

**Grundlagsutskottets betänkande nr 11 om regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om handläggning av ärenden i statsrådet**

Riksdagen remitterade den 29 september 1992 regeringens proposition nr 184/1992 rd till grundlagsutskottet för beredning.

Utskottet har hört lagstiftningsdirektören Matti Niemivuo, lagstiftningsrådet Markku Tyynilä och tf. lagstiftningssekreteraren Martti Simola vid justitieministeriet, äldre regeringssekreteraren Seija Salo vid statsrådets kansli, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränski, professorn Olli Mäenpää, ministern Esko Rekola, professorn Ilkka Saraviita, juris doktor, kansler Kauko Sipponen och professorn Kaarlo Tuori.

### Regeringens proposition

Regeringen föreslår en reform av stadgandena om kompetensfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna i styrelse- och förvaltningsärenden. Samtidigt föreslås en reform av de stadganden som gäller handläggningen av ärenden i ministerierna. I propositionen ingår förslag till lag om ändring av regeringsformen, lag om ändring av lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde och lag om upphävande av lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier.

Enligt de stadganden som föreslås bli intagna i regeringsformen skall med statsrådets behörighet förstås en helhet bestående av den kompetens som tillkommer statsrådets allmänna sammanträde och den som tillkommer ministerierna. Enligt lagen om statsrådet skall det i sista hand stadgas i reglementet för statsrådet om hur beslutanderätten fördelas mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna. I reglementet uppräknas de förvaltnings- och styrelseärenden inom statsrådets behörighet som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde. Övriga ärenden avgörs vid behörigt ministerium.

I stadgandena om utfärdandena om författningar genom statsråds- eller ministeriebeslut föreslås inga ändringar.

Ärenden som avgörs i ett ministerium skall under vissa förutsättningar i enskilda fall kunna överföras för avgörande vid det allmänna sammanträdet. Detta skall dock inte gälla besvär- och underställningsärenden.

Regeringen föreslår att 87 § 7 punkten regeringsformen, som gäller utnämmande av sändebud och utsända konsulter, skall upphävas såsom föråldrad.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft ungefär ett år efter att de har antagits och blivit stadfästa. Avsikten är dock att 87 § 7 punkten regeringsformen skall bli upphävd vid ingången av månaden efter det att lagen har stadfästs.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen bör förslaget till lag om ändring av regeringsformen behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen eftersom det är fråga om en ändring av grundlagen. De övriga stadgandena om statsrådet kan utfärdas genom en vanlig lag eller förordning. Lagen om ärendenas handläggning i statsrådet kan som undantagslag upphävas i vanlig lagstiftningsordning.

### Utskottets ställningstaganden

#### *Allmänna synpunkter*

Utskottet omfattar det mål som uttalas i propositionen att den lagstadgade kompetensfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna bör ordnas smidigt och klart och att ministeriernas interna beslutsprocesser dessutom görs något flexiblare. De lagar som föreslås i propositionen är enligt utskottets uppfattning generellt sett ändamålsenliga till sin målsättning. Utskottet har gjort vissa ändringar i lagförslagen, närmast för att göra dem tydligare.

Den föreslagna regleringen i regeringsformen gäller kompetensfördelningen mellan statsrådet och ministerierna i s.k. styrelse- och förvaltningsärenden. Genom denna avgränsning har frågan om grunderna för statsrådets (och ministeriernas) normgivningsbefogenhet inte behövt tas upp på grundlagsnivå. Utskottet anser att normgivningen på denna nivå nuförtiden är så pass omfattande och har i sak så pass genomgripande konsekvenser att den bör bygga på uttryckliga stadganden i grundlag. Denna omständighet bör enligt utskottets mening behörigen beaktas i något lämpligt sammanhang, t.ex. vid beredningen av ändringar i grundlagen utgående från statsförfattningskommitténs (Kommittébetänkande 1993:20) förslag.

I lagen om statsrådet skall inte ingå stadganden som avser att hindra en delegering av ministeriets beslutsbefogenhet till tjänstemannanivå (jfr 2 § 4 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier). Utskottet menar att en detaljerad reglering, som inverkar på utövandet av beslutsbefogenheter, i största möjliga utsträckning bör utgå från att en medlem av statsrådet utövar ministeriets beslutsbefogenhet i ärenden som kan ha en viss betydelse för parlamentarismens principer eller som får verkningar som inte begränsar sig bara till förvaltningsmaskineriet. Ur parlamentarismens synvinkel bör ministerns politiska ansvar för all verksamhet inom ministeriet understrykas.

I propositionen föreslås stadganden om statsrådets ministerutskott inte bli intagna i lagen om statsrådet. I praktiken har det visat sig att behandlingen av ärenden i dem i många fall i sak är helt utslagsgivande för de ärenden som hör till det allmänna sammanträdet. I vissa fall har behandlingen i ett ministerutskott dessutom även i formellt hänseende kunnat ha en annan betydelse än bara att bereda ärenden för beslut i statsrådet. Utskottet anser att de grundläggande stadgandena om ministerutskottsinstitutet bör tas in i lagen om statsrådet. Detta är motiverat också med hänsyn till att republikens president deltar i utrikesutskottets sammanträden.

### *Ändringarna i detalj*

#### *Det första lagförslaget*

40 §. Utskottet har förenklat paragraftexten och därigenom både preciserat och förtydligat lydelsen i 1 mom.

Vad gäller 2 mom. anser utskottet det vara viktigt att det i grundlagen ingår ett grundläggande stadgande som i sak reglerar de allmänna grunderna för fördelningen av befogenheter mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna. Utskottet har därför kompletterat momentet med ett stadgande om att det allmänna sammanträdet skall avgöra ärenden som är vittsyftande och av principiell vikt samt de övriga ärenden vars betydelse kräver det. Härigenom får det allmänna sammanträdet befogenhet en viss, låt vara flexibel och generell förankring i själva grundlagen. Den bör alltid beaktas när det stadgas om grunderna för befogenheterna i övrigt, dvs. mera ingående.

Till sistnämnda del har utskottet strukit hänvisningen i regeringens lagförslag till den lag som avses i 38 § 2 mom. regeringsformen som obehövlig. Hänvisningen vore dessutom missvisande om den kunde förstås så att det bara kan stadgas om saken i denna enda lag. På samma grunder har utskottet i momentet strukit hänvisningen till den förordning som avses i nämnda lagrum i grundlagen. Med tanke på klarheten anser utskottet det i och för sig nödvändigt att den detaljerade regleringen enligt momentet ingår just i den s.k. ministerielag som avses i propositionen och i reglementet för statsrådet.

*Ikraftträdelsestadgandet.* Enligt utskottets mening bör lagförslaget behandlas i brådskande grundlagsordning enligt 67 § 2 mom. riksdagsordningen. Samtliga lagförslag i propositionen kan enligt vad utskottet har erfarit träda i kraft ganska snart sedan lagen blivit given, vilket betyder att den i motiveringen nämnda förberedelse tiden på ungefär ett år mellan det att lagen ges och träder i kraft inte är nödvändig. Utskottet har därför gett ikraftträdelsestadgandet den normala lydelsen genom att stryka andra meningen, som skulle ha delat upp ikraftträdandet.

#### *Det andra lagförslaget*

6 §. Enligt propositionens motivering och det som utskottet erfarit är avsikten med paragrafens första mening att statsrådets allmänna sammanträde skall avgöra ärenden som innebär begränsning av eller undantag från de grundläggande rättigheterna. För att detta syfte skall nås räcker det enligt utskottets mening med att det allmänna sammanträdet befogenhet bestäms utgående från om ärendet innebär begränsning

av de grundläggande rättigheterna eller inte, eftersom ett undantag från de grundläggande rättigheterna begreppsmässigt alltid också måste betraktas som en begränsning. Utskottet har ändrat lagförslaget på detta sätt.

Formuleringen ”i en lag som har stiftats enligt ett särskilt stadgande i regeringsformen” i detta lagrum i lagförslaget väcker åtminstone med tanke på gällande stadganden om de grundläggande rättigheterna snarare frågor än den ger svar, och därför har utskottet strukit den.

Vad gäller stadgandet i den senare meningen finner utskottet det inte särskilt lyckat att det allmänna sammanträdets befogenhet är beroende av om statsrådets status bygger på en lag som tillkommit i grundlagsordning eller i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet menar att redan det räcker som grund för det allmänna sammanträdets befogenhet att beslutet i ett ärende måste underställas riksdagen för behandling.

7 §. För att förenkla lydelsen har utskottet ändrat stadgandet i paragrafen så att styrelse- och förvaltningsärenden som hör till statsrådet avgörs vid behörigt ministerium, om de enligt lag eller förordning inte skall avgöras vid allmänt sammanträde. I stadganden på lag- och förordningsnivå bör det generella stadgande som utskottet föreslår i 40 § 2 mom. regeringsformen om grunderna för befogenheterna givetvis beaktas och i mån av möjlighet omsättas i praktiken.

Utskottet understryker också i detta sammanhang att en reglering på förordningsnivå bör genomföras i reglementet för statsrådet.

Utskottets förslag till lydelse i paragrafen täcker den möjlighet som uttalas särskilt i propositionen att ett ärende genom lag uttryckligen stadgas ingå i allmänna sammanträdets befogenheter. I anknytning till detta påpekar utskottet att allmänna sammanträdets befogenheter även kan bygga på stadganden i grundlag.

Utskottet har senast behandlat statsrådet som ett begrepp i grundlagen i sitt betänkande nr 10 om regeringens proposition nr 317/1992 rd om ändringar i Finlands statsförfattning med anledning av att Europeiska ekonomiska samarbetsområdet upprättas. I förslaget till lag om ändring av riksdagsordningen i betänkandet används både uttrycket statsrådet och begreppsparet statsrådet eller ett ministerium.

I 53 § 3 mom. i nämnda lagförslag används begreppsparet uttryckligen för att ange att stora utskottet på begäran skall få utredningar av både statsrådet och behörigt ministerium och att ett eventuellt utlåtande om redogörelsen på motsva-

rande sätt kan ges till antingen statsrådet eller ett ministerium. I detta sammanhang vill utskottet ytterligare precisera att innehållet i uttrycket ”statsrådet” (allmänt sammanträde — ministerium) i detta lagförslag bör bestämmas utgående från de föreliggande lagförslagen och stadganden som utfärdas med stöd av dem.

8 §. Enligt utskottets mening behövs det inte stadgas särskilt i 1 mom. på vems framställning frågan om en överföring kan tas upp. Utskottet har därför förenklat lydelsen i momentet till denna del och å andra sidan förtydligat den senare meningen i momentet.

Lydelsen i paragrafens andra moment har preciserats.

### *Det tredje lagförslaget*

2 §. I propositionen föreslås att stadgandena om ett ministeriums sammanträde i 3 § lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier, som nu skall upphävas, alltså skall iakttas. Enligt utskottets uppfattning vore en sådan reglering mycket speciell och bör därför inte genomföras, om det bara kan undvikas.

Att ärenden avgörs vid ett ministeriums sammanträde kan anses ha varit ett undantag från 40 § 1 mom. regeringsformen enligt dess gällande lydelse. Grundlagen skall dock till denna del ändras utgående från den föreliggande propositionen.

I 40 § 2 mom. regeringsformen skall enligt både regeringens och grundlagsutskottets förslag stadgas att statsrådets allmänna sammanträde och ett ministerium är de instanser där statsrådets beslut fattas. Det skall inte stadgas särskilt om formerna för ministeriernas beslut. I själva verket bygger regeringens proposition till väsentliga delar på den uppfattningen att beslutsbefogenheter i stor utsträckning delegeras från ministeriets chef till tjänstemän i ministeriet med stöd av 9 § lagen om statsrådet.

Enligt den lydelse som utskottet föreslår i 40 § 2 mom. regeringsformen skall ”om grunderna för organisering av beslutsfattandet i övrigt stadgas i lag”. Denna lydelse tillåter enligt utskottet att ministeriets sammanträde med stöd av den särskilda lagen om justitieministeriets sammanträde 324/70, som i tiden stiftades i grundlagsordning med stöd av lagen 577/65, utövar beslutsbefogenheter i vissa ärenden som hör till ministeriet. Det är således inte nödvändigt att stadganden i 3 § lagen om ärendenas handlägg-

ning i statsrådet och dess ministerier, som nu skall upphävas, förblir i kraft. Utskottet har strukit lagförslaget 2 § och ersatt den med 3 §.

Utskottet föreslår vördsamt

*att lagförslagen skall godkännas sålydande:*

1.

## Lag

### om ändring av Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *upphävs* i Regeringsformen för Finland 41 § 1 mom. och 87 § 7 punkten samt *ändras* 40 § som följer:

#### 40 §

Statsrådet verkställer presidentens beslut. På statsrådet ankommer de styrelse- och förvaltningsärenden i vilka beslut enligt *denna regeringsform eller någon annan lag eller förordning* skall fattas av statsrådet eller *ett ministerium eller som på nämnda sätt inte har förbehållits presidenten eller uppdragits åt en lägre myndighet.*

Ärenden som ankommer på statsrådet avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. *Vid allmänt sam-*

*manträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Om grunderna för organisering av beslutsfattandet stadgas i övrigt genom (utesl.) lag. Närmare stadganden om beslutsbefogenheterna utfärdas genom förordning.*

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

Denna lag träder i kraft den 199 . (Utesl.)

2.

## Lag

### om ändring av lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i lagen den 30 mars 1992 om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde (78/22) lagens rubrik och 5 §,

av dessa 5 § sådan den lyder i lag av den 9 januari 1990 (16/70), samt

*fogas* före 1 § en ny mellanrubrik, till lagen en ny 2 a § samt före den och före 3 och 5 §§ nya mellanrubriker samt till lagen nya 6—12 §§ och nya mellanrubriker före 9, 11 och 12 §§ som följer:

## Lag

### om statsrådet

*Ministeriernas antal och ministrarna*

*Statsrådets kanslis och ministeriernas verksamhetsområde*

#### 1 §

#### 3 §

*Justitiekanslersämbetet*

*Avgörande av ärenden i statsrådet*

#### 2 a §

(Såsom i regeringens proposition)

#### 5 §

(Såsom i regeringens proposition)

## 6 §

Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs ärenden som stadgas eller bestäms för statsrådet i eller med stöd av en lag *och* som (*utesl.*) innebär begränsning av (*utesl.*) de grundläggande rättigheterna *eller i vilka beslutet bör underställas riksdagen för behandling.*

## 7 §

Styrelse- och förvaltningsärenden som ankommer på statsrådet enligt 40 § 1 mom. regeringsformen avgörs i det ministerium som saken gäller, om ärendena inte enligt lag *eller förordning* skall avgöras vid allmänt sammanträde. (*Utesl.*)

## 8 §

I enskilda fall kan ett ärende i vilket ett ministerium annars har beslutanderätt överföras till allmänt sammanträde, om *ärendet anses* vara så vittsyftande och av sådan principiell vikt att det bör avgöras vid allmänt sammanträde. Beslutet *om överföring* fattas av allmänna sammanträdet på framställning av *statsministern eller* den minister som saken gäller (*utesl.*).

Till allmänt sammanträde får dock inte överföras ärenden som gäller underställning eller besvär, ej heller *sådana* ärenden vilka enligt lag inte får överföras.

*Avgörande av ärenden i ministerium*

## 9 och 10 §§

(Såsom i regeringens proposition)

*Förhinder för republikens president*

## 11 §

(Såsom i regeringens proposition)

*Närmare stadganden*

## 12 §

(Såsom i regeringens proposition)

*Ikraftträdelsestadgandet*

(Såsom i regeringens proposition)

## 3.

## Lag

om upphävande av lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

## 1 §

(Såsom i regeringens proposition)

## 2 §

(Såsom 3 § i regeringens proposition)

## 2 §

(*Utesl.*)

Vidare föreslår utskottet

*att det första lagförslaget skall behand-*

*las i den ordning som föreskrivs i 67 § 2 mom. riksdagsordningen.*

Helsingfors den 14 oktober 1993

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jäätteenmäki, Koskinen, Laine, M.

Laukkanen, Moilanen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Saastamoinen.

### Reservation

I betänkandet har grundlagsutskottets majoritet ställt sig till regeringens proposition nr 184/1992 rd på ett sätt som jag inte till alla delar kan omfatta. Propositionen avser ändring av lagstiftningen om handläggningen av ärenden i statsrådet. Utskottet har i betänkandet föreslagit flera helt acceptabla ändringar i propositionen, men har omfattat den i fråga om förslaget att 87 § 7 punkten Regeringsformen för Finland upphävs. Detta kan jag inte omfatta.

Att nämnda punkt i regeringsformen upphävs innebär att republikens president inte längre utnämner sändebud och utsända konsuler. Presidenten bör fortfarande ha en accentuerad ledan-

de position inom utrikesförvaltningen. Detta bör framgå också av vår regeringsform. Beskickningscheferna — oberoende av om de är chefer för ambassader, särskilda delegationer eller permanenta delegationer eller generalkonsuler eller konsuler — företräder Finland utanför sitt land och har alltså hög status. Därför borde det i stället för att 87 § 7 punkten upphävs stadgas att republikens president skall utse beskickningarnas chefer.

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

*att det första lagförslaget godkänns sålydande:*

## 1.

### Lag

#### om ändring av Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *upphävs* i Regeringsformen för Finland 41 § 1 mom. (*utesl.*) samt *ändras* 40 § och 87 § 7 punkten som följer:

40 §

(Såsom i utskottets betänkande)

87 §

Presidenten utnämner:

7) och förordnar beskickningarnas chefer.

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i utskottets betänkande)

Helsingfors den 14 oktober 1993

**Raimo Vistbacka**