

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring
av lagstiftningen om handläggning av ärenden i statsrådet**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås en reform av de stadganden som gäller 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. Propositionen innehåller 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.

Stadgandena i regeringsformen om statsrådets och ministeriernas kompetens har aldrig tillämpats som sådana. När regeringsformen trädde i kraft år 1919 tillämpades till en början de tidigare stadgandena tills vidare. År 1922 åsidosattes stadgandena i regeringsformen delvis genom en undantagslag, som fortfarande i ändrad form är i kraft, nämligen lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier.

I propositionen strävar man efter att förtydliga de nuvarande stadgandena genom att avstå från undantagslagen. De stadganden som är av grundlagsnatur föreslås bli intagna i regeringsformen och övriga stadganden i en lag som stiftas i vanlig ordning och i reglementet för statsrådet som utfärdas som förordning. Därtill skall också i fortsättningen varje ministerium ha en egen förordning. Lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier föreslås bli upphävd och de stadganden av lagnatur som därefter ännu behövs föreslås bli intagna i lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområdet, vars rubrik samtidigt föreslås bli ändrad till lag om statsrådet.

Enligt de stadganden som föreslås bli intagna i regeringsformen förstås i framtiden med statsrådets behörighet en helhet som består av

den kompetens som tillkommer statsrådets allmänna sammanträde och den som tillkommer ministerierna. Enligt lagen om statsrådet ingår stadgandena om en fördelning av beslutanderätten mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna i sista hand i reglementet för statsrådet. De förvaltnings- och styrelseärenden som ingår i statsrådets behörighet och som behandlas vid det allmänna sammanträdet uppräknas i reglementet. Övriga ärenden avgörs vid behörigt ministerium.

Även om kompetensfördelningen mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna enligt huvudregeln avgörs genom stadganden i reglementet för statsrådet, kommer riksdagen dock att i enskilda fall genom lag kunna ordna utövandet av statsrådets befogenheter på det sätt som riksdagen önskar. Den beslutanderätt som uppdragits åt statsrådet i en fullmaktslag som förutsätter kontroll av riksdagen eller i en lag som innebär en begränsning av de grundläggande rättigheterna eller undantag från dem skall alltid utövas av det allmänna sammanträdet.

Sakliga ändringar föreslås inte i stadgandena om utfärdande av författningar genom statsråds- eller ministeriebeslut. Sålunda utfärdas också i fortsättningen statsrådsbesluten av statsrådets allmänna sammanträde och ministeriebesluten av ministerierna.

Enligt propositionen kan ärenden som avgörs i ett ministerium under vissa förutsättningen i enskilda fall överföras för avgörande vid det allmänna sammanträdet. Stadganden om detta föreslås bli intagna i lagen om statsrådet. På grund av skäl som gäller rättssäkerheten och likställigheten skall besvär- och underställningsärenden som avgörs i ministerierna likväl inte kunna överföras till allmänt sammanträde.

I propositionen föreslås att 87 § 7 punkten

regeringsformen, som gäller utnämmande av sändebud och utsända konsuler, upphävs såsom föråldrad.

Avsikten är att lagändringarna skall träda i kraft ungefär ett år efter att de har antagits och

blivit stadfästa. Beträffande upphävandet av 87§ 7 punkten regeringsformen är avsikten dock att den skall träda i kraft vid ingången av den månad som följer efter stadfästandet av lagen.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
ALLMÄN MOTIVERING	4	4.2. Ärendets beredning och remissinstanser .	11
1. Inledning	4	5. Propositionens verkningar	12
2. Nuläget	5	5.1. Ekonomiska verkningar	12
2.1. Statsrådets och ministeriernas kompetens och de viktigaste stadgandena därom ...	5	5.2. Organisatoriska verkningar	12
— Rätten att utfärda författningar	5	5.3. Verkningarna på riksdagens och regeringens kompetensförhållanden	12
— Kompetensfördelningen i styrelse- och förvaltningsärenden	6	DETALJMOTIVERING	13
— Om betydelsen av undantagsförteckningen i lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier .	7	1. Motivering till lagförslagen	13
— Överförande av ett ärende från ministerium för handläggning vid det allmänna sammanträdet	7	1.1. Regeringsformen	13
— Organiseringen av beslutfattandet i ministerierna	8	1.2. Lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde	14
— Rätten att förbehålla sig beslutanderätt i ärenden som avgörs av tjänstemän .	9	1.3. Lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier	16
2.2. Missförhållanden och reformbehov	9	2. Närmare stadganden och bestämmelser	17
— Kompetensfördelningen mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna	9	3. Ikraftträdande	17
— Organiseringen av beslutfattandet i ministerierna	9	4. Lagstiftningsordning	17
3. Propositionens mål och de viktigaste ändringsförslagen	10	LAGTEXTER	18
3.1. Mål	10	1. Lag om ändring av Regeringsformen för Finland	18
3.2. Behörighetsfördelningen mellan allmänt sammanträde och ministerierna	10	2. Lag om ändring av lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde	18
3.3. Organiseringen av beslutfattandet i ministerierna	10	3. Lag om upphävande av lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier .	20
4. Beredningsskeden och beredningsmaterial	11	BILAGOR	21
4.1. Tidigare beredning av ärendet	11	Bilaga 1: Parallelltexter	21
		Bilaga 2: Förordning om ändring av reglementet för statsrådet	25

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Statsorganens behörighet och kompetensfördelningen mellan organen regleras i regeringsformen och i andra lagar. Regeringsmakten tillkommer republikens president och statsrådet. Statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna är behöriga i styrelse- och förvaltningsärenden. I ärenden som gäller den verkställande makten har statsrådet en allmän kompetens, som å ena sidan begränsas av den behörighet som enligt statsförfattningen tillkommer presidenten och å andra sidan den behörighet som enligt lag eller förordning tillkommer lägre myndigheter. På statsrådet och dess ministerier ankommer också beredningen av ärenden som avgörs av riksdagen och republikens president.

Stadgandena i regeringsformen har som sådana aldrig tillämpats. De ändrades år 1922 genom lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier (79/22). Därförinnan tillämpades med stöd av lagen angående bringande i verkställighet av Regeringsformen för Finland under åren 1919—1922 de tidigare stadganden som gällt senaten.

År 1921 framlade regeringen en proposition med förslag till lag om statsrådet (reg.prop. 7/1921 rd). Eftersom förslaget innehöll både stadganden om ändring av regeringsformen och sådana stadganden om ministeriernas antal och allmänna verksamhetsområde som avses i 38 § 2 mom. regeringsformen, delades lagförslaget i två delar i riksdagens grundlagsutskott. Lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde (78/22) innehåller stadganden om sådana ärenden som avses i 38 § 2 mom. regeringsformen och om vilka inte behöver stadgas i grundlagsordning. I lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier intogs däremot stadganden som innebar avvikelse från regeringsformen och därför förutsatte grundlagsordning samt med dessa stadganden sammanhängande andra stadganden.

Grunderna för kompetensfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna har inte entydigt angetts i lag. Till exempel frågan om behörighetsfördelningen mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna är fortfarande oklar. Alternativen har varit att antingen i reglementet för statsrådet

(80/22 och 995/43), som är en författning på förordningsnivå, räkna upp de ärenden som avgörs vid det allmänna sammanträdet eller så att frågan avgörs i den lag, den förordning eller det statsrådsbeslut som gäller ärendet. Före år 1931 reglerades frågan enligt det första alternativet, även om det inte tillämpades i sin helhet. År 1931 övergick man i reglementet för statsrådet till det andra alternativet till den del det var fråga om författningar som utfärdats år 1931 eller senare.

Enligt regeringsformen är det bara ministern som kan fatta beslut i ett ministerium. Lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier gjorde det likväl möjligt att uppdraga beslutanderätt i ministerierna också åt tjänstemännen. Dessutom intogs i den nämnda lagen stadganden om avgörande av ärenden i ministerierna.

Eftersom statens uppgifter har blivit mer omfattande och antalet ärenden som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde och i ministerierna har ökat, fyller varken stadgandena i regeringsformen eller stadgandena i lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier som ändrade regeringsformen inte längre de behov som ställs på beslutfattandet och styrningen av samhället och förvaltningen.

Propositionens mål är att klargöra de stadganden som gäller fördelningen av beslutanderätten mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. I propositionen föreslås att i regeringsformen skall stadgas att de styrelse- och förvaltningsärenden skall ankomma på statsrådet som enligt lag eller förordning har uppdragits åt statsrådet eller dess ministerium. Frågan om vilka ärenden som avgörs vid det allmänna sammanträdet och vilka i ministerierna, föreslås bli reglerad i lagen om statsrådet och reglementet för statsrådet. Härfter skall huvudregeln vara att de ärenden som finns uppräknade i reglementet avgörs vid det allmänna sammanträdet och övriga ärenden i ministerierna. Samtidigt föreslås att stadgandena om utövande av beslutanderätten i ministerierna preciseras.

Propositionens andra mål är att förtydliga stadgandena om statsrådet så att stadganden av grundlagsnatur ingår i regeringsformen och inte i en undantagslag och att övriga stadganden om statsrådet ingår i lagen om statsrådet

och i reglementet för statsrådet. I propositionen föreslås en ändring av 40 och 41 §§ regeringsformen. Lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier som stiftades som grundlag föreslås bli upphävd. Alla stadganden på lagnivå om statsrådet föreslås bli intagna i den nuvarande lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde, vars nya rubrik föreslås bli lag om statsrådet. När lagarna har antagits skall också stadgandena i reglementet för statsrådet revideras. Om detta finns ett utkast till förordning som bilaga till propositionen.

Propositionen gäller inte beredningen av ärenden som avgörs av republikens president och inte heller föredragningen av dem i statsrådet för republikens president.

2. Nuläget

2.1. Statsrådets och ministeriernas kompetens och de viktigaste stadgandena därom

Rätten att utfärda författningar

Enligt 28 § 1 mom. regeringsformen har presidenten rätt att ge förordningar i ärenden, som förut är ordnade genom administrativa stadganden, samt förordningar med närmare bestämmelser om lagarnas verkställande, om förvaltningen av statens egendom samt om förvaltande ämbetsverks och allmänna inrättningars organisation och verksamhet. Behörigheten att utfärda förordningar kan enligt samma stadgande uppdras åt statsrådet. I fråga om den rätt som uppdragits åt statsrådet att utfärda förordningar stadgas i 2 § 1 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier att statsrådet genom beslut som publiceras i författningssamlingen utfärdar stadganden i ärenden, beträffande vilka sådan rätt i regeringsformen, annan lag eller förordning uppdragits åt statsrådet.

