskott, som lämnade ett betänkande om riksdagens rätt att få information om de europeiska finansiella stabilitetsarrangemangen (ReUB 2/2013 rd). Enligt revisionsutskottet (ReUB 9/2017 rd) ska regeringen dessutom se till att behandlingen av EU-ärenden är aktuell och sker i rätt tid så att riksdagen har faktisk möjlighet att påverka; särskilt de ekonomiska konsekvenserna av EU-ärenden bör enligt de bedömningar revisionsutskottet inhämtat behandlas i större utsträckning i de handlingar som lämnas till riksdagen. I riksdagens skrivelse RSk 36/2017 rd, som godkändes utifrån utskottets betänkande, ingår ett fortfarande gällande ställningstagande om riksdagens rätt att få information om de europeiska arrangemangen för finansiell stabilitet.

Det att U-skrivelser enligt 96 § i grundlagen lämnas in utan dröjsmål och att innehållet är tillräckligt tillförlitligt och omfattande har flera principiellt viktiga konstitutionella funktioner. Enligt 2 § 1 mom. i grundlagen tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. Förfarandet enligt 96 § i grundlagen och U-skrivelserna innebär att riksdagen, som utövar den högsta statsmakten, är direkt och fast knuten till Europeiska unionens beslutsfattande. Förfarandena enligt 96 § i grundlagen har således en väsentlig betydelse för förverkligandet av demokratin i EU-ärenden.

Syftet med bestämmelserna i 96 § i grundlagen är att säkerställa riksdagens möjligheter att påverka beredningen av alla EU-beslut som till 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). I detta avseende har särskilt ärenden som hör till området för lagstiftningen ansetts vara av väsentlig betydelse med tanke på riksdagens behörighet (GrUU 20/1996 rd).

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

Förfarandet skapar, vid sidan av det demokratiska deltagande på unionsnivå som sker genom Europaparlamentet, demokratisk acceptans och skyldighet att inför medlemsstaternas parlament och medborgare redogöra för unionens beslutsfattande. Riksdagens grundlagsutskott har betonat betydelsen av demokratisk acceptans genom det nationella parlamentets deltagande och medborgarnas stöd för unionens verksamhet i synnerhet i ärenden som gäller Europeiska unionens ekonomiska och monetära union (GrUU 55/2017 rd och PeVP 92/2012 vp).

Genom kravet i 96 § i grundlagen att information utan dröjsmål ska lämnas har det medvetet betonats att riksdagen ska tillförsäkras faktiska möjligheter att yttra sig om förslaget och påverka utformningen av Finlands förhandlingsståndpunkter (se RP 1/1998 rd, s. 154/I, och t.ex. GrUU 14/2017 rd).

Grundlagsutskottet anser att riksdagens rätt att få information inte alltid har tillgodosetts i enlighet med grundlagen. Till exempel statsrådets U-skrivelse med anledning av kommissionens förslag till förordning av den 23 maj 2018 lämnades till riksdagen den 19 december 2019, dvs. mer än ett och ett halvt år efter det att förslaget till förordning lämnades. Riksdagens förvaltningsutskott hade likväl förutsatt att en närmare redogörelse för det aktuella förslaget skulle ges i en U-skrivelsen (FvUU 7/2019 rd och FvUU 28/2018 rd). Även riksdagens stora utskott fäste statsrådets uppmärksamhet vid förvaltningsutskottets bedömning (SuVP 21/2019 vp). Grundlagsutskottet tvingades i sitt utlåtande uppmana finansministeriet att ägna allvarlig uppmärksamhet åt kravet på tillräcklig och aktuell information till riksdagen genom ett förfarande som är förenligt med grundlagen. Enligt utskottet riskerar utelämnande eller lämnande av en U-skrivelse med väsentlig fördröjning att göra riksdagens genom grundlagen garanterade rätt till information och dess deltagande i beslutsfattandet betydelselöst (se GrUU 6/2020 rd).

