

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG 1/2006

Talmanskonferensens förslag till riksdagens beslut om ändring av riksdagens arbetsordning

FÖRSLAGETS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Talmanskonferensen föreslår att riksdagens arbetsordning kompletteras med en bestämmelse om att riksdagen på förslag av talmanskonferensen kan tillsätta ett utskott på nytt efter att statsrådet utnämnts efter ett riksdagsval. Dessutom föreslår talmanskonferensen ett förfarande som innebär att alla organ som tillsätts vid bytet av valperiod, förutom kanslikommissionen, i regel väljs först efter att statsrådet utnämnts. Vid sidan av detta föreslår talmanskonferensen att 10 och 13 § i riksdagens arbetsordning ändras,

bland annat så att mandattiden för vissa organ som riksdagen väljer förlängs till en hel valperiod. Syftet är att konstitueringen, som nu är uppdelad i två skeden, ska bli mer koncentrerad till det senare skedet.

Bestämmelserna avses träda i kraft i början av valperioden 2007—2010, den 22 mars 2007. Vid samma tidpunkt inleds det nya förfarande som talmanskonferensen föreslår i fråga om valet av vissa riksdagsorgan.

MOTIVERING

1 Nuläge och bedömning av detta

1.1 Nuläge

Efter ett riksdagsval konstituerar sig riksdagen så fort som möjligt efter att den sammanträtt. Talmannen och vice talmännen väljs i valperiodens första plenum. Utskotten och de andra riksdagsorganen väljs genast då riksdagsgrupperna har ställt upp kandidater till dem.

Riksdagsgrupperna spelar en central roll då valen till organen bereds. Beredningen och förhandlingarna börjar genast dagen efter riksdagsvalet, då man börjar räkna ut hur många ordförandeposter, vice ordförandeposter och medlemsplatser som valförbunden kan få i utskotten och de andra organen. Vid valen till organen har

riksdagsgrupperna bildat två separata valförbund som haft egna kandidatlistor. Praxisen har länge varit att det ena valförbundet består av de riksdagsgrupper som kan räknas till vänstern och det andra valförbundet består av de övriga riksdagsgrupperna. Platsfördelningen måste först proportioneras mellan valförbunden och sedan mellan riksdagsgrupperna. Efter att platsantalet blivit klart fördelar valförbunden ordförandeposterna och medlemsplatserna inom sig och därefter fördelas platserna inom varje riksdagsgrupp.

Då regeringsbasen ändras efter ett riksdagsval betyder det ofta att ledamöter som varit ministrar återvänder till riksdagen. De brukar få centrala uppdrag i riksdagsorganen. En del av de

ledamöter som valts till organen får för sin del ministerposter. Det betyder att fyllnadsval till organen normalt förrättas efter att statsrådet blivit utnämnt. Platsbytet berör speciellt dem som valts till ordförande och vice ordförande i utskotten, men ger också upphov till förändringar i medlemsplatserna i utskotten och de andra organen. Förändringarna kan vara mycket stora.

1.2 Lagstiftning

Enligt 37 § 2 mom. i grundlagen förrättar riksdagen valet av utskott och andra organ. Enligt 1 mom. i paragrafen tillsätts utskotten och övriga organ i riksdagen under valperiodens första riksmöte för hela valperioden, om inte något annat bestäms i grundlagen, i riksdagens arbetsordning eller i en instruktion som riksdagen antagit för organet i fråga. Riksdagen kan dock på förslag av talmanskonferensen under valperioden besluta tillsätta ett organ på nytt. Enligt förarbetet till bestämmelsen har förfarandet ansetts vara nödvändigt därför att organen i regel tillsätts för hela valperioden. Det kan komma på fråga att tillsätta ett organ på nytt t.ex. om dess uppgifter förändras väsentligt mitt under valperioden (RP 1/1998 rd, s. 91).

Bestämmelser om konstituering av utskotten finns i 17 § i riksdagens arbetsordning (40/2000). De handlar om vilka åtgärder som ska vidtas efter att utskotten blivit tillsatta. Enligt 5 mom. tillämpas paragrafen också på konstitueringen av riksdagens övriga organ.

I grundlagen eller i riksdagens arbetsordning föreskrivs inte om tidpunkten för valet till utskotten eller riksdagens övriga organ. Enligt 40 § i den riksdagsordning som föregick grundlagen skulle riksdagen tillsätta utskotten inom sju dagar efter att det första riksmötet öppnats efter valet. Praktiskt taget samma tidtabell gällde för de andra organen.

I grundlagens 36 § föreskrivs om valet av företrädare till andra organ som riksdagen väljer och till internationella organ. Där ingår en grundläggande bestämmelse om valet av fullmäktige för Folkpensionsanstalten. Andra organ väljs enligt vad som bestäms i grundlagen eller i

någon annan lag. I 10 § i riksdagens arbetsordning föreskrivs om valet av Finlands delegation i Nordiska rådet, Finlands delegation i Europarådet och Finlands delegation i parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa. I 12 § i riksdagens arbetsordning föreskrivs om valet av statsrevisorer, i 13 § om valet av bankfullmäktige och Finlands Banks revisorer, i 14 § om valet av riksdagens revisorer och i 15 § om valet av Riksdagsbibliotekets styrelse.

1.3 Bedömning av nuläget

Efter ett riksdagsval väljs medlemmarna till utskotten och de andra organen i två skeden inom en rätt kort tid. Fyllnadsvalet, som sker efter att statsrådet utnämnts, är vanligen lika arbetsdrygt för riksdagsgrupperna som valet till organen i det första konstitueringsskedet. Tiden efter riksdagsvalet är ganska hektisk, för riksdagsgrupperna har nu i och med grundlagen en viktigare roll i beredningen av statsministervalet, statsrådets sammansättning och utarbetningen av regeringsprogrammet.

Problemet med den tudelade konstitueringen kan anses vara att det första valet till organen kanske ger organens intressegrupper, massmedierna och andra som följer riksdagens arbete en felaktig bild av arbetets start och organens sammansättning. Platsfördelningen mellan regeringspartierna avgörs först i det senare skedet av valet till organen. Med tanke på riksdagens kärnuppgifter verkar det inte vara absolut nödvändigt att tillsätta alla organ genast i början av valperioden. Dessutom går fyllnadsvalet inte alltid så smidigt då personer ska bytas ut inom eller mellan riksdagsgrupperna.

I början av valperioden tillsätter riksdagen sammanlagt 27 organ inklusive utskotten. Huvudregeln är att organen för en valperiod. Men Finlands delegation i Nordiska rådet, Finlands delegation i Europarådet och Finlands Banks revisorer väljs för varje riksmöte. I början av valperioden räknar man ut hur platserna i organen fördelar sig mellan riksdagsgrupperna med beaktande av hur många medlemmar och ersättare

dessas har i alla utskott och andra organ. Med tanke på de konstituerande åtgärderna är det befogat och önskvärt att organen har lika lång mandattid och på så sätt är jämförbara.

2 Förslag

2.1 Utskotten kan tillsättas på nytt

Talmanskonferensen anser att tyngdpunkten bör läggas på det andra skedet i platsfördelningen till organen då riksdagen konstituerar sig efter att statsrådet blivit utnämnt. Valförfarandet, som nu har två skeden, bör samtidigt bli enklare. Riksdagen måste dock alltid vara handlingskraftig och beredd att sköta sina uppgifter som högsta statliga organ. Det är alltså principiellt viktigt att riksdagen är funktionsduglig mycket snart efter att den sammanträtt till valperiodens första riksmöte. Det förutsätter framför allt att utskottsinstitutionen är funktionsduglig och vederbörligen kan behandla t.ex. EU-ärenden och eventuella brådskande lagförslag och andra ärenden. Också talmanskonferensen är centralt viktig för att riksdagen ska kunna fungera. En fulltalig talmanskonferens som återspeglar de politiska styrkeförhållandena kan bildas efter att utskotten tillsatts och deras ordförande blivit valda.

Enligt 37 § i grundlagen kan ett utskott även i dagsläget tillsättas på nytt under valperioden. Bestämmelsen är dock avsedd att tillämpas i undantagsfall och lämpar sig inte så väl för normala val till riksdagsorganen efter ett riksdagsval. Talmanskonferensen anser det vara motiverat och för tydlighetens skull nödvändigt att införa en särskild bestämmelse i riksdagens arbetsordning om att tillsätta utskott på nytt. I paragrafen anges att utskotten kan tillsättas på nytt efter att statsrådet utnämnts efter ett riksdagsval. Riksdagen beslutar på förslag av talmanskonferensen om att tillsätta ett utskott på nytt.