Enligt 5 § lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier ändrar den nämnda lagen också 28 § regeringsformen till den del regeringsformen strider mot den först nämnda lagen. Sakligt sett har lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier inte ändrat 28 § regeringsformen, vilket också har konstaterats i grundlagsutskottets betänkande (GrUB 7/RP 7/1921 rd). De förordningar som statsrådet utfärdar enligt 2 §

1 mom. skiljer sig från förordningar som har utfärdats av presidenten däri att deras rubrik är "statsrådets beslut" och inte förordning. Grundlagsordning behövs inte när endast nya benämningar tas i bruk i stället för dem som används i regeringsformen. Därför hindrar inte 28 § regeringsformen att det genom vanlig lag stadgas att förordningar som utfärdas av statsrådet kallas beslut. Avsikten med rubriken är endast att kunna skilja på förordningar som utfärdas av presidenten och förordningar som utfärdas av statsrådet.

Av 28 § regeringsformen framgår inte uttryckligen på vilket sätt rätten att utfärda förordningar kan uppdras åt statsrådet. I 2 § 1 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier stadgas däremot att rätten att utfärda förordningar kan uppdras åt statsrådet i regeringsformen, i lag och i förordning. Inte heller i detta avseende kan 2 § 1 mom. anses stå i strid med 28 § 1 mom. regeringsformen, där frågan har lämnats öppen. Genom lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier har en klar tolkning etablerats enligt vilken den befogenhet som avses i 28 § regeringsformen kan uppdras åt statsrådet också genom förordning.

Ministerierna har inte nämnts i 28 § regeringsformen eller i 2 § 1 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier, men i praktiken har rätten att utfärda författningar närmast om verkställighet av lag också uppdragits åt ministerierna i olika lagar. Denna praxis är redan så etablerad att den kan anses ingå i statsförfattningen. Med stöd av denna befogenhet har ministerierna utfärdat beslut som har publicerats i författningssamlingen.

Enligt 2 § 1 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier fattas vid det allmänna sammanträdet beslut om de stadganden som publiceras i författningssamlingen och som statsrådet utfärdar enligt regeringsformen, annan lag eller förordning. Frågan har också reglerats i det inledande stycket i 12 § 1 mom. reglementet för statsrådet (929/87). Enligt det inledande stycket skall de statsrådsbeslut som publiceras i författningssamlingen handläggas vid allmänt sammanträde.

Statsrådets och ministeriernas behörighet att utfärda författningar kan också grunda sig på de så kallade fullmaktslagarna, i vilka statsrådet eller ett ministerium har givits rätt att

utfärda beslut i ärenden om vilka enligt statsförfattningen bör stadgas med riksdagens medverkan.

Kompetensfördelningen i styrelse- och förvaltningsärenden

Allmänna stadganden och principer om kompetensfördelningen mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna finns i regeringsformen, i lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier samt i reglementet för statsrådet från år 1943.

I 41 § 1 mom. regeringsformen ingår ett allmänt stadgande om vilka ärenden som ankommer på statsrådet. Enligt stadgandet ankommer på statsrådet att till verkställighet befordra presidentens beslut och att avgöra såväl de ärenden, om vilka statsrådet enligt lag äger besluta, som övriga styrelse- och förvaltningsärenden, som inte blivit i regeringsformen eller annan lag eller förordning presidenten förbehållna och inte heller uppdragna åt någon minister i egenskap av chef för ministerium eller åt lägre myndighet. Av stadgandet framgår att den allmänna behörigheten i styrelse- och förvaltningsärenden tillkommer statsrådet och att presidenten är behörig endast när så särskilt har stadgats.

I 3 § 1 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier stadgas beträffande ärenden som handläggs i ministerium att "på ministerium ankommer att slutligt avgöra styrelse- och förvaltningsärenden, vilka genom lag eller förordning överlämnas till dess avgörande."

Enligt lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier har 40 och 41 §§ regeringsformen ändrats till den del de står i strid med lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier. I 40 § 1 mom. ingår stadganden om handläggningen av ärenden i statsrådet. Utgångspunkten är att de ärenden som ankommer på statsrådet handläggs vid allmänt sammanträde, om handläggningen inte genom förordning uppdragits åt en minister.

Allt sedan stiftandet av 40 § regeringsformen och även lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier har det varit oklart om ärenden som enligt grundlagen eller annan lag skall handläggas av statsrådet genom förordning kan överföras för handläggning till

ministerium. Därför fogades år 1931 genom lag (49/31) satsen "Å statsrådet ankommande styrelse- och förvaltningsärenden kunna genom förordning anförtros ministerium till avgörande" till början av 2 § 3 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier. Stadgandet gäller entydigt också ärenden varom stadgas i grundlag eller annan lag. I 2 § 3 mom. ingår likväl en förteckning över ärenden som inte genom förordning kan överföras för handläggning till ministerium.

I reglementet för statsrådet från år 1922, som utfärdades efter att lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier hade stiftats, tillämpades en princip som antagits redan år 1917 i reglementet för senaten. Enligt principen räknas de ärenden upp som avgörs vid allmänt sammanträde och övriga ärenden som ankommer på statsrådet avgörs i ministerium. Samtidigt som det ovan nämnda stadgandet om på statsrådet ankommande ärendens handläggning i ministerium fogades till lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier, fogades genom en förordning från år 1931 (50/31) till den i reglementet för statsrådet ingående förteckningen över ärenden som avgörs vid allmänt sammanträde en ny punkt enligt vilken jämlikt ny lag eller förordning på statsrådet ankommande ärenden avgörs vid allmänt sammanträde, för såvitt de inte uppdragits åt ministerium för avgörande. Sålunda blev huvudregeln åter för "nya" ärenden att de avgörs vid allmänt sammanträde. Numera finns om det allmänna sammanträdet behörighet över 1 500 stadganden i cirka 600 olika lagar, förordningar och statsrådsbeslut. Vissa ärenden som i lag har uppdragits åt statsrådet efter år 1931 eller senare har överförts till ministerierna för handläggning vid dem.

I det gällande reglementet för statsrådet från år 1943 tillämpas delvis tidigare praxis sålunda att de ärenden som avgörs vid allmänt sammanträde uppräknas uttömmande i reglementet, men enligt 12 § 1 mom. skall därtill förutom de i momentet uppräknade ärendena också de ärende som "jämlikt år 1931 eller senare given lag eller förordning på statsrådet ankommande ärenden" avgöras vid allmänt sammanträde, "för såvitt de icke uppdragits åt ministerium för avgörande". Enligt 13 § 1 mom. skall de ärenden som ankommer på statsrådet och som inte enligt 12 § skall behandlas vid allmänt sammanträde avgöras vid behörigt ministerium.

I 12 § 1 mom. 18 punkten reglementet för statsrådet stadgas att också de ärenden skall avgöras vid allmänt sammanträde som statsrådet beslutat att skall avgöras där. I enlighet med detta har genom statsrådsbeslut till exempel vid reglering av på statsrådet ankommande verkställighets- och beredningsuppgifter på ett allmänt plan gjorts en behörighetsfördelning mellan allmänt sammanträde och ministerium.

Om betydelsen av undantagsförteckningen i lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier

De ärenden som nämns i förteckningen i 2 § 3 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier kan genom förordning överföras för beslutsfattande till ett ministerium. I momentet avses närmast sådana ärenden som i grundlag eller annan lag har uppdragits åt statsrådet. Den ändring av den administrativa indelningen som nämns i förteckningen gäller den allmänna administrativa indelningen i län, härad och kommuner, om vilken stadgas i 50 § regeringsformen. Stadganden om ändring av statens distrikts- och lokalförvaltning har utfärdats i författningar på olika nivåer och endast i ett fåtal fall har områdesindelningen genom lag uppdragits åt statsrådet. Beslut om den judiciella indelningen fattas numera — beroende på stadgandena — genom förordning eller statsrådsbeslut. Beträffande den ecklesiastiska indelningen är det endast besluten om den evangelisk-lutherska kyrkans indelning i församlingar som underställs statsrådet för fastställelse.

Frågan om det allmänna sammanträdet behörighet i tjänsteutnämningar — inom ramen för det allmänna stadgandet i 88 § 3 mom. — har i praktiken helt och hållet reglerats i reglementet för statsrådet samt i förvaltningsförordningar. Enligt förvaltningsförordningar har besvär inte kunnat anföras över länsstyrelsernas eller de centrala ämbetsverkens tjänsteutnämningsbeslut. Enligt 92 § statstjänstemannalagen (755/86) är det numera förbjudet att söka ändring genom besvär i en tjänsteutnämning, om inte annat stadgas i lag. För närvarande kan ändring sökas genom besvär hos statsrådet endast i fråga om tjänsteutnämningar vid domkapitel. Sålunda har stadgandet om tjänsteutnämningar och besvär över tjäns-

teutnämningar vid centrala ämbetsverk och länsstyrelser i undantagsförteckningen förlorat sin betydelse.

Besvär kan anföras hos statsrådet över tjänsteförslag i utnämningsärenden vid högskolorna och domkapitlen. I praktiken har nästan alla besvär över tjänsteförslag gällt professors-tjänster vid högsskolorna. Över tjänsteförslag angående professorstjänster som tillsätts efter ingången av år 1992 kan besvär inte längre anföras, eftersom det är förbjudet enligt 13 § lagen om tillsättning av tjänster som professor och biträdande professor vid högskolor (856/91).

Enligt 85 § regeringsformen kan statsrådet bevilja eftergift från kompetensvillkor som föreskrivs i förordning för andra tjänster än tjänster vid rättegångsverken. Om behörighetsvillkoren förutsätter högskoleexamen, kan uppgiften att bevilja eftergift inte genom förordning ges åt ministerium enligt 2 § 3 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier. Enligt 12 § 1 mom. 15 punkten och 13 § 1 mom. reglementet för statsrådet avgörs redan nu eftergifter i fråga om andra examina än högskoleexamen av ministerierna. När det gäller en statstjänst som förutsätter högskoleexamen, kan ett dispensärende inte ens genom lag uppdras åt ett ministerium för handläggning.