Grundlagsutskottet påpekar att också justitiekanslern i statsrådet har varit tvungen att ta ställning i frågan i samband med sin laglighetskontroll. Ministeriernas förfarande för inlämnande av U-skrivelser har behandlats bland annat i avgörandena OKV/17/50/2018 (utrikesministeriet), OKV/2/50/2017 och OKV/9/50/2017 (arbets- och näringsministeriet) samt OKV/10/50/2014 (finansministeriet). Ärendena har gällt lagstiftningsförslag från kommissionen, och U-skrivelser har i dessa fall lämnats till riksdagen först från tre månader och upp till ett och ett halvt år efter det att förslaget lämnades. I ett av de undersökta fallen, OKV/8/50/2015 (inrikesministeriet, statsrådets kansli) lämnades en skrivelse till riksdagen 17 veckor efter det att förslaget lämnats, och först när beslutsfattandet på EU-nivå redan hade framskridit till en fas där endast det slutliga godkännandet av ärendet kvarstod och någon diskussion i rådet inte längre var möjlig.

Med stöd av 97 § i grundlagen ges vanligen information om sådana EU-handlingar som föregår de egentliga författningsförslagen. E-skrivelsen har använts för att på förhand informera riksdagen framför allt i principiellt, politiskt eller ekonomiskt viktiga frågor. Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att 96 § i grundlagen är juridiskt förpliktande för statsrådet; i bestämmelsen förutsätts det att statsrådet förelägger riksdagen ärendet genom en U-skrivelse när förutsättningarna enligt 96 § 1 mom. i grundlagen uppfylls (GrUU 6/2020 rd). Efter det att kommissionen har gett sitt officiella förslag har statsrådet rättslig skyldighet att utan dröjsmål sända förslaget till riksdagen genom en U-skrivelse i det förfarande som avses i 96 § i grundlagen. Utskottet betonar att statsrådet på grund av ordalydelsen i grundlagen och de olika tillämpningsområdena för 96

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

och 97 § i grundlagen inte har rätt till någon ändamålsenlighetsprövning i fråga om vilket förfarande som ska tillämpas.

Grundlagsutskottet påpekar dock att praxis varit att ett ärende undantagsvis förs till riksdagen genom E-skrivelse, om behandlingen av ett ärende i EU framskrider så snabbt att det inte är möjligt att lämna in en U-skrivelse till riksdagen innan ärendet avgörs på EU-nivå eller att riksdagen inte hinner ta ställning. Utskottet anser det vara klart att en sådan E-skrivelse inte undanröjer skyldigheten att lämna en U-skrivelse. När en E-skrivelse utarbetas i ett EU-ärende som hör till riksdagens behörighet finns det enligt grundlagsutskottet anledning att redogöra för varför det inte har ansetts nödvändigt eller möjligt att utarbeta en U-skrivelse i ärendet (GrUU 6/2020 rd, GrUU 2/2020 rd).

Grundlagsutskottet noterar också att förfarandet med E-skrivelser i praktiken har iakttagits för att säkerställa att beslutsfattandet är konfidentiellt också i sådana ärenden och situationer där en offentlig U-skrivelse hade varit sämre lämpad. Av stora utskottets utlåtandet framgår att stora utskottet har gett sitt tysta samtycke till detta förfarande, som enligt stora utskottet uppfyller de viktigaste materiella kraven i 96 § i grundlagen, förutsatt att informationen om ärendet och statsrådets ståndpunkt är tillräcklig och har samordnats på behörigt sätt inom statsrådet (StoUU 4/2020 rd). Grundlagsutskottet påpekar att ett sådant förfarande saknar rättslig grund. Utskottet uppmanar statsrådet att se allvarligt på frågan.

Enligt förarbetena till grundlagsreformen ska det i statsrådets skrivelse redogöras för förslaget huvudsakliga innehåll och vilka verkningar det från Finlands synpunkt har på lagstiftning och ekonomi samt i övrigt. Till skrivelsen ska fogas förslagstexten och annat material som behövs med tanke på riksdagsbehandlingen av ärendet (RP 1/1998 rd, s. 154/I). I skrivelsen bör också ingå en sådan konstitutionell bedömning av förslaget förhållande till grundlagen som gör det möjligt för grundlagsutskottet att sköta sin tillsynsuppgift enligt 74 § i grundlagen vid den nationella beredningen av EU-ärenden. Grundlagsutskottet har med tanke på grundlagsutskottets konstitutionella uppgift dock ofta tvingats konstatera att statsrådets skrivelse har varit så bristfällig att den inte ger underlag till grundlagstolkningar av statsrådets ståndpunkter i frågor (se t.ex. GrUU 14/2019 rd, GrUU 6/2020 rd).

