

Grundlagsutskottets betänkande nr 22 om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 38 § Regeringsformen för Finland, lagen om statsrådet och lagen om statsbudgeten

Riksdagen remitterade den 1 december 1994 regeringens proposition nr 306 till grundlagsutskottet för beredning.

Utskottet har hört lagstiftningsdirektören Matti Niemivuo vid justitieministeriet, utredningsmannen, överdirektör Pekka Kilpi vid inrikesministeriet, riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen, regeringsrådet Heikki Aaltonen vid statsrådets kansli, regeringsrådet Vellamo Kivistö vid finansministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Olli Mäenpää, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kaarlo Tuori.

Regeringens proposition

För ökad smidighet och förbättrade verksamhetsbetingelser inom statsrådets organisation föreslår regeringen en sådan ändring av regeringsformen att det skall bli möjligt att genom lag eller förordning stadga om ministeriernas verksamhetsområden och fördelningen av ärendena mellan ministerierna.

I lagen om statsrådet föreslås en sådan ändring att maximiantalet ministerier och ministrar och de allmänna grunderna för inrättande av ministerier anges i lagen. Avsikten är att genom förordning stadga om ministeriernas verksamhetsområden och fördelningen av ärenden mellan dem.

I motsvarighet till ändringar i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden skall det gå att genom statsrådsbeslut överföra tjänster från ett ministerium till ett annat och att inom vissa gränser vidta behövliga anslagsarrangemang i statsbudgeten. Ett stadgande om detta föreslås bli fogat till lagen om statsbudgeten.

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

Förslaget till ändring av 38 § Regeringsformen för Finland gäller en grundlag och skall därför behandlas enligt 67 § riksdagsordningen. Vidare nämns i motiveringen till lagstiftningsordningen att förslaget om att en ny 7 b § skall fogas till

lagen om statsbudgeten med beaktande av 70 § 2 mom. regeringsformen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottets ställningstaganden

Utskottet finner lagförslagen i propositionen behövliga och ändamålsenliga och förordar dem, med nedan framgående anmärkningar och ändringar. Enligt utskottets uppfattning bör reformen träda i kraft med det snaraste, till exempel 1.4.1995.

De olika hänvisningsstadgandena i 38 § regeringsformen kan förorsaka ovisshet om det genom lag kan stadgas ”om statsrådets organisation i övrigt”. För att utvisa lagstiftarens kompetens har utskottet ändrat ordalydelsen.

I det första lagförslagets ikraftträdelsestadgande ger 2 mom. felaktigt den bilden att fullmaktssadgandet gäller en viss förordning och inte förordningar i allmänhet. Utskottet har ändrat ordalydelsen så att den är statsförfattningsrättsligt hållbarare.

I 1 § i förslaget till lag om statsrådet ingår i överensstämmelse med kraven i 38 § 2 mom. regeringsformen ett stadgande om maximiantalet ministerier. Precis liksom nu skall det i statsrådet utom statsrådets kansli kunna finnas högst 12 andra ministerier. Enligt utskottets uppfattning är denna lösning inte ägnad att främja syftet med reformen, nämligen att göra statsrådets organisation flexiblare. Ministeriernas maximiantal bör enligt utskottets mening fastställas så att det motsvarar ministeriernas största antal. Utskottet har ändrat paragrafen på detta sätt.

Enligt lagens 1 § skall verksamhetsområdet för varje ministerium vara samhälleligt betydelsefullt samt ändamålsenligt i förvaltningshänseende och i ekonomiskt hänseende. Enligt utskottets åsikt bör dessa krav bland annat anses omfatta att ministeriets verksamhetsområde är klart och överskådligt med tanke på att medborgarna skall kunna sköta sina angelägenheter.

Enligt 1 a § i förslaget till lag om statsrådet skall en och samma minister fortfarande kunna vara chef för flera ministerier. Enligt utskottets uppfattning kan detta i dagens förhållande inte i någon situation vara ett fungerande sätt att leda ett ministerium, varför utskottet har strukit denna punkt i paragrafen.

Lagens 11 b § avviker från den allmänna linjen i den nyligen stiftade statstjänstemannalagen, eftersom en överföring inte förutsätter tjänstemannens samtycke. Utskottet omfattar förslaget, som gäller enbart ministerierna, men poängterar samtidigt att det faktum att detta specialstadgande godkänns inte innebär en ändring av den linje riksdagen nyligen gick in för.

Med anledning av stadgandena i 70 § 2 mom. regeringsformen måste ordalydelsen i det tredje lagförslaget preciseras så att anslag får överföras

för att användas i ett annat ministerium "för motsvarande utgifter". Om lagförslaget ändras på detta sätt kan det handläggas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver.

En förutsättning för en anslagsöverföring är att det ändrade verksamhetsområdet inte ändrar verksamhetens huvudsakliga karaktär i ministerierna. Vid bedömningen av detta kriterium är det enligt utskottets uppfattning skäl att fästa uppmärksamhet vid om t.ex. en föreslagen omfördelning av uppgifterna är väsentlig med tanke på deras uppgifter.

Utskottet föreslår vördsamt

att lagförslagen skall godkännas sålydande:

1.

Lag

om ändring av 38 § Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, ändras 38 § 2 mom. Regeringsformen för Finland som följer:

38 §

Om det största antalet ministerier och de allmänna grunderna för inrättande av ett ministerium stadgas genom lag. Om ministeriernas verksamhetsområde och fördelningen av ärendena mellan dem samt om statsrådets organisation i övrigt stadgas genom lag eller förordning. (Utesl.)

Ikraftträdelsestadgandet

(1 mom. såsom i regeringens proposition) (Utesl.) Genom (utesl.) förordning (utesl.) kan med stöd av 38 § 2 mom. avvikas från vad som innan denna lag träder i kraft har stadgats om ministeriernas verksamhetsområde och fördelningen av ärendena mellan dem samt om ämbetsverkens och inrättningarnas placering inom olika ministeriers förvaltningsområden.

2.

Lag**om ändring av lagen om statsrådet**

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 30 mars 1922 om statsrådet (78/22) 3 § och mellanrubriken före 3 §,

desså sådana de lyder, 3 § ändrad genom lagar av den 9 januari 1970, den 15 januari 1971, den 7 januari 1983, den 16 december 1983, den 17 januari 1986, den 26 juni 1987, den 23 december 1987, den 2 december 1988, den 13 januari 1989 och den 23 november 1990 (16/70, 43/71, 1 och 978/83, 23/86, 572 och 1100/87, 1008/88, 31/89 och 995/90) samt mellanrubriken före 3 § i lag av den 10 december 1993 (1120/93),

ändras 1 § och mellanrubriken före 1 §,

desså sådana de lyder, 1 § ändrad genom lag av den 4 december 1953 (481/53) och genom nämnda lagar av den 7 januari 1983 och den 13 januari 1989 samt mellanrubriken före 1 § i nämnda lag av den 10 december 1993, samt

fogas till lagen en ny 1 a §, före 3 a § en ny mellanrubrik och till lagen nya 11 a och 11 b §§ samt före 11 a § en ny mellanrubrik som följer:

Ministerierna och ministrarna

1 §

I statsrådet skall finnas statsrådets kansli och högst *sjutton* andra ministerier. Verksamhetsområdet för varje ministerium skall vara samhällsligt betydelsefullt samt ändamålsenligt i förvaltningshänseende och i ekonomiskt hänseende.

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

1 a §

Republikens president utnämner till medlemmar av statsrådet, statsministern inberäknad, högst aderton ministrar att tjänstgöra såsom chefer för ett *ministerium* eller att handlägga ärenden

som hör till *ministeriernas* verksamhetsområde eller att vara ministrar utan portfölj.

Verksamhetsområde i vissa fall

3 a §

Särskilda stadganden

11 a och 11 b §§

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

3.

Lag**om ändring av lagen om statsbudgeten**

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till lagen den 13 maj 1988 om statsbudgeten (423/88) en ny 7 b § som följer:

7 b §

Överföring av anslag när ett ministeriums verksamhetsområde ändras

Görs mellan de ministerier som anges i statsbudgeten under pågående finansår sådana änd-

ringar av verksamhetsområdena som inte förändrar det huvudsakliga innehållet i ministeriernas verksamhet, kan statsrådet på föredragning av statsrådets kansli i överensstämmelse med den ändrade indelningen överföra ett anslag som i statsbudgeten för finansåret anvisats för ett mi-

nisteriums verksamhet för att användas i ett annat ministerium *för motsvarande utgifter* såsom genom förordning närmare stadgas.

Ikraftträdelsestadgandet
(Såsom i regeringens proposition)

Utskottet föreslår vidare

att det första lagförslaget skall behandlas i den ordning 67 § 2 mom. riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 3 februari 1995

I den avgörande behandlingen deltog vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moila-

nen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Helle.

Reservation

Om lagförslagen går igenom innebär det i praktiken att statsrådet genom sina egna avgöranden kunde omforma till och med hela ministerieförvaltningen oberoende av vad riksdagen tidigare har beslutat om ministerierna och deras verksamhetsområden. Enligt 2 mom. i ikraftträdelsestadgandet till 38 § regeringsformen kan ministeriernas antal och verksamhetsområde ändras genom förordning även om det stadgas annat i lagar som riksdagen godkännt.

Besluten om nya ministerier och ändring av nuvarande skulle komma att fattas när den nya regeringen bildas, och då ger redan programfrågorna och personvalen tillräckligt med huvudbry. I sådana förhållanden finns det inte närmelsevis tillräckligt med tid för att ordentligt utvärdera de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av att bilda nya ministerier.

Följden kan bli att ministeriernas ekonomiska och politiska ansvarsrelationer allvarligt grumlas till. Både medborgarnas och riksdagens möjligheter att följa och övervaka ministeriernas verksamhet försvagas. Också ministeriernas internationella relationer skulle drabbas av samma förvirring.

Om lagförslaget godkänns betyder det också att verk och inrättningar som hör till ministerier-

nas verksamhetsområden utan större besvär kunde flyttas över till sådana ministerier vid statsrådet som inrättats genom förordningar. De administrativa och ekonomiska följdverkningarna av denna typs överföringar kan vara helt oprognostiserbara. De kan också i oanad grad försämra servicen för medborgarna.

Det hittills iakttagna tillvägagångssättet, nämligen att enheter vid ministerierna har kunnat flyttas över till någon annan ministers ansvarsområde eller två ministrar utses vid samma ministerium samt uppgifterna och ansvarsfördelningen för dem bestämmas har inte gått för sig utan friktioner men har dock medfört betydligt mindre olägenheter än vad de nu aktuella lagförslagen skulle innebära.

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi vördsam

att 2 mom. i det första lagförslagets ikraftträdelsestadgande skall förkastas,

och för den händelse att stadgandet dock blir godkänt föreslår vi

att lagförslagen i propositionen skall förkastas.

Helsingfors den 3 februari 1995

Paavo Nikula
Eeva-Liisa Moilanen

Ensio Laine
Esko Helle

Raimo Vistbacka