Ärligen avgörs cirka 60—100 dispensansökningar vid statsrådets allmänna sammanträde. Alla har praktiskt taget avgjorts i enlighet med förslaget.

Överförande av ett ärende från ett ministerium för handläggning vid det allmänna sammanträdet

Ett typiskt drag för det finska förvaltnings-systemet är myndigheternas hierarkiska självständighet. Till detta synsätt har hört att man ansett att ärenden som i författning uppdragits för handläggning i ministerium inte utan ett därtill berättigande stadgande har kunnat avgöras vid allmänt sammanträde.

I 13 § 2 mom. reglementet för statsrådet stadgas att om en minister anser att ett visst ärende vari ministeriet har beslutanderätt är av den omfattningen och principiella betydelsen att ministeriet inte bör avgöra det, skall han hänskjuta frågan om ärendet skall avgöras vid allmänt sammanträde till statsrådets avgörande. År 1985 fogades till paragrafen ett 3 mom.

enligt vilket statsrådet på statsministerns framställning kan besluta att ett ärende, vari ett ministerium har beslutanderätt på annan grund än lag, skall överföras för handläggning och avgörande vid allmänt sammanträde.

Vid beredningen av 13 § 3 mom. ansåg man att det inte var möjligt att genom förordning ge statsrådet rätt att förbehålla sig beslutanderätt i ärenden som genom lag uppdragits för beslutsfattande i ministerium. Man ansåg att ett stadgande om överförande av behörigheten förutsätter samma lagstiftningsnivå som stadgandet som reglerar behörigheten. En begränsning av detta slag finns likväl inte i 2 mom. som gäller hänskjutande av ärende till allmänt sammanträde. När en minister har hänskjutit ett ärende för avgörande vid allmänt sammanträde, har i praktiken inget avseende fästs vid på vilken nivå den författning givits som stadgar att ärendet skall avgöras i ministerium.

Tolkningen har lett till att de ärenden som genom stadganden har uppdragits åt statsrådet har en annan ställning än de ärenden som genom stadganden uppdragits åt ministerium. Enligt 2 § 3 mom. om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier kan till och med i grundlag åt statsrådet uppdragna ärenden genom förordning överföras till ministerium för beslutfattande. Däremot kan inte genom förordning ett ärende som genom lag uppdragits för handläggning i ministerium överföras från ministeriet till statsrådet för avgörande där.

Organiseringen av beslutfattandet i ministerierna

Enligt 40 § regeringsformen tillkommer rätten att fatta beslut i ett ministerium den minister som är dess chef. I 3 § lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier stadgas att beslut också kan fattas av någon annan minister och av tjänstemän. Detta har betraktats som en ändring av 40 § regeringsformen. Enligt 3 § 2 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier avgörs ärenden i vilka beslutanderätten tillkommer ett ministerium av dess chef eller av annan medlem av statsrådet, till vars verksamhetsområde ärendet hör. Genom förordning kan likväl stadgas att vissa slags ärenden avgörs av kanslichefen eller en avdelningschef eller någon annan föredragande.

Stadganden om ärenden som avgörs av

tjänstemän ingår vanligen i detaljerade förteckningar över tjänstemännens uppgifter i förordningarna om ministerierna. Stadgandet i lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier har också tolkats så att det inte är nödvändigt att detaljerat stadga att beslutanderätten i vissa ärenden tillkommer en viss tjänsteställning, utan att det också är möjligt att i förordning uppräknat ärenden som skall avgöras av tjänstemän med viss titel (t.ex. biträdande avdelningschef) eller i allmänhet av tjänstemän. Frågan om vilken tjänsteman som skall avgöra ärendet bestäms vanligen i ministeriets arbetsordning, som fastställs av ministern.

I reglementet för statsrådet som gäller hela statsrådet finns stadganden om ärenden som avgörs av kanslichefer, även om dessa ärenden i huvudsak genom förordningar om ministerierna har överförts på avdelnings- och byråchefer.

I 3 § 3 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier stadgas om personligt bemyndigande av en tjänsteman att avgöra ärenden. Enligt stadgandet kan genom förordning stadgas vilka av de ärenden vari ministeriet har beslutanderätt som genom presidentens beslut kan uppdras åt en kansli- eller avdelningschef eller någon annan föredragande för avgörande. Personliga bemyndiganden har likväl inte givits under de senaste åren.

Enligt 3 § 2 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier kan genom lag stadgas att vissa slag av ärenden skall avgöras vid ministeriets sammanträde med minst tre medlemmar. Den enda lagen av detta slag är lagen om avgörande av vissa ärenden vid justitieministeriets sammanträde (324/70). Enligt lagen skall vissa ärenden som hör till fängvårdsavdelningen vid justitieministeriet avgöras vid justitieministeriets sammanträde. Lagen innehåller också stadganden om vilka tjänstemän som deltar i sammanträdet.

I 3 § 4 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier finns en begränsning. Enligt begränsningen får inte de ärenden som enligt regeringsformen eller annan lag ankommer på statsrådet och som genom förordning anförtrotts ministerium för avgörande eller de ärenden som skall avgöras vid sammanträde i ministerium överlämnas till en tjänsteman för avgörande.

Rätten att förbehålla sig beslutanderätt i ärenden som avgörs av tjänstemän

Enligt 3 § 5 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier kan ministern förbehålla sig beslutanderätt i ärenden som eljest får avgöras av en tjänsteman. Samma befogenhet kan genom förordning eller genom ett personligt bemyndigande av republikens president ges en kansli- eller avdelningschef. Enligt 36 § reglementet för statsrådet kan en kansli- eller avdelningschef i enskilda fall förbehålla sig rätt att avgöra ett ärende, i vilket beslutanderätten i förordning uppdragits åt en honom underställd tjänsteman.

En tjänsteman är skyldig att överväga om ett ärende som han skall avgöra skall överlämnas till ministern för avgörande. Enligt 32 § 3 mom. reglementet för statsrådet skall ett ärende underställas ministern för avgörande, om det är av principiell betydelse eller av större räckvidd eller om ett utlåtande av statsrådets finansutskott skall inhämtas.

2.2. Missförhållanden och reformbehov

Kompetensfördelningen mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna

De föråldrade och motstridiga stadgandena samt sättet att definiera ärenden som avgörs vid det allmänna sammanträdet vilka år 1931 infördes i reglementet för statsrådet har lett till att kompetensfördelningen mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna har blivit osammanhängande. De många och spridda stadgandena har också gjort det svårt att nå det allmänt accepterade målet att göra det möjligt för det allmänna sammanträdet att behandla endast viktiga och centrala frågor.

Enligt de nuvarande stadgandena kan ärenden vari beslutanderätten enligt lag tillkommer statsrådet genom förordning överföras för avgörande till ministerium, vilket i viss mån också har gjorts. En praxis av detta slag leder likväl till en ännu mer komplicerad situation. Ärenden som nämns i 2 § 3 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier kan likväl inte genom förordning överföras till ministerium, fastän det till exempel skulle vara ändamålsenligt att avgöra dispensansökningar på den nivån. Å andra sidan

finns det för närvarande inga begränsningar i möjligheten att genom förordning till ministerierna överföra de fullmakter som givits statsrådet i ekonomiska fullmaktslagar och med tanke på krig eller annan kris, trots att fullmakterna kan berättiga att till och med i betydande mån begränsa de grundläggande rättigheterna.

Samtidigt som den offentliga förvaltningen har expanderat och antalet ärenden som behandlas i statsrådet har ökat, har de spridda behörighetsstadgandena för sin del bidragit till att försvåra en sammanjämkning av statsrådets verksamhet. Under olika tider och inom olika förvaltningsgrenar har det varit möjligt att stanna för olika stadganden i fråga om fördelningen av beslutanderätten mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna. Om de ärenden som skall avgöras vid allmänt sammanträde i definieras en och samma författning förbättras förutsättningar för en översikt över alla ärenden som behandlas vid det allmänna sammanträdet när man vill se över statsrådets verksamhet med utgångspunkt i ärendenas samhälleliga betydelse och principiella vikt.

Möjligheten att utveckla det allmänna sammanträdet till den del av statsrådet som fattar närmast principiella beslut förutsätter att enskilda förvaltningsärenden kan överlämnas för beslutfattande till ministerierna och å andra sidan att ärenden som uppdragits åt ministerierna, men som är viktiga för förverkligandet av regeringsprogrammet eller för inriktningen av regeringens politik, lättare kan överföras för behandling och beslutfattande till allmänt sammanträde.

Organiseringen av beslutfattandet i ministerierna

En praxis som blir allt vanligare är att ministern i ministeriets arbetsordning ger enskilda tjänstemän i uppdrag att avgöra ärenden. Förfarandet kan inte anses strida mot lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier, även om förfarandet inte har sin grund i den nämnda lagen. När lagen stiftades övervägdes inte ens ett sådant förfarande. Betänkligheter beträffande det berättigade i tolkningen har likväl framställts. Det tillämpade förfarandet som blir allt vanligare har sitt ursprung i det praktiska behovet att mer flexibelt än tidigare kunna bestämma om ärenden som avgörs av skilda tjänstemän.

Flexibilitet å sin sida behövs när projekten för att utveckla förvaltningens och ministeriernas organisation genomförs.

Stadgandet i lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier som gäller tjänstemäns rätt att förbehålla sig beslutanderätt är för snävt. Rätten att förbehålla sig beslutanderätt har inte kunnat uppdra åt ministeriernas understatssekreterare och biträdande avdelningschefer, fastän därtill uppenbart funnits skäl. Om saken kunde på ett flexibelt sätt stadgas genom förordning så att ändrade tjänstetitlar och organisationsformer inte behöver leda till lagändringar.

3. Propositionens mål och de viktigaste ändringsförslagen

3.1. Mål

Propositionen har som centralt mål att entydigt och flexibelt ordna fördelningen av beslutanderätten mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. De viktigaste stadgandena intas i regeringsformen. Lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier som har givits som en undantagslag upphävs. Stadganden av lagnatur intas i lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde, vars rubrik samtidigt ändras till lagen om statsrådet. Propositionen har också som mål att göra det interna beslutfattandet i ministerierna mer flexibelt.

I enlighet med den nuvarande modellen intas i regeringsformen stadganden om statsrådets behörighet och på vilket sätt närmare stadganden utfärdas om behörigheten. Enligt förslaget fattas de slutliga besluten också i fortsättningen antingen vid statsrådets allmänna sammanträde eller i ministerium. Enligt förslaget skall stadganden om fördelningen av beslutanderätten inte ingå i grundlag, utan avsikten är att regeringsformen endast skall innehålla en hänvisning till lagen om statsrådet och reglementet för statsrådet. På detta sätt ger stadgandena i grundlagen på ett mer flexibelt sätt än nu för tiden möjligheter till att utveckla beslutfattandet i statsrådet.

3.2. Behörighetsfördelningen mellan allmänt sammanträde och ministerierna

Fördelningen av beslutanderätten mellan det

allmänna sammanträdet och ministerierna bör definieras entydigt och flexibelt. Bäst kan målet uppnås genom att statsrådets behörighet anses omfatta såväl den behörighet som tillkommer statsrådets allmänna sammanträde som den behörighet som tillkommer ministerierna. Enligt förslaget skall i regeringsformen stadgas att de ärenden ankommer på statsrådet som i lag eller förordning uppdragits åt statsrådet och ministerierna. Lagen om statsrådet och reglementet för statsrådet skall å sin sida innehålla stadgandena om kompetensfördelningen mellan allmänt sammanträde och ministerium. De ärenden som avgörs vid allmänt sammanträde skall uppräknas i reglementet för statsrådet. Övriga ärenden skall avgöras i ministerium. Enligt förslaget skall således också de styrelse- och förvaltningsärenden som i lag, förordning eller statsrådsbeslut uppdragits åt ministerium avgöras vid allmänt sammanträde, om så stadgas i reglementet för statsrådet. I propositionen tryggas likväl möjligheten att av särskilda skäl i lag stadga att ärenden av ett visst slag uttryckligen skall avgöras vid allmänt sammanträde eller i ministerium.

Ett ärende som avgörs i ministerium kan i enskilda fall överföras till allmänt sammanträde. Detta är nödvändigt, eftersom ett ärende ibland kan ha mycket omfattande verkningar, vilket gör att det allmänna sammanträdet har skäl att ta ställning till saken.

3.3. Organiseringen av beslutfattandet i ministerierna

Enligt regeringsformen har varje ministerium en minister som chef. Enligt den parlamentariska principen är ministrarna politiskt ansvariga inför riksdagen. Därför har ministrarna en allmän befogenhet i de ärenden som avgörs i det egna ministeriet. Ministerns allmänna befogenhet innebär att han avgör de ärenden som inte uppdragits för beslutsfattande åt tjänstemän och vid behov kan förbehålla sig beslutanderätt i vilket ärende som helst. Enligt 1 § 5 mom. lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde kan det förutom ministrar som är chef för ett ministerium finnas också ministrar med uppdrag att handlägga ärenden inom ett visst ministeriums verksamhetsområde och ministrar utan portfölj. Ministrarna med uppdrag att handlägga ärenden inom ett visst ministerium har till den

del det gällt de ärenden som de bär ansvaret för jämförts med cheferna för ministerierna.

Stadgandena om beslutfattande i ministerierna bör vara tillräckligt flexibla så att de inte i ett senare skede ställer hinder för utvecklandet av förvaltningen till exempel vid en övergång till resultatstyrning. Republikens president och statsrådets allmänna sammanträde bör likväl ha en möjlighet att inverka på de allmänna principerna för organisering av beslutfattande i ministerierna, vilket bäst sker genom reglementet för statsrådet, som gäller hela statsrådet. Detta tryggar också en sådan enhetlighet som det är ändamålsenligt att bevara. Ministerns ansvar för verksamheten och beslutfattandet vid sitt ministerium talar för att ministern skall ha prövningsrätt i frågor som gäller en närmare reglering av beslutfattandet i ministeriet.

Utgångspunkten i propositionen är att huvudreglerna om beslutfattande intas i lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde och de allmänna stadgandena om grunderna för organisering av beslutfattandet intas i reglementet för statsrådet. Meningen är likväl inte att ärenden som avgörs av tjänstemän som föredraganden detaljerat uppräknas i reglementet för statsrådet eller ens nödvändigtvis i ministerieförordningen, utan avsikten är att ministern i detalj skall kunna bestämma om enskilda tjänstemäns beslutanderätt i till exempel ministeriets arbetsordning.

Ministern har rätt att förbehålla sig beslutanderätt i alla ärenden som avgörs vid ministeriet redan enligt de allmänna principerna i statsförfattningen. Meningen är likväl att sakförhållandet skall konstateras i lag. Däremot är meningen att en tjänstemans rätt att förbehålla sig ärenden i lag begränsas att endast omfatta de ärenden som tjänstemannens underlydande har rätt att avgöra. Angående de tjänstemän vid ministeriet som har rätt att förbehålla sig beslutanderätt skall stadgas genom förordning.

I propositionen föreslås att man avstår från stadgandet om ministeriums sammanträde som finns i 3 § 2 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier. Beslutfattande i tjänstemannakollegium är ett undantag från de normala principerna om organisation och beslutfattande vid ministerierna. Endast vid justitieministeriets fängvårdsavdelning har man tagit i bruk detta beslutsförfarande. Avsikten är att lagen om avgörande av vissa ärenden vid justitieministeriets

sammanträde förblir i kraft och att man när den tillämpas också skall tillämpa stadgandena i 3 § i lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier, vilken föreslås bli upphävd.

4. Beredningsskeden och beredningsmaterial

4.1. Tidigare beredning av ärendet

De frågor som behandlas i propositionen har utretts av många kommittéer och av tjänstemän som tjänsteuppdrag sedan 1940-talet. Under denna tid har ändringar likväl inte gjorts i lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier, förutom ändringen av 3 § år 1965. Ändringen gjorde det möjligt att övergå till att genom förordning uppdra beslutanderätt åt tjänstemän vid ministerierna, när uppdragen tidigare gavs genom presidentens personliga förordnanden. Samtidigt fick kansli- och avdelningscheferna vid sidan av ministern rätt att förbehålla sig beslutanderätt. Reglementet för statsrådet ändrades år 1985 så att det blev möjligt för statsrådet att på statsministerns framställning besluta att ett ärende som uppdragits åt ett ministerium för beslutfattande skall handläggas vid allmänt sammanträde. Likväl ansåg man att det inte var möjligt att utsträcka denna rätt till att också gälla ärenden som i lag uppdragits åt ett ministerium.

4.2. Ärendets beredning och remissinstanser

År 1987 inleddes ett projekt för utvecklande av statsrådet under ledning av ministerutskottet för utveckling av förvaltningen. Avsikten med projektet har varit att klarlägga vilka befogenheter som enligt speciallagstiftning tillkommer statsrådet och vilka möjligheterna som finns till en ändamålsenligare kompetensfördelning av mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna. I detta sammanhang har hela lagstiftningen granskats. Under samma tid utarbetades som tjänsteuppdrag ett förslag till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier. Utlåtanden över förslaget inhämtades av ministerierna och justitiekanslersämbetet. Remissinstanserna förhöll sig i

allmänhet positivt till förslaget och ansåg att reformen behövs. Remissinstanserna ansåg likväl att ett principiellt bättre alternativ att genomföra reformen är att ändra regeringsformen.

Justitieministeriet tillsatte den 4 december 1990 en arbetsgrupp för revidering av de grundläggande stadgandena om beslutfattande i statsrådet. Arbetsgruppen fick i uppdrag att med utgångspunkt i tidigare beredningsarbeten ta ställning till hur reformen av de grundläggande stadgandena om beslutfattande i statsrådet skall genomföras och att göra ett förslag till genomförande av revideringen av beslutfattandet i statsrådet. Arbetsgruppen överlätt sitt betänkande till justitieministern den 23 april 1991.

Utlåtanden om arbetsgruppens förslag begärdes av statsrådets kansli, alla ministerier och justitiekanslern vid statsrådet. Alla remissinstanser understödde ett genomförande av reformen. I fråga om vissa detaljer gjordes ändringsförslag. Utrikesministeriet tog initiativ till ett upphävande av 87 § 7 punkten såsom föråldrad. De synpunkter som framfördes i utlåtandena har beaktats i den fortsatta beredningen av förslaget, som har skett som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet.

5. Propositionens verkningar

5.1. Ekonomiska verkningar

Propositionen har inga direkta ekonomiska verkningar. Indirekt leder den föreslagna reformen till en effektivisering av statsrådets och ministeriernas verksamhet och av beredningen av ärenden, vilket med tiden kan tänkas medföra inbesparingar. Dessutom blir talrika författningsändringar vid delegering av beslutanderätt onödiga, vilket sparar ministeriernas arbetskraft för andra uppgifter och minskar onödigt beslutfattande.

5.2. Organisatoriska verkningar

Propositionen har inga direkta organisatoriska verkningar. Om statsrådets behörighet defi-

nieras så att den omfattar både det allmänna sammanträdet och ministerierna, blir det möjligt att utveckla beslutfattandet i statsrådet och i ministerierna. Definitionssättet ger också en god utgångspunkt när det gäller att utveckla samordningen av statsrådets verksamhet särskilt när ärendena bereds.

5.3. Verkningarna på riksdagens och regeringens kompetensförhållanden

Ändringarna som föreslås i propositionen gäller å ena sidan en definiering av statsrådets beslutanderätt och å andra sidan ett förfarande för fördelning av på statsrådet ankommande ärenden mellan allmänna sammanträdet och ministerierna. Stadgandena om fördelning av beslutanderätt i styrelse- och förvaltningsärenden, som nu är spridda i olika lagar och förordningar, skall sammanföras i lagen om statsrådet och i reglementet för statsrådet. Stadganden om användning av beslutanderätt skall likväl också kunna ingå i förordningar om ministerierna och i arbetsordningar som utfärdas med stöd av dem.

Enligt propositionen avgörs inte den verkliga nivån för beslutfattande enligt de stadganden som uppdrar behandlingen av ett ärende till statsrådet eller till ett ministerium. Det skall likväl vara möjligt att i lag av särskilda skäl stadga att ärenden av ett visst slag uttryckligen skall avgöras vid allmänt sammanträde samt att förbjuda att ett ärende som uppdragits åt ett ministerium överförs till allmänt sammanträde. Enligt den nuvarande lagstiftningen — med undantag av ärendena i undantagsförteckningen i lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier — kan vilket ärende som helst som tillkommer statsrådet genom förordning uppdras åt ett ministerium. Till den del frågan gäller möjligheten att i reglementet för statsrådet stadga att ett ärende som enligt lag hör ett ministerium skall avgöras vid allmänt sammanträde, innebär reformen allmänt taget en lägre normgivningsnivå. Enligt huvudregeln skall regeringen, med beaktande av alla ärenden i vilka statsrådet är behörigt flexibelt kunna avgöra vilka ärenden som skall behandlas vid allmänt sammanträde.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslagen

1.1. Regeringsformen

Allmänt. Eftersom det nu endast är fråga om statsrådets behörighet och en fördelning av den, föreslås bara sådana ändringar i regeringsformen som är nödvändiga för att nå de uppställda målen. Av denna orsak undviker man att göra lagtekniska ändringar, eftersom detta kunde ha som följd att också sådana frågor blir aktuella som inte i detta sammanhang påkallar ett ingripande.

40 §. Det nya 1 mom., som motsvarar det nuvarande 1 mom. i 41 §, innehåller stadganden om ärenden som ankommer på statsrådet. Den huvudsakliga ändringen består i att statsrådets kompetens uppfattas som en helhet, som omfattar såväl handläggning av ärenden vid allmänt sammanträde som i ministerium. Ändringen behövs för att undvika att 1 mom. står i strid med det nya 40 § 2 mom. och de stadganden som ges med stöd av nämnda lagrum. Statsrådets behörighet framgår i regel av lagar och förordningar. Till övriga delar föreslås att stadgandet skall behålla sitt gamla innehåll, vilket innebär att statsrådets allmänna behörighet och statsrådets uppgift att låta verkställa presidentens beslut framgår av det. Den allmänna behörigheten skall dock tillkomma hela statsrådet, varvid behörigheten sålunda omfattar det allmänna sammanträdet och ministerierna.

Det nya 2 mom., som motsvarar det nuvarande 1 mom., innehåller stadganden om nivåerna för beslutfattande i statsrådet. Nivåerna är statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Frågan om hur beslutfattandet organiseras i statsrådet regleras allmänt i den lag och i detalj i den förordning som avses i 38 § 2 mom. regeringsformen. I regeringsformen uppräknas inte vilka ärenden som skall regleras genom lag, utan den frågan lämnas till riksdagens prövning på grund av dess mångfasetterade natur. Också stadganden om grunderna för beslutfattande i ärenden som avgörs i ministerierna ingår i den nämnda lagen och förordningen.

Enligt 38 § 2 mom. regeringsformen skall ministeriernas antal och allmänna verksamhetsområde fastställas genom lag och närmare stadganden ges genom förordning om ären-

denas fördelning mellan ministerierna samt om statsrådets organisationsform. Lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde är den lag och reglementet för statsrådet den centrala förordning som avses i 38 § 2 mom. De viktigaste stadgandena om beslutfattande i statsrådet föreslås också i fortsättningen bli intagna i de nämnda författningarna. Samtidigt föreslås att rubriken på den nämnda lagen ändras till lagen om statsrådet. Detta medför att de grundläggande stadgandena om statsrådet och dess ministerier i sin helhet ingår i samma lag och förordning.

I momentet används ordet ministerium och inte minister, vilket gör det möjligt att uppdra beslutanderätt också åt tjänstemän vid ministeriet. För närvarande ingår stadganden om detta i lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier som är stiftad som undantagslag.

Stadgandet i paragrafens nuvarande 2 mom. om statsrådets beslutförhet har också till dags dato gällt det allmänna sammanträdets beslutförhet. I förslaget motsvaras det nuvarande 2 mom. av 3 mom. Eftersom statsrådet kommer att omfatta den helhet som består av det allmänna sammanträdet och ministerierna, har det för tydlighetens skull ansetts motiverat att ändra stadgandets ordalydelse så att det enbart gäller det allmänna sammanträdet. Enligt det etablerade synsättet skall minst fem ministrar vara närvarande när republikens president fattar sina beslut i statsrådet. Den föreslagna ordalydelsen innebär inte en ändring av tolkningen.

41 §. Eftersom ett stadgande som motsvarar paragrafens 1 mom. har intagits i 40 § 1 mom., föreslås att 1 mom. upphävs.

87 §. Tjänsterna vid utrikesministeriet och beskickningarna förenades till tjänster inom utrikesförvaltningen genom lagen om utrikesförvaltningen (1129/77) som trädde i kraft den 1 mars 1978. Utanämning till tjänst och förordnande till uppgift skildes åt sålunda att den som fått utnämning till en tjänst kan arbeta antingen vid ministeriet eller vid utrikesrepresentationen.

Till exempel ett förordnande för en tjänsteman att vara chef för en beskickning ges av republikens president. Enligt gällande stadganden kan en tjänsteman som har utnämnts av

presidenten eller statsrådet eller en minister förordnas till chef.

Enligt paragrafens 7 punkt utnämner republikens president sändebud och utsända konsulter på framställning av statsrådet. Tjänster av detta slag har likväl inte funnits vid utrikesbeskickningarna sedan lagen om utrikesförvaltningen trädde i kraft. Eftersom stadgandet i 7 punkten gäller utnämningar, har man inte heller med beaktande av 33 § regeringsformen ansett att statsrådets framställning behövs vid förordnande till chef för beskickning.

För tydlighetens skull är det motiverat att upphäva 7 punkten som föråldrad såväl sakligt som formellt sett.

1.2. Lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde

Lagens rubrik och mellanrubriker. Förslaget om ändring av regeringsformen medför att närmare stadganden om organiseringen av beslutfattandet i statsrådet intas i lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde och därför bör lagen ges en ny rubrik som motsvarar dess innehåll. Som ny rubrik föreslås "Lag om statsrådet", ett förslag som gjordes redan år 1921 i regeringspropositionen som ledde till stiftandet av den ovan nämnda lagen och lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier.

Mellanrubriker föreslås bli intagna i lagen för att öka dess åskådlighet. Eftersom 1—2 §§ innehåller stadganden om ministeriernas antal och namn samt om ministrarna och hur ställföreträdare ordnas för dem, föreslås att mellanrubriken "Ministeriernas antal och ministrarna" tas in i lagen före 1 §. Stadganden om det allmänna verksamhetsområdet för statsrådets kansli och ministerierna samt om fastställande av indelningen i verksamhetsområden när frågan är oklar finns i 3—4 §§. Därför föreslås att mellanrubriken "Statsrådets kansli och ministeriernas verksamhetsområden" tas in i lagen före 3 §. Likaså föreslås att en mellanrubrik tas in i lagen före 5 § samt före de nya 9, 11 och 12 §§.

Dessutom föreslås att till lagen fogas en ny 2 a § enligt vilken vid statsrådet finns ett justitiekanslersämbete som leds av justitiekanslern. Ämbetet skall inte utgöra en del av statsrådet i samma mening som det allmänna sammanträdet, ministerierna och statsrådets

kansli. Eftersom justitiekanslersämbetets verksamhet dock har nära samband med arbetet i statsrådet, är det ändamålsenligt att i den allmänna lagen även ta in i ett stadgande om justitiekanslersämbetet. Närmare stadganden om justitiekanslersämbetet ingår i reglementet för justitiekanslern vid statsrådet (416/57). Det föreslås även att den nya 2 a § skall föregås av en mellanrubrik.

Avgörande av ärenden i statsrådet

5 §. Enligt förslaget intas de stadganden som ingår i 2 § 1 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier i paragrafen. Sakligt sett bibehåller stadgandena sitt innehåll, men de preciseras så till vida att man i paragrafen uttryckligen talar om statsrådets allmänna sammanträde. Paragrafen intas i lagen för bevara statsrådets rätt att utfärda förordningar.

6 §. Enligt förslaget skall ärenden som uppdragits åt statsrådet i lag som gäller begränsning av eller undantag från grundläggande rättigheter eller som uppdragits med stöd av sådan lag alltid avgöras vid allmänt sammanträde. Samma skall också gälla vid utövning av den befogenhet som följer av fullmaktslagar, om lagen innehåller stadganden om ett förfarande för riksdagens för- eller efterhandskontroll av utövandet av befogenheten. Som fullmaktslagar av ifrågavarande slag kan nämnas beredskapslagen (1080/91), lagen om försvarstillstånd (1083/91), lagen om befolkningsskydd (438/58), valutalagen (954/85), lagen om exportavgift (52/74), lagen om exportdeposition (578/79), lagen om prisstopp (717/88) samt lagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om ett internationellt energiprogram och om tillämpningen av avtalet (1682/91) (FördrS 114). Av stadgandet följer inga ändringar i den befogenhet som tillkommer ett ministerium enligt de ovan nämnda lagarna.

7 §. Enligt huvudregeln i den föreslagna paragrafen avgörs de styrelse- och förvaltningsärenden som ankommer på statsrådet enligt 40 § 1 mom. regeringsformen i det ministerium som saken gäller, om ärendena inte enligt reglementet för statsrådet som ges som förordning skall avgöras vid allmänt sammanträde. Av de talrika ärenden som ankommer på statsrådet och dess ministerier är det lättare att räkna upp dem som skall handläggas vid

allmänt sammanträde. På samma gång kommer samma författning att innehålla en enhetlig reglering av de ärenden som avgörs vid allmänt sammanträde. Likväl föreslås att det uttryckligen stadgas i paragrafen att genom lag kan stadgas att ett ärende skall avgöras vid allmänt sammanträde. Denna möjlighet skall användas med eftertanke och endast när det kan anses finnas skäl därtill.

8 §. I paragrafen föreslås att ett ärende som annars ankommer på ett ministerium i enskilda fall får överföras för handläggning till allmänt sammanträde, om den minister som saken gäller, statsministern eller någon annan medlem av statsrådet anser ärendet vara så vittsyftande eller av sådan principiell vikt att den borde avgöras vid allmänt sammanträde.

Stadgandet motsvarar väsentligen regleringen i gällande 13 § i reglementet för statsrådet, men stadgandet skulle utvidga statsministerns initiativrätt till att omfatta även andra ärenden än sådana som stadgats för ett ministerium genom förordning. Samtidigt föreslås vissa begränsningar i överföringarna. Det ärende som överförs skall vara vittsyftande och av principiell vikt. På grund av likställighets- och rättssäkerhetsskäl skall inte heller ett ärende som gäller besvär eller underställning och som skall handläggas av ett ministerium kunna överföras till allmänt sammanträde i enskilda fall. Beslutet om överföring skall alltid fattas av allmänna sammanträdet.

Ett ärende skall inte heller kunna överföras i enskilda fall, om överföring har förbjudits i lag. Stadgandet betyder samtidigt att riksdagen separat kan begränsa mängden av sådana ärenden om vilka genom den föreslagna 7 § i reglementet för statsrådet kan stadgas att de skall avgöras av allmänna sammanträdet. Avsikten är att undantag från huvudregeln om överförbarhet skall göras sällan. Eftersom de stadganden i reglementet för statsrådet som gäller överföringsrätt skall flyttas till lag kan 13 § 2 och 3 mom. reglementet för statsrådet upphävas.

Avgörande av ärenden i ministerium

9 §. Paragrafen innehåller stadganden om dem som avgör ärenden i ministerierna. I ministerierna kan ett ärende avgöras av ministern som är chef för ministeriet och av ministern som enligt arbetsfördelningen mellan mi-

nistrarna handlägger ärenden som hör till ministeriets verksamhetsområde samt av tjänsteman vid ministeriet. Avsikten är att i enlighet med förslaget till 40 § 2 mom. i regeringsformen, för att trygga enhetligheten stadga närmare om grunderna för beslutfattandet i reglementet för statsrådet. Detaljerade stadganden om beslutfattandet i ministerierna skall ingå i förordningar om ministerierna och i ministeriernas arbetsordningar.

I reglementet för statsrådet kommer att stadgas att ministern som är chef för ministeriet inte genom ministeriets arbetsordning utan vederbörandes samtycke kan delegera sådana ärenden till en tjänsteman i vilka beslutanderätten tillkommer en annan medlem av statsrådet som har i uppdrag att handlägga ärenden som hör till ministeriets verksamhetsområde. Ministeriets arbetsordning kan även bestå av arbetsordningar för de olika avdelningarna eller enheterna.

10 §. Paragrafens 1 mom. innehåller ett stadgande om ministrarnas rätt att förbehålla sig rätt att avgöra ärenden. Behörigheten är allmän och gäller alla beslut som fattas i ministerium. Om flera ministrar har förordnats att handlägga ärenden som hör till ministeriets verksamhetsområde, omfattar respektive ministers förbehållsrätt naturligtvis endast de ärenden som enligt arbetsfördelningen faller på hans lott.

I 2 mom. ingår stadganden om tjänstemäns behörighet att förbehålla sig rätt att avgöra ärenden. De ledande tjänstemän som kan tilldelas behörighet att förbehålla sig beslutanderätt kommer inte längre att uppräknas i lag, utan regler därom kommer att ingå i reglementet för statsrådet. En tjänsteman får förbehålla sig beslutanderätt endast i ärenden som ankommer på hans underordnade.

Förhinder för republikens president

11 §. Enligt den nya tolkningen om förhinder som republikens president dikterade till statsrådets protokoll den 20 december 1991 utgör en utrikesresa förhinder för presidenten endast om sådana beslut skall fattas av presidenten på det sätt som avses i 34 § 1 och 2 mom. regeringsformen under det resan pågår och presidenten anser att han inte kan återvända till landet för handläggning av ärendet. Hindret

gäller endast de här berörda situationerna för fattande av beslut.

Den nya 11 § ersätter det nuvarande stadgandet om anmälan om förfall för presidenten som finns i 4 § lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier som i propositionen föreslås bli upphävd. För att trygga tydligheten föreslås att paragrafen indelas i tre moment. Ändringen är således helt lagteknisk, eftersom innehållet i stadgandet inte ändras. Av detta följer att den ovan beskrivna tolkningen också gäller det nya stadgandet.

Enligt 1 mom. föredras också i fortsättningen anmälan om förhinder vanligen när republikens president har meddelat om sitt förhinder. Justitieministeriet kan likväl också i fortsättningen föredra ett ärende om förhinder för republikens president också då presidenten av en eller annan orsak inte själv har kunnat anmäla om hinder.

Enligt 2 mom. skall också i fortsättningen i officiella tidningen kungöras vilken minister som börjat sköta presidentens åligganden. Likaså skall en anmälan tillställas riksdagens talman, om den minister som utövar presidentens åligganden är medlem av riksdagen.

Paragrafens 3 mom. innehåller ett stadgande om hindrets upphörande. Förfarandet därvid förblir oförändrat.

Närmare stadganden

12 §. I 1 mom. konstateras allmänt att närmare stadganden om statsrådet utfärdas i reglementet för statsrådet, som ges som förordning. Paragrafens 2 mom. innehåller ett stadgande som motsvarar 5 § lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde. Således stadgas i 2 mom. att närmare stadganden om ministeriernas inre organisationsform ges i förordning. För närvarande har varje ministerium en egen förvaltningsförordning. Frågan har också reglerats i ministeriernas arbetsordningar, vilket framgår av paragrafen. Ministern fastställer arbetsordningen.

1.3. Lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier

I propositionen föreslås att lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess mi-

nisterier upphävs. En del av stadgandena i lagen är föråldrade och onödiga. De övriga föreslås bli intagna i regeringsformen och i lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde, dvs. den nya lagen om statsrådet. Stadgandena i 3 § skall likväl förbli i kraft för tillämpning vid handläggning av de ärenden som avses i lagen om avgörande av vissa ärenden vid justitieministeriets sammanträde, så länge denna lag är i kraft.

Enligt 1 § 1 punkten lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier ankommer det på republikens president att slutligt avgöra ärenden som gäller skrivelser till och från riksdagen. Riksdagen får olika slags skrivelser från såväl sammanträdet med republikens president som från statsrådets allmänna sammanträde. Riksdagsmännen och utskotten får skrivelser och information också från statsrådets kansli och ministerierna utan förutgående behandling vid offentliga sammanträden. Statsrådets redogörelser, upplysningar och meddelanden ges till riksdagen efter handläggning vid allmänt sammanträde. Likaså skickas de statsrådsbeslut som skall underställas riksdagen för fastställelse till riksdagen utan att presidenten deltar i handläggningen av ärendet. Som skrivelser till riksdagen har främst avlåtit meddelanden om återtagande av en regeringsproposition och om att en lag eller villkorligt anslag inte har stadfästs, dvs. ärenden som också annars ankommer på presidenten och föredras för presidenten för fattande av beslut.

Enligt 1 § 2 punkten i den ovan nämnda lagen ankommer grundandet av städer och deras privilegier på presidenten. Enligt 3 § 2 mom. kommunallagen (953/76) grundas städer genom förordning, vilket innebär att grundandet av städer ankommer på presidenten redan med stöd av kommunallagen. Om man i framtiden vill att städer skall ha privilegier, bör därom stadgas i lag. Härvid skall i lag också särskilt stadgas om den befogenhet som i saken skall tillkomma presidenten eller statsrådet.

Enligt 1 § 3 punkten lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier ankommer det på presidenten att bestämma avgifter för statsmyndigheternas tjänsteförrättningar och expeditioner samt för anlitan- de av allmänna statsinrättningar. I 62 § regeringsformen stadgas att grunderna för de nämnda avgifterna fastställs genom lag. I regeringsformen har likväl inte stadgats att det ingår i

behörighetsområdet för republikens president att slutligt fastställa avgifter. Stadgandet i 1 § 3 punkten innehåller ingen ändring av regeringsformen. Detta innebär att också andra myndigheter kan ges i uppdrag att fastställa avgifter genom sådan lag som avses i 62 § regeringsformen. Som en del av den helhetsreform av VI kap. regeringsformen (1077/91) som trädde i kraft den 1 mars 1992 ändrades också 62 §. Ändringen inverkar inte på hur befogenheten ordnas för fastställande av avgifter.

Frågorna som regleras i 2—4 §§ lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier föreslås bli reglerade i regeringsformen och i lagen om statsrådet.

Lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier innehåller en förteckningen över ärenden som inte genom förordning får överföras till ministerium, om genom lag har stadgats att de skall avgöras i statsrådet. Förteckningen föreslås bli upphävd tillsammans med andra stadganden i den nämnda lagen. Avsikten är inte att de ärenden som finns i förteckningen som sådana överförs för avgörande till ministerierna, utan avsikten är att också i framtiden i reglementet för statsrådet till exempel stadga att de viktigaste områdesindelningarna samt dispensärendena som gäller tjänstemän som utnämns av republikens president och statsrådet behandlas vid allmänt sammanträde.

Enligt 5 § den ovan nämnda lagen har vissa stadganden i regeringsformen ändrats till den del de strider mot lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier. I propositionen föreslås att man avstår från undantagslagen och ändrar regeringsformen, varvid dessa frågor kan regleras genom lag som antas i vanlig ordning. Att lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier upphävs inverkar inte på det sakläget att dess 5 § delvis har upphävt 5 § lagen angående bringande i verkställighet av regeringsformen för Finland.

2. Närmare stadganden och bestämmelser

Ett utkast till förordning med en ändring av reglementet för statsrådet finns som bilaga till denna proposition. Reglementet för statsrådet blir den avgörande författningen som reglerar beslutfattandet i statsrådet och ministerierna. I

reglementet för statsrådet skall huvudsakligen stadgas om vilka ärenden som avgörs vid allmänt sammanträde.

I reglementet för statsrådet stadgas också om de närmare grunderna för handläggning av ärenden i ministerierna samt om ledande tjänstemäns behörighet att förbehålla sig beslutanderätt.

3. Ikraftträdande

De föreslagna lagändringarna förutsätter att ändringarna i reglementet för statsrådet träder i kraft samtidigt som lagarna träder i kraft. Avsikten är att på samma gång också revidera reglementet för statsrådet även i övrigt. Också förordningarna om ministerierna och ministeriernas arbetsordningar bör ses över. Därför föreslås att lagarna träder i kraft ungefär ett år efter det de har antagits och blivit stadfästa. Likväl föreslås att 87 § 7 punkten upphävs i början av den månad som följer efter stadfästandet av lagen.

4. Lagstiftningsordning

Den föreslagna lagen om ändring av regeringsformen bör som en ändring av grundlagen behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen anger. Enligt propositionen inkluderas alla de stadganden om statsrådet som förutsätter behandling i grundlagsordning i regeringsformen, varvid de övriga stadgandena om statsrådet kan utfärdas genom vanlig lag eller förordning. Sålunda kan den föreslagna lagen om ändring av lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Av skäl som tidigare nämnts i den allmänna motiveringen anses inte heller lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier innebära en sådan ändring av 28 § regeringsformen att grundlagsstiftningsordning behövs, även om ett stadgande som motsvarar 2 § 1 mom. i den först nämnda lagen inkluderas i lagen om statsrådet. Lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier kan som undantagslag upphävas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

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 lag eller förordning skall fattas av statsrådet eller dess ministerier samt andra styrelse- och förvaltningsärenden som inte i denna regeringsform eller någon annan lag eller förordning har förbehållits presidenten eller uppdragits åt en lägre myndighet.

Ärenden som ankommer på statsrådet av-

görs vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Om grunderna för organisering av beslutsfattandet stadgas allmänt i den lag och närmare i den förordning som avses i 38 § 2 mom.

Statsrådets allmänna sammanträde är beslutfört med fem medlemmar.

Denna lag träder i kraft den 199 . Stadgandet i 87 § 7 punkten upphävs dock räknat från den 19 .

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 1922 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 1970 (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*

1 §

Justitiekanslersämbetet

2 a §

Vid statsrådet finns justitiekanslersämbetet som leds av justitiekanslern. Om justitiekanslersämbetet stadgas särskilt.

Statsrådets kanslis och ministeriernas verksamhetsområden

3 §

Avgörande av ärenden i statsrådet

5 §

Statsrådet utfärdar vid allmänt sammanträde genom beslut som publiceras i författningssamlingen föreskrifter i ärenden beträffande vilka

sådan rätt har givits i regeringsformen, i någon annan lag eller i förordning.

6 §

Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs ärenden som stadgas eller bestäms för statsrådet i eller med stöd av en lag som har stiftats enligt ett särskilt stadgande i regeringsformen och som innebär begränsning av eller undantag från de grundläggande rättigheterna. Vid allmänt sammanträde avgörs också ärenden som stadgas eller bestäms för statsrådet i eller med stöd av en lag som stiftats i den ordning som anges i 67 § riksdagsordningen, om en förutsättning för att de befogenheter som avses i en sådana lag skall kunna ges eller utövas är att de har granskats av riksdagen.

7 §

Styrelse- och förvaltningsärenden som ankommer på statsrådet enligt 40 § 1 mom. regeringsformen avgörs i det ministerium som saken gäller, om ärendena inte enligt reglementet för statsrådet skall avgöras vid allmänt sammanträde. Ett ärende skall dock avgöras vid allmänt sammanträde, om så uttryckligen stadgas i lag.

8 §

I enskilda fall kan ett ärende i vilket ett ministerium annars har beslutanderätt överföras till allmänt sammanträde, om den minister som saken gäller, statsministern eller någon annan medlem av statsrådet anser ärendet vara så vitsyftande och av sådan principiell vikt att det bör avgöras vid allmänt sammanträde. Beslutet fattas av allmänna sammanträdet på framställning av den minister som saken gäller eller statsministern.

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

Avgörande av ärenden i ministerium

9 §

Ärenden i vilka beslut fattas i ett ministerium

avgörs av den minister som är chef för ministeriet eller av någon annan medlem av statsrådet som behandlar ärenden som hör till ministeriets verksamhetsområde eller av en tjänsteman vid ministeriet. Närmare stadganden och bestämmelser om organiseringen av beslutsfattandet i ministerierna utfärdas i reglementet för statsrådet eller genom förordningar om ministerierna och i ministeriernas arbetsordningar.

10 §

Ministern kan förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som har uppdragits åt en tjänsteman för avgörande.

Genom förordning stadgas om den rätt som en tjänsteman vid ett ministerium har att förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som annars skall avgöras av en underlydande.

Förhinder för republikens president

11 §

Ärenden som gäller förhinder för republikens president skall vid statsrådets allmänna sammanträde föredras från justitieministeriet.

I den officiella tidningen skall kungöras vem som med stöd av 25 § regeringsformen har börjat utöva presidentens åligganden. Om den minister som utövar presidentens åligganden är medlem av riksdagen, skall saken även anmälas till riksdagens talman.

När hindret upphör skall detta föredras och kungöras enligt 1 och 2 mom.

Närmare stadganden

12 §

Närmare stadganden om statsrådet utfärdas i reglementet för statsrådet som ges som förordning.

Om ministeriernas interna organisation stadgas dessutom genom särskilda förordningar eller bestäms i arbetsordningar som meddelas med stöd av förordning.

Denna lag träder i kraft den
199 .

3.

L a g**om upphävande av lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier**

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §
Genom denna lag upphävs lagen den 30 mars 1922 om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier (79/22) jämte senare ändringar.

träde skall dock tillämpas till den del det är fråga om tillämpning av lagen om avgörande av vissa ärenden vid justitieministeriets sammanträde (324/70).

2 §
Stadgandena i 3 § om ministeriums samman-

3 §
Denna lag träder i kraft den 199 .

Helsingfors den 25 september 1992

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Justitieminister Hannele Pokka

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:

Gällande lydelse

40 §

(Se 41 § 1 mom. i gällande lag.)

De på statsrådet ankommande ärenden behandlas vid allmänt sammanträde, såvitt ej avgörandet av vissa slags ärenden genom förordning uppdragits åt någon minister i egen- skap av chef för ett ministerium.

Statsrådet är beslutfört med fem medlem- mar.

41 §

Å statsrådet ankommer att till verkställighet befordra presidentens beslut samt att avgöra ej mindre de ärenden, om vilka statsrådet enligt lag äger besluta, än även de övriga styrelse- och förvaltningsärenden, som icke blivit i denna regeringsform eller annan lag eller förordning presidenten förbehållna och *icke heller* uppdragits åt *någon minister i egen- skap av chef för ministerium* eller åt lägre myndighet.

Föreslagen lydelse

40 §

Statsrådet verkställer presidentens beslut. På statsrådet ankommer de styrelse- och förvalt- ningsärenden i vilka beslut enligt lag eller förordning skall fattas av statsrådet eller dess ministerier samt andra styrelse- och förvalt- ningsärenden som *inte* i denna regeringsform eller *någon* annan lag eller förordning *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. Om grunderna för organisering av beslutsfattandet stadgas allmänt i den lag och närmare i den förordning som avses i 38 § 2 mom.

Statsrådets allmänna sammanträde är beslut- fört med fem medlemmar.

41 §

(1 mom. upphävs; se 40 § 1 mom. i förslaget)

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

87 §

Presidenten utnämner:

7) sändebud och utsända konsuler, på framställning av statsrådet.

(7 punkten upphävs.)

Denna lag träder i kraft den
199 . Stadgandet i 87 § 7 punkten upphävs dock
räknat från den 19 .

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 1922 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 1970 (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:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag

om statsrådet

Ministeriernas antal och ministrarna

1 §

Justitiekanslersämbetet

2 a §

Vid statsrådet finns justitiekanslersämbetet
som leds av justitiekanslern. Om justitiekanslers-
ämbetet stadgas särskilt.

Statsrådets kanslis och ministeriernas
verksamhetsområden

3 §

Avgörande av ärenden i statsrådet

5 §

(Se 2 § 1 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier.)

Statsrådet utfärdar vid allmänt sammanträde
genom beslut som publiceras i författningssam-

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

lingen föreskrifter i ärenden beträffande vilka sådan rätt har givits i regeringsformen, i någon annan lag eller i förordning.

6 §

Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs ärenden som stadgas eller bestäms för statsrådet i eller med stöd av en lag som har stiftats enligt ett särskilt stadgande i regeringsformen och som innebär begränsning av eller undantag från de grundläggande rättigheterna. Vid allmänt sammanträde avgörs också ärenden som stadgas eller bestäms för statsrådet i eller med stöd av en lag som stiftats i den ordning som anges i 67 § riksdagsordningen, om en förutsättning för att de befogenheter som avses i en sådana lag skall kunna ges eller utövas är att de har granskats av riksdagen.

7 §

Styrelse- och förvaltningsärenden som ankommer på statsrådet enligt 40 § 1 mom. regeringsformen avgörs i det ministerium som saken gäller, om ärendena inte enligt reglementet för statsrådet skall avgöras vid allmänt sammanträde. Ett ärende skall dock avgöras vid allmänt sammanträde, om så uttryckligen stadgas i lag.

8 §

(Se 13 § 2 och 3 mom. reglementet för statsrådet.)

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

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

Avgörande av ärenden i ministerium

9 §

(Se 3 § 2 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier.)

Ärenden i vilka beslut fattas i ett ministerium avgörs av den minister som är chef för ministeriet eller av någon annan medlem av statsrådet

Gällande lydelse

(Se 3 § 5 mom. lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier.)

(Se 4 § lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier.)

5 §

Närmare bestämmelser om ministeriernas inre organisationsform utfärdas genom förordning.

Föreslagen lydelse

som behandlar ärenden som hör till ministeriets verksamhetsområde eller av en tjänsteman vid ministeriet. Närmare stadganden och bestämmelser om organiseringen av beslutsfattandet i ministerierna utfärdas i reglementet för statsrådet eller genom förordningar om ministerierna och i ministeriernas arbetsordningar.

10 §

Ministern kan förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som har uppdragits åt en tjänsteman för avgörande.

Genom förordning stadgas om den rätt som en tjänsteman vid ett ministerium har att förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som annars skall avgöras av en underlydande.

Förhinder för republikens president

11 §

Ärenden som gäller förhinder för republikens president skall vid statsrådets allmänna sammanträde föredras från justitieministeriet.

I den officiella tidningen skall kungöras vem som med stöd av 25 § regeringsformen har börjat utöva presidentens åligganden. Om den minister som utövar presidentens åligganden är medlem av riksdagen, skall saken även anmälas till riksdagens talman.

När hindret upphör skall detta föredras och kungöras enligt 1 och 2 mom.

Närmare stadganden

12 §

Närmare stadganden om statsrådet utfärdas i reglementet för statsrådet som ges som förordning.

Om ministeriernas interna organisation stadgas dessutom genom särskilda förordningar eller bestäms i arbetsordningar som meddelas med stöd av förordning.

Denna lag träder i kraft den
199 .

Förordning

om ändring av reglementet för statsrådet

På föredragning av statsministern

upphävs i reglementet för statsrådet av den 17 december 1943 (995/43) 13 § 2 och 2 mom., 32 §, 33 § 1 mom. 9 punkten och 47 § 2 mom.,

av dessa lagrum 13 § 3 mom. sådant det lyder i förordning av den 16 maj 1985 (410/85), 32 § och 33 § 1 mom. 9 punkten sådana de lyder i förordning av den 17 juni 1966 (360/66) och 47 § 2 mom. sådant det lyder i förordning av den 5 maj 1989 (396/89),

ändras rubriken för 2 kap., 11—13, 35 och 36 §§ samt 50 § 2 mom.,

av dessa lagrum 12 § sådan den lyder delvis ändrad genom förordning av den 30 december 1959, förordning av den 13 april 1962, förordning av den 21 oktober 1977, förordning av den 4 december 1987 och förordning av den 26 januari 1990 (564/59, 295/62, 742/77, 929/87 och 87/90), 13 § sådan den lyder delvis ändrad genom förordning av den 16 maj 1985 (410/85), 35 § sådan den lyder ändrad i nämnda förordningar av den 4 december 1987 och den 17 juni 1966 samt 36 § och 50 § 2 mom. sådana de lyder i sistnämnda förordning, samt

fogas till förordningen en ny 11 a § som följer:

2 kap.

Handläggning och avgörande av ärenden i statsrådet

11 §

Vid statsrådets allmänna sammanträde handläggs och avgörs följande ärenden:

1) sådana statsrådsbeslut som avses i 2 § 1 mom. lagen om ärendenas handläggning och avgörande i statsrådet och dess ministerier samt ärenden som avses i 2 § 4 mom. i samma lag och om vilka stadgas att de skall avgöras av statsrådet,

2) meddelanden, upplysningar och redogörelser till riksdagen,

3) arbetsfördelningen mellan ministrarna och övriga på statsrådet ankommande ärenden som gäller regeringens konstituering och arbete samt förordnande till extraordinarie föredragande i statsrådet,

4) princip- och planeringsbeslut som gäller styrning och organisering av statsrådets och ministeriernas verksamhet,

5) allmänna föreskrifter om beredning av ärenden i statsrådet och dess ministerier samt föreskrifter om befogenhetsfördelningen mellan statsrådet och ministerierna vid tillsättande av beredningsorgan och förordnande av medlemmar i dessa,

6) förvaltningsområdenas verksamhets- och ekonomiplaner, lagstadgade riksomfattande planer och statens sysselsättningsplan, dock inte små ändringar i sysselsättningsplanen,

7) länens områden, underrätternas domkretsar och ärenden som gäller indelningen av statens distriktsförvaltning, om indelningen inte följer länsindelningen, samt ändring i kommunindelningen, om de kommuner som ändringen gäller inte är eniga om ändringen,

8) besvär över tjänsteförslag i utnämningsärenden som skall avgöras av republikens president,

9) uppskov tills vidare med att besätta en sådan tjänst vars innehavare utnämns av republikens president eller statsrådet, om det berörda ministeriet har gjort framställning där- om, samt rätt för innehavaren av en sådan tjänst att kvarstå i tjänsten efter uppnådd avgångsålder,

10) dispens för en tjänst i fråga om vilken republikens president eller statsrådet är utnäm- nande myndighet,

11) beviljande av tjänstledighet för längre tid än ett år för de tjänstemän som utnämns av republikens president, om inte det är fråga om tjänstledighet som tjänstemannen har rätt till enligt lag eller tjänstekollektivavtal, samt beslut om anställning av en tjänsteförrättande tjäns- teman för längre tid än ett år eller för skötseln av en tjänst till vilken republikens president utnämner,

12) bestämmande av tjänstgöringsort för de tjänstemän inom utrikesförvaltningen som ut- nämns av statsrådet,

13) allmänna föreskrifter om villkoren i de avtal som ingås med tjänstemän med avtalslön samt grunderna för storleken på avgångsbidra- get till statstjänstemän,

14) avvikelser från avtalslöneklass eller någon annan stadgad avlöningsgrund eller från de i 13 punkten nämnda allmänna föreskrifter som statsrådet meddelat,

15) statens tjänstekollektivavtal som enligt lag förutsätter statsrådets godkännande för att träda i kraft, bestämmande av anställnings- villkor på annat sätt än vad som överenskom- mits i statens tjänstekollektivavtal, justeringar av maximibeloppen för plikt som döms för brott mot tjänstekollektivavtal samt andra tjänste- och funktionärskollektivavtal som till- ställs riksdagens löne delegation för godkännan- de,

16) lantbruksinkomstavtal,

17) förordnande av en representant för sta- ten i samfunds och stiftelsers förvaltningsor- gan, när staten representeras av en medlem av statsrådet,

18) allmänna anvisningar om tillämpning av budgeten,

19) allmänna föreskrifter som har samband med statsborgen, räntestödslån och lån som beviljas av statens medel,

20) beviljande av statsborgen som grundar

sig på riksdagens samtycke samt befrielse från borgensavgift,

21) allmänna föreskrifter om statsstöd samt klassificerings- och fördelningsgrunderna för stödet, om meddelandet av föreskrifter eller fastställandet av grunder är förknippat med omfattande prövningsrätt, fördelning av sam- hällspolitiskt betydande anslag samt fördelning av anslag regionalt, om fördelningsgrunderna inte ingår i författningar eller föreskrifter eller i motiveringen till budgeten,

22) fastställande av ett genomsnittligt belopp i mark för kommunernas allmänna statsande- lar, bärkraftsklassificering och understöd enligt prövning samt föreskrifter som är avsedda för styrning av kommunalförvaltningen, grunderna för skötseln av uppgifter som genom lag ålagts kommunerna och föreskrifter om samarbete mellan kommuner, när kommunerna inte når ett avtal sinsemellan,

23) överlåtelse och uthyrning av statens egendom inom ramen för markbelopp som anges i förordning samt bestämmande om användningen av egendom som staten fått som arv,

24) godkännande av bokslut, om godkän- nandet är förknippat med ett beslut om an- vändning av betydande vinst eller avkastning, samt fördelning av penningautomatföreningens avkastning,

25) samhällspolitiskt och ekonomiskt bety- dande koncessioner,

26) export eller transitering av försvarsför- nödenheter, om det inte är fråga om förnöden- heter till ett ringa värde eller tillfällig utförsel,

27) pensioner som beviljas för exceptionellt förtjänstfull medborgerlig verksamhet samt statsbegravning,

28) bestämmande i enskilda fall att ett ärende eller en handling skall beläggas med sekretess samt bestämmande om förlängning av sekretesstiden för en handling, samt

29) samhällspolitiskt eller ekonomiskt bety- dande styrelse och förvaltningsärenden, om vilka inte stadgas att de hör till någon annan myndighets befogenhet.

11 a §

Utöver vad som stadgas i 11 skall följande ärenden, som enligt lag eller förordning avgörs av statsrådet, avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde:

1) tjänsteutnämningar och förflyttning till en tjänst,

2) förordnande av medlemmar i direktionerna för centralförvaltningens ämbetsverk,

3) förordnande av medlemmar och sakkunniga i nämnder, råd och andra därmed jämförbara organ som även har andra än beredningsuppgifter,

4) ärenden som gäller statens affärsverk och industriföretag samt fonder utanför budgeten,

5) ärenden som gäller statliga val,

6) ärenden som gäller markens externa värde,

7) fastställande av avgifter och avgiftsgrunder samt

8) tillstånd som gäller expropriation.

12 §

Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs följande ärenden som gäller samarbete och meningsskiljaktigheter mellan olika myndigheter:

1) oklarheter om vilket ministerium som skall handlägga ett ärende samt vid behov beslut om att ett ärende skall beredas gemensamt vid två eller flera ministerier,

2) ärenden i vilka statsrådets finansutskott inte förordar det avgörande som ett ministerium planerat och ministern inte avstår från det,

3) avgöranden som är bundna vid förhandlingar vilka enligt gällande stadganden skall föras mellan ministerier eller mellan ett ministerium och någon annan myndighet eller avgöranden som är bundna vid ett bindande utlåtande och i vilka ett ministerium ämnar avvika från den andra partens synpunkt samt

4) andra till flera ministeriers verksamhetsområde hörande ärenden i vilka ministerierna inte når enighet sinsemellan.

13 §

Ärenden som ankommer på statsrådet och som enligt 11, 11 a och 12 inte skall handläggas vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs vid det berörda ministeriet.

35 §

Den minister som är chef för ett ministerium eller någon annan medlem av statsrådet som handlägger ärenden vilka hör till ministeriets verksamhetsområde avgör de ärenden i vilka beslut skall fattas vid ministeriet. En tjänsteman som är föredragande vid ministeriet kan dock ges i uppdrag att avgöra andra ärenden

än sådana som är av principiell betydelse eller vittsyftande.

Stadgas i förordningen om ett ministerium inte om de ärenden som skall avgöras av tjänstemän som är föredragande vid ministeriet, fattas beslut av den minister som är chef för ministeriet eller, om de ärenden som hör till ministeriets verksamhetsområde i enlighet med fastställd arbetsfördelning handläggs av två eller flera medlemmar av statsrådet, av respektive minister.

Bestämmelserna om de ärenden som skall avgöras av tjänstemän skall framgå av ministeriets arbetsordning eller en bilaga därtill. Ministeriets arbetsordning och bilagorna till den skall tillhandahållas vid ministeriet.

36 §

En minister kan förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som har uppdragits åt en tjänsteman för avgörande, dock inte ett ärende som skall avgöras vid ministeriets sammanträde, om inte annat stadgas i lag.

Anser en tjänsteman att ett ärende, i vilket han enligt 35 har beslutanderätten, i ett enskilt fall är av principiell betydelse eller vittsyftande, skall ärendet innan det avgörs bringas till ministrarnas kännedom.

37 §

Kanslichefen eller statssekreteraren, understatssekreteraren, en