Grundlagsutskottet påpekar också att det i EU — utanför institutionerna och särskilt kommissionen och rådet — inte finns något egentligt organ för förhandskontroll av lagligheten. Vid beredningen av unionslagstiftning kan Finlands riksdag delta i dialogen om den rättsliga grunden för unionens verksamhet, om subsidiaritet och proportionalitet samt om tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det förutsätter en tillräcklig konstitutionell och EU-rättslig granskning i skrivelserna (se GrUU 6/2020 rd, GrUU 14/2019 rd och GrUU 55/2017 rd).

Utskottet har betonat att det är de berörda ministerierna som intar en nyckelposition när det gäller att beakta de konstitutionella synpunkterna inom lagberedningsprocessen. Det kan vara svårt att senare rätta till fel och brister som kommer in i den fasen av lagberedningen. Ministerierna måste se till att de har tillräckligt med yrkeskunnig personal som också är uppmärksamma på och insatta i grundlagsfrågor (se även GrUU 19/2016 rd). I utbildningen av ministeriernas föredragande och i samarbetet mellan ministeriernas ledning samt i den dagliga ledningen av ministerierna är

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

det således ständigt nödvändigt att lyfta fram att upprätthållandet av riksdagens möjligheter att påverka i rätt tid är en väsentlig del av skötseln av Europeiska unionens ärenden och inte enbart ett formkrav för lagstiftningsprojektet.

Riksdagens stora utskott har dessutom ägnat uppmärksamhet åt praxisen i fråga om de bestämmelser om sekretess som utfärdas med stöd av 50 § 3 mom. i grundlagen (StoUU 4/2020 rd). Enligt stora utskottet har det förekommit situationer där en ospecificerad sekretessbegäran och ett beslut om sekretess i onödan har försvårat den offentliga debatten om en viktig fråga. Grundlagsutskottet påpekar att en onödigt omfattande begäran om sekretess också försvårar riksdagens faktiska möjligheter att ta ställning i EU-ärenden.

Utskottens protokoll och därtill hörande andra handlingar är enligt 50 § 2 mom. i grundlagen offentliga, om det inte av tvingande skäl bestäms något annat i riksdagens arbetsordning eller utskottet beslutar något annat i ett enskilt ärende.

Enligt grundlagens 50 § 3 mom. ska utskottens medlemmar 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 ska medlemmarna dock iaktta sådan sekretess som utrikesutskottet eller stora utskottet efter att ha hört statsrådet har ansett att ärendets art kräver.

Enligt 43 a § 3 mom. i riksdagens arbetsordning är dessutom sådana handlingar sekretessbelagda som omfattas av den sekretess som utskottet beslutar om med stöd av 50 § 3 mom. i grundlagen. Statsrådets begäran om sekretess i ett ärende som gäller Finlands internationella förbindelser eller Europeiska unionen och som behandlas av utskottet iakttas tills det behöriga utskottet har fattat beslut med anledning av begäran.

Enligt 43 c § 1 mom. i arbetsordningen får en utskottsmedlem eller tjänsteman inte röja en handling sekretessbelagda innehåll eller en uppgift som vore sekretessbelagd om den ingick i en handling eller en omständighet om vilken utskottet har fattat sekretessbeslut enligt 50 § 3 mom. i grundlagen. Sekretess innebär alltså också att en medlem i det utskott som behandlar ett ärende som omfattas av sekretess inte fritt kan diskutera ärendet exempelvis vid ett gruppmöte. Det är också av betydelse att bestämmelsen i 43 a § 1 mom. i arbetsordningen om rätten för en riksdagsgrupp som inte är företräd i utskottet eller dess sektion att få kopior av handlingarna i ett ännu oavslutat ärende inte sträcker sig till ärenden som omfattas av sekretess.

