

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 februari 2002 en proposition med förslag till lag om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (RP 237/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Luhtala, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om behörighet vid placeringen av centralförvaltningens enheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat. Behörigheten ges det ministerium som saken gäller. Beslutet fattas av ministern, om ärendet inte överförs till statsrådets allmänna sammanträde. Dessutom har ministerierna rätt att förbehålla sig beslutanderätten i fråga om indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner utanför huvudstadsregionen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen kan förslaget till lag om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men eftersom lagen gäller behörigheten mellan de högsta statsorganen anser regeringen det önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om lagstiftningsordningen inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Konstitutionell bedömning

Det i konstitutionellt hänseende relevanta i propositionen är beslutet om placering av statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå. Grundlagens 119 § 2 mom. föreskriver att de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ skall regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. I övrigt kan bestämmelser om statsförvaltningens enheter utfärdas genom förordning. Med allmänna grunder avses främst enhetens namn, bransch och huvudsakliga uppgifter och behörighet (RP 1/1998 rd, s. 174/II). Utgående från detta är det helt klart att placeringen av statens enheter enligt grundlagen inte behöver lagfästas.

Enligt den föreslagna 3 § fattas ett beslut om placeringssort som förvaltningsbeslut. Med anledning av detta framhåller utskottet att meningens med 119 § 2 mom. grundlagen inte varit att beslutet om statsförvaltningens enheter enbart skall fattas i form av författningar, dvs. lag eller förordning. De kan också fattas som förvaltningsbeslut, om ett sådant beslut lämpar sig med tanke på ärendets art. Ett placeringssortbeslut är en sådan fråga, menar utskottet. Men samtidigt är det helt klart att ett ministerium inte kan utöva de befogenheter som den föreslagna lagen ger ministeriet i specifika fall i strid med eventuella bestämmelser om enheternas placeringssort i andra lagar.

Ett placeringssortbeslut fattas enligt 3 § 1 och 3 mom. i lagförslaget av det ministerium som saken gäller. Själva avgörandet fattas av ministern. Hänvisningsbestämmelsen i paragrafen, som avser 8 § 1 mom. lagen om statsrådet, gäller överföring av ett ärende till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande. Av grundlagens 67 § 1 mom. följer att den minister saken gäller skall göra en framställning om överföring av förläggningsbeslutet till statsrådets allmänna sammanträde, om beslutet kan anses vara vittsyftande eller principiellt viktigt.

Andra omständigheter

Av propositionens motivering framgår att placeringssortbefogenheten i detta sammanhang avser en geografisk placering, dvs. placeringssorten, och inte var en enhet eller funktion organisatoriskt befinner sig i förvaltningsmaskineriet. Utskottet menar att det vore korrekt att dra upp denna gräns i lagförslagens 1 § 1 mom.

När det gäller denna paragraf, främst dess 3 mom., är det skäl att allvarligt överväga om det ens på det formella planet är befogat att ge statsministern eller någon annan minister vid statsrådets kansli möjlighet att fatta beslut om statsrådets placeringssort, även om frågan senare överfördes till hela statsrådet för avgörande. Dubierna kan utsträckas till beslut om placeringen av hela ministerier. Som utskottet ser det bör lagens räckvidd preciseras på denna punkt.

I lagförslagens 3 § 2 mom. ges ministerierna rätt att förbehålla sig den beslutanderätt som ämbetsverk och inrättningar under respektive ministerier har i fråga om indragning eller nedskärning av regionala eller lokala statliga enheter och funktioner belägna utanför huvudstadsregionen. Enligt förslaget har ministerierna denna rätt "utan hinder av vad som bestäms någon annanstans i lag". En sådan bestämmelse kan inte så att säga redan på förhand kullkasta tolkningsregeln att en lag av färskare datum får högre prioritet än den tidigare lagen. Bestämmelsen kan på det hela taget bli klarare, om orden stryks i momentet. Meningen är i varje fall att också de bestämmelser i förordningar som reglerar platsen för en enhet eller funktion inom centralförvaltningen upphävs i samband med att lagstiftningen revideras.

Regeringen redogör i motiveringen (s. 15/I) för de materiella begränsningar grundlagen ger upphov till när det gäller att fatta beslut om placeringssort. I synnerhet med tanke på indragnings- och nedskärningsbeslut är det skäl att i motiveringen skriva in den skyldighet det allmänna åläggs i 22 § grundlagen, nämligen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Det

kunde med fördel övervägas, menar utskottet, om begränsningar av detta slag helt allmänt kunde nämnas i lagtexten, exempelvis i målbestämelsen i den föreslagna 2 §.

Enligt motiveringen (s. 15) åsidosätter "beredning och beslutsfattande i fråga om placeringsärenden i anslutning till statsbudgeten" inte bestämmelserna om behörigheten i lagen. Det bör dock observeras att det också kan uppstå bindande beslut om placeringsort när riksdagen fat-

tar beslut om budgeten. Då är det helt obestridligt att ett ministerium inte kan fatta ett beslut som går emot riksdagens budgetbeslut, inte ens om man bedömer frågan rättsligt.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 12 mars 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Pertti Mäki-Hakola /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.