Talmanskonferensen föreslår att ett nytt 1 moment om förfarandet införs i 17 § i riksdagens arbetsordning. I paragrafen föreskrivs om konstituering av utskotten, så som val av ordförande och vice ordförande samt sammankallan-

de av utskotten. De gällande momenten 1—5 i paragrafen blir då moment 2—6.

Syftet är att stödja praxisen att valen till organen fastställs först i konstitueringens senare skede. Att utskotten kan tillsättas på nytt signalerar till de olika riksdagsaktörerna såväl som till medierna och andra som följer med riksdagsarbetet att det inte förrän regeringen bildats är säkert att utskottens sammansättning blir bestående. Bestämmelsen manifesterar också att det sker personbyten i utskotten till följd av regeringsbildningen.

Med stöd av den föreslagna bestämmelsen kan riksdagen i det andra konstitueringsskedet efter ett riksdagsval besluta att ett utskott ska tillsättas på nytt. Att utskottet tillsätts på nytt innebär att det fattas ett nytt beslut om vem som ska bli utskottsmedlemmar och att utskottet konstituerar sig på nytt, dvs. väljer ordförande och vice ordförande på nytt. Innehållet i förslaget och beslutet bygger på den rådande situationen i konstitueringen efter att statsrådet blivit utnämnt. Ett enskilt utskott eller flera utskott kan tillsättas på nytt. Med tanke på alla konstituerande åtgärder som helhet blir det nog vanligast att talmanskonferensen föreslår att alla utskott tillsätts på nytt. Talmanskonferensen överväger dock separat för varje fall hur nödvändigt förfarandet är och hur omfattande det ska bli.

Bestämmelsen stödjer praxisen att valet av medlemmar till utskotten koncentreras till tiden efter att regeringen blivit utnämnd. Förslaget äventyrar ändå inte riksdagens funktionsförmåga, för de organ som är viktigast för riksdagens arbete väljs liksom nu genast efter ett riksdagsval.

2.2 Valet till övriga organ kan skjutas upp

Talmanskonferensen föreslår ett förfarande som innebär att alla organ som tillsätts vid bytet av valperiod, förutom utskotten och kanslikommissionen, i regel väljs först efter att statsrådet utnämnts. Talmanskonferensen är garanterat fulltalig i och med att utskotten tillsätts. Kanslikommissionen måste för sin del väljas så snart som möjligt efter ett riksdagsval, för den är ett nöd-

vändigt organ för riksdagens förvaltning och övervakningen av förvaltningen.

Efter de senaste riksdagsvalen har det gått en knapp månad eller högst 35 dagar innan regeringen bildats. De viktigaste ärendena som regeringen vid denna tid överlämnat till riksdagen har varit EU-ärenden som behandlas i stora utskottet eller utrikesutskottet och i det berörda fackutskottet. Talmanskonferensen anser inte att det med tanke på riksdagens arbete är nödvändigt att tillsätta de ovan avsedda övriga organen förrän statsrådet utnämns. Grundlagen eller riksdagens arbetsordning innehåller inga närmare bestämmelser om när riksdagsorganen ska tillsättas. Organen kan alltså tillsättas flexibelt och det behövs inga författningsändringar fastän förfarandet ändras.

Det är motiverat och med tanke på riksdagens funktionsförmåga möjligt att senarelägga valet till andra organ än utskotten och kansli Kommissionen. Då organen tillsätts i det andra konstitueringsskedet blir de konstituerande åtgärderna i början av valperioden lättare. Dessutom förstärks uppfattningen att de bestående valen till organen förrättas efter att regeringen bildats.

Mandattiden för vissa organ som väljs av riksdagen fortsätter tills ett nytt organ har tillsatts. Medlemmarna och ersättarna i dem behöver inte vara riksdagsledamöter. Sådana organ är riksdagens bankfullmäktige, Finlands Banks revisorer, Statens säkerhetsfonds fullmäktige, Folkpensionsanstaltens fullmäktige och Rundradion Ab:s styrelse. Ändringarna i förfarandet har inga effekter på dessa organs verksamhet. Mandattiden för statsrevisorerna, riksdagens revisorer, Riksdagsbibliotekets styrelse och Finlands delegation i parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa slutar vid bytet av valperiod. Dessa organs verksamhet fortsätter alltså då med ungefär en månads dröjsmål.

Då valen till organen flyttas kan det bli svårt för kandidaterna att medverka i ett internationellt organ, om det håller sammanträden efter att riksdagsvalet förrättats och innan regeringen bildats. I detta sammanhang bör Nordiska rådet nämnas, för det har i regel före regeringsbild-

ningen hållit ett sammanträde där uppgifter i rådets utskott och presidium delas ut. Därför måste kanske Finlands delegation i Nordiska rådet väljas innan statsrådet utnämns.

Målet är att tillsätta andra organ än utskotten och kansli Kommissionen huvudsakligen efter att statsrådet utnämns. Det finns dock inga hinder för att tillsätta enstaka organ i det första konstitueringsskedet. Då förrättas valet i plenum på förslag av talmanskonferensen.

2.3 Vissa organs mandattid förlängs

Talmanskonferensen föreslår att mandattiden för Finlands delegation i Europarådet och Finlands Banks revisorer förlängs till en hel valperiod. Enligt 25 artikeln i Europarådets stadga väljer varje medlemsstats parlament inom sig och enligt egen procedur företrädare till den parlamentariska församlingen. Enligt procedurreglerna för Europarådets parlamentariska församling ska delegationen inom ramen för sitt medlemsantal återspegla styrkeförhållandet mellan de politiska partierna och grupperna i sitt parlament. Av regeringens proposition med förslag till lag om Finlands delegation i Europarådet (RP 18/1989 rd) framgår att valförfarandet är jämförbart dels med valet av Finlands delegation i Nordiska rådet och dels med förfarandet i övriga Norden. Numera väljs Sveriges delegation för en hel valperiod. Det finns alltså inget rättsligt hinder för att förlänga mandattiden för Finlands delegation. Förslaget ger anledning att ändra 10 § 1 mom. 2 punkten i riksdagens arbetsordning, där det föreskrivs om valet av fem företrädare och ersättare till Finlands delegation i Europarådet. Separat måste 1 § i lagen om Finlands delegation i Europarådet (354/1989) ändras.

Enligt 18 § i lagen om Finlands Bank (214/1998) väljer riksdagen fem revisorer och för var och en av dem en suppleant för granskningen av Finlands Banks bokslut, bokföring och förvaltning. Dessutom utförs revisionen av revisorer som Europeiska centralbanken godkänner på grundval av fördraget om Europeiska centralbankssystemet. Bestämmelserna om Finlands Bank eller lagstiftningen om Europeiska

centralbanken hindrar inte att revisorernas mandattid förlängs till en hel valperiod. För att mandattiden för Finlands Banks revisorer ska kunna förlängas måste 13 § i riksdagens arbetsordning ändras, för enligt den gällande paragrafen ska Finlands Banks revisorer väljas varje år.

Efter de föreslagna ändringarna är Finlands delegation i Nordiska rådet det enda riksdagsorgan som väljs för varje riksmöte. Ska dess mandattid förlängas måste 47 artikeln ändras i nordiska samarbetsöverenskommelsen, alltså det s.k. Helsingforsavtalet som undertecknades den 23 mars 1962. Bestämmelsen om att medlemmarna och suppleanterna ska väljas årligen beror på att parlamentsvalen infaller vid olika tidpunkter och att valperioderna är olika långa i rådets medlemsländer.

2.4 Revisionen av de fonder som står under riksdagens garanti

Talmanskonferensen föreslår att 13 § i riksdagens arbetsordning utökas med ett omnämnande att Finlands Banks revisorer också är revisorer för de fonder som står under riksdagens garanti. Ändringen är avsedd att precisera att Finlands Banks revisorer fortfarande kan vara revisorer för Jubileumsfonden för Finlands självständighet.

Genom förslaget avhjälps oklarheter och fastställs rådande praxis. När grundlagen stiftades strök man i speciallagstiftningen onödiga hänvisningar till grundlagen. År 1999 upphävdes 15 § i lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet (717/1990). Enligt paragrafen föreskrivs i 83 § i riksdagsordningen om de revisorer som ska utses för fonden. Hänvisningen gällde alltså en paragraf om valet av revisorer för Finlands Bank. Då bestämmelsen upphävdes innebar det samtidigt att jubileumsfondens revisorer inte längre var specificerade. Vid grundlagsreformen infördes en bestämmelse om Finlands Banks revisorer i 13 § i riksdagens arbetsordning. Finlands Banks revisorer har utfört revisionen av Jubileumsfonden för Finlands självständighet, men det är befogat att ge förfarandet en rättslig grundval.

3 Förslagets verkningar

Förslaget får inga ekonomiska verkningar. Visserligen minskar riksdagens utgifter i någon mån därför att en del av de organ som väljs i början av valperioden inleder sin verksamhet ungefär en månad senare än nu. De föreslagna ändringarna minskar också lite på riksdagsgruppernas uppgifter i början av valperioden.

4 Beredning

Förslaget baserar sig på framställningar av riksdagens konstitueringskommitté, tillsatt av talmanskonferensen den 21 december 2004, om konstitueringen av riksdagens organ (Eduskunnan toimielinten järjestäytymiseen ja eduskuntatyön toimivuuteen liittyviä kehittämistarpeita. Eduskunnan järjestäytymistoimikunnan mietintö 1.2.2006. Riksdagens kanslis publikationer 1/2006). Kommittén föreslog att bara de organ som är absolut nödvändiga för riksdagens funktion tillsätts i början av valperioden. Sådana är enligt kommittén stora utskottet, grundlagsutskottet, utrikesutskottet, talmanskonferensen och kanslikommissionen. De övriga organen kan enligt förslaget tillsättas sedan när regeringens sammansättning är avgjord. Den 16 maj 2006 beslutade talmanskonferensen tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att utifrån betänkandet av riksdagens konstitueringskommitté lägga fram motiverade förslag om hur konstitueringen i början av valperioden kan genomföras och organens mandattider avgöras. Arbetsgruppen har utarbetat talmanskonferensens förslag som tjänsteuppdrag med beaktande av utlåtandena om kommitténs betänkande. Arbetsgruppen har hört sakkunniga i statsförfattningsrätt.

5 Samband med andra förslag

I en separat lagmotion föreslås att 1 § i lagen om Finlands delegation i Europarådet ändras så att delegationens mandattid förlängs till en hel valperiod.

6 Ikraftträdande

Talmanskonferensen föreslår att ändringen i riksdagens arbetsordning träder i kraft i början

av valperioden 2007—2010, den 22 mars 2007. Samtidigt sker övergången till det föreslagna förfarandet att vissa riksdagsorgan huvudsakligen väljs först efter att statsrådet utnämnts.

På grundval av det ovanstående och med stöd av 6 § 1 mom. 7 punkten i riksdagens arbetsordning föreslår talmanskonferensen

att följande ändringar görs i riksdagens arbetsordning:

Riksdagens beslut

om ändring av riksdagens arbetsordning

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 52 § 1 mom. i grundlagen, *ändras* i riksdagens arbetsordning av den 17 december 1999 (40/2000) 10 § 1 mom. 2 punkten, 13 § och rubriken för 17 § samt *fogas* till 17 § ett nytt 1 mom. varvid de nuvarande 1—5 mom. blir 2—6 mom., som följer:

10 §

Riksdagens företrädare i internationella organ

Riksdagen väljer inom sig

2) under valperiodens första riksmöte fem medlemmar och lika många ersättare till Finlands delegation i Europarådet, och

13 §

Bankfullmäktige och Finlands Banks revisorer

Under valperiodens första riksmöte väljer riksdagen inom sig nio bankfullmäktige för att övervaka Finlands Banks verksamhet och förvaltningen av de fonder som står under riksdagens garanti. Bankfullmäktige lämnar årligen en

berättelse och vid behov särskilda berättelser till riksdagen. Under valperiodens första riksmöte väljer riksdagen revisorer för Finlands Bank på det sätt som bestäms särskilt. Revisorerna är samtidigt revisorer för de fonder som står under riksdagens garanti.

17 §

Tillsättande och konstituering av utskotten

Riksdagen tillsätter de permanenta utskotten omedelbart efter att den sammanträtt till valperiodens första riksmöte. Ett utskott kan på förslag av talmanskonferensen tillsättas på nytt efter att statsrådet har utnämnts efter ett riksdagsval.

Detta beslut träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 19 september 2006

Paavo Lipponen
Riksdagens talman

Seppo Tiitinen
Riksdagens generalsekreterare