I förarbetena till grundlagsreformen betonas det att man vid prövning av vad som ska anses vara tvingande skäl vid tolkning av bestämmelserna om sekretess i 50 § i grundlagen som utgångspunkt kan ta sådana motsvarande skäl som nämns i 12 § 2 mom. i grundlagen när det genom lag föreskrivs om begränsning av offentligheten för handlingar i myndigheternas besittning (RP 1/1998 rd, s. 100/I). Sekretessbestämmelserna ska tolkas snävt så att sekretess utgör ett undantag från huvudregeln (GrUU 43/1998 rd). Att en begränsning av offentligheten binds till nödvändighet innebär att en begränsning av offentligheten endast ska gälla det som är nödvändigt både innehållsmässigt och tidsmässigt. Enligt grundlagsutskottet förlorar detta inte sin betydelse när stora utskottet utifrån ärendets art bedömer omfattningen och varaktigheten av sekretessen på det sätt som avses i 50 § 3 mom. i grundlagen (PeVP 43/2020 vp, 8 §, se även StoUU 2/2008 rd, s. 4/I).

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

Grundlagsutskottet har bedömt det grundlagsenliga området för begäran om sekretess i sitt utlåtande om EU:s återhämtningsfond (GrUU 16/2020 rd). Utskottet ansåg att den begäran om sekretess som ingick i skrivelsen var omfattande i fråga om innehåll och tid. Begäran om sekretess gällde alla handlingar som sändes till riksdagen. När det gäller längden på den begärda sekretessen ansåg statsrådets kansli att det finns en grund för att iakttä sekretess till dess att rådets förhandlingar om budgetramen har slutförts. Grundlagsutskottet bedömde hur denna begäran om sekretess förhåller sig till grundlagen också genom sitt ställningstagande av fredagen den 5 juni 2020 (PeVP 43/2020 vp, 8 §). Utskottet fäste stora utskottets uppmärksamhet vid att området för sekretessen både tidsmässigt och innehållsmässigt ska bindas till vad som är nödvändigt på det sätt som grundlagen förutsätter.

Enligt grundlagsutskottet var omfattningen och längden av den sekretess som statsrådet begärde konstitutionellt problematisk, särskilt med beaktande av ärendets betydelse. Utskottet påpekade att det i begäran om sekretess ska specificeras vilka uppgifter i handlingen som kräver att sekretess iakttas och att begäran om sekretess ska begränsas till att gälla endast dessa uppgifter (se även Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, s. 102, och Samarbetet mellan riksdagen och statsrådet i den nationella beredningen av frågor som behandlas i Europeiska unionen, på finska, OM 57/2011, s. 37). Grundlagsutskottet har noterat att begäranden om sekretess sedermera har begränsats till vad som är nödvändigt. Med tanke på framtiden fäster dock utskottet fortfarande statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid frågan.

Särskilda anmärkningar om lämnandet av information till riksdagen vid behandlingen av lagstiftningen om landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen

Grundlagsutskottet vill ytterligare uppmärksamma hur information lämnades till riksdagen i ett ärende i vilket biträdande justitiekanslern nyligen avgjorde ett klagomål. I klagomålet begärdes det att finansministeriets förfarande, sådant det återgetts i en tidningsartikel, skulle undersökas. Enligt artikeln hade ministeriet under den avgörande fasen för landskaps- och vårdreformen undanhållit riksdagen väsentliga uppgifter. Enligt artikeln kunde uppgifterna ha lett till lagändringar som skulle ha hindrat genomförandet av reformen inom utsatt tid. Riksdagens kansli lämnade på begäran av biträdande justitiekanslern ett yttrande i ärendet. I yttrandet framhölls vikten av att riksdagens rätt att få information tillgodoses och att behörigheten att fastställa riksdagens behov av information ankommer på riksdagen. Vidare gavs en bedömning av vilken betydelse den bristfälliga informationen har för lagstiftningen.

Bakgrunden till klagomålet är en del av ett e-postmeddelande från statsrådsaktsen till riksdagens kansli den 1 mars 2019. Denna del, där statstjänstemän behandlar information som inte lämnats till riksdagen, hade uppenbarligen blivit kvar av misstag. Till denna del är det motiverat att citera texten i dess helhet [översättning ad hoc]:

”Vi talade också om avbytar-service och integration; inte heller deras andel var väl särskilt stor. Finns det egentligen något särskilt skäl till att bortse från dem? Finns det risk för att någon märker den bristen och svaret förlorar i trovärdighet? Korrekt tolkat går det inte att få det till ett grundlagsproblem, om t.ex. klart mindre än 10 % av fördelningen av finansieringen baserar sig på annat än direkta social- och hälsovårdsrelaterade grunder.”

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

”Andelen medel för tillväxttjänster (år 21) är ca 471 miljoner euro. AvbytarserVICEN är på 2020 års nivå (för år 21 måste man ännu kontrollera i Buketti) ca 140 miljoner euro (lantbruksföretagare + förvaltningsmedel) och integrationsersättningarnas andel ca 70 miljoner euro (det är pengar som delas ut på social- och hälsovårdsgrunder). GrU har inte noterat någondra av de sistnämnda (jag tror att få fattar det där med 70 miljoner euro; inte ens KRA:s beräknare hade tänkt på det när de granskade upprivningen av finansieringslagen till följd av GrUU). Om integrationen och avbytarserVICEN nämns, finns det fortfarande risk för att de här inte är de enda; vi kan inte vara säkra (även om det för närvarande uppenbarligen är sannolikt) på att ens trafiksidans proposition hinner ut. Det kan också finnas andra små ”svansar” att bita i när det gäller kapitationsandelen för den del som inte hör till social- och hälsovården. GrU och därmed också ShU har nu koncentrerat sig på en granskning på två nivåer: 1) de allmänna konsekvenserna av maku2 (de nuvarande myndigheterna får inte läggas ned om uppgiften inte överförs till landskapen) och 2) förhållandet mellan finansieringslagen och lagstiftningen om tillväxttjänster. Själv är jag så inne i sammanställandet av finansieringslagens innehåll att jag genast ser de olika sidospår som maku2 och dess bihang kan leda till, men jag gissar att väldigt få gör det. Jag vågar dock inte garantera att inte någon i riksdagen skulle kunna upptäcka det.”

Biträdande justitiekanslern bedömde i sitt avgörande av den 7 april 2020 finansministeriets förfarande för lämnande av information till riksdagen vid behandlingen av lagstiftningen om landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen. I avgörandet noteras det med fog att ”föregripande av hur behandlingen av lagförslaget framskrider i riksdagen inte får inverka på tillgodo-seendet av riksdagens rätt att få uppgifter, dvs. på den grundlighet, omsorg och snabbhet med vilken riksdagen ska få de upplysningar som den behöver i varje enskilt fall. Detta gäller också sådan information som riksdagen inte har möjlighet att fråga om, men som enligt beredarna bidrar till en tillförlitlig helhetsbild av det ärende som behandlas.”

Biträdande justitiekanslern ansåg dock att det av utredningen i ärendet inte framgick att de som berett propositionen skulle ha underlåtit att lämna riksdagen uppgifter som var av betydelse för behandlingen av ärendet. Enligt biträdande justitiekanslern var syftet med de e-postmeddelanden som avses i klagomålet inte att hemlighålla information som riksdagen behövde för att avgöra ärendet.

I 108 och 109 § i grundlagen föreskrivs det om de högsta laglighetsövervakarnas, justitiekanslerns och riksdagens justitieombudsmans uppgifter, behörighet och skyldighet att lämna riksdagen en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs. I förarbetena till grundlagen omtalas justitiekanslern och justitieombudsmannen uttryckligen som de högsta laglighetsövervakarna (RP 1/1998 rd, s. 165—166). Grundlagsutskottet har i sin utlåtan-depraxis betonat laglighetskontrollens oberoende ställning (GrUU 14/2018 rd, s. 11—15). Utskottet anser att det med tanke på detta är konsekvent att även om laglighetsövervakarnas berättelser behandlas som ett betänkandeärende i grundlagsutskottet, har utskottet i allmänhet uttryckligen avstått från att i dem särskilt bedöma laglighetsövervakarnas enskilda avgöranden eller ställningstaganden (se t.ex. GrUB 16/2020 rd och GrUB 2/2019 rd). Utskottet har inte heller någon allmän behörighet att kontrollera lagenligheten i enskilda ämbetsåtgärder som vidtas av myndigheter eller tjänstemän som arbetar vid dessa.

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

Biträdande justitiekanslerns avgörande tangerar dock i hög grad riksdagens ställning och arbete. Grundlagsutskottet anser att det i det aktuella fallet har framförts sådana tolkningar av riksdagens rätt att få information att de kan anses äventyra tillgodoseendet av den grundlagsfästa rätten att få information. Utskottet ser det därför som nödvändigt att lägga mycket allvarlig vikt vid förfarandet inom statsrådet vid lämnandet av information till riksdagen i samband med behandlingen av lagstiftningen om landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen. Utskottet anser att det är klart att syftet med ministeriets tjänsteberedning inte är att främja godkännandet av en proposition i riksdagen på något annat sätt än genom en objektiv och tillräckligt detaljerad beredning och utredning av ärendet. Den information som lämnas till riksdagen ska uppfylla de krav på tillförlitlighet och omfattning som nämns ovan i detta utlåtande.

Grundlagsutskottet anser det vara klart att tillgodoseendet av riksdagens rätt att få information är en tjänsteplikt som kan bli föremål för tjänsteansvar enligt 118 § i grundlagen. Statsrådet, ministeriet eller dess tjänstemän har med beaktande av 47 § i grundlagen inte behörighet att göra en ändamålsenlighetsprövning av vilka upplysningar riksdagens utskott anser sig behöva.

Riksdagen ska i god tid ges all information som är väsentlig med tanke på det ärende som behandlas. Naturligtvis står det också klart att riksdagens verksamhet inte får omöjliggöras genom att utsträcka den information som lämnas till onödig information. Den som ansvarar för utlämnandet av information ska begränsa materialet till vad som är relevant för ärendet. Enligt grundlagsutskottet framgår det dock av det tillgängliga materialet att det inom finansministeriet var känt att det i de finansiella beräkningar som lades fram för social- och hälsovårdsutskottet saknades uppgifter om integrationsersättningens och avbytarservicens andel (uppskattat belopp ca 210 miljoner euro), vilket hade en uppenbar betydelse för fördelningen av finansieringsandelen mellan landskapen i samband med social- och hälsovårdsreformen. Uppgiften togs inte med i den promemoria daterad den 28 februari 2019 som finansministeriets tjänstemän hade utarbetat på begäran av utskottet. Den e-postdiskussion som förts mellan finansministeriets tjänstemän om att inte ta med frågan i promemorian tyder enligt utskottet inte på att syftet med förfarandet inte skulle ha varit att låta bli att informera riksdagen om integrationsersättningens och avbytarservicens andel. Social- och hälsovårdsutskottet fick inte heller den skriftliga tilläggsutredning som utskottet begärt.

Med tanke på riksdagens grundlagsenliga rätt att få information och de konstitutionella motiveringar som hänför sig till riksdagens ställning och uppgifter och som specificerats i början av utlåtandet anser grundlagsutskottet att det i konstitutionellt hänseende är ytterst problematiskt att försummelsen att lämna ut uppgifter till riksdagen utan tvivel skulle ha lett till att lagstiftningen antagits inkorrekt, om lagarna hade hunnit behandlas på basis av de uppgifter som lämnats.

Den bedömning som biträdande justitiekanslern gör i sitt avgörande kan således inte till alla delar anses stödja sig på de nödvändiga krav som anknyter till riksdagens grundlagsenliga rätt att få information. Riksdagen har rätt att få de upplysningar som den anser sig behöva. Tjänstemännen vid statsrådet och ministerierna är skyldiga att lägga fram de upplysningar som riksdagen anser sig behöva. Grundlagsutskottet vill att statsrådet lägger mycket allvarlig vikt vid detta.

Utlåtande GrUU 30/2020 rd

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Grundlagsutskottet föreslår

att statsrådet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 2.10.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Markku Eestilä saml (delvis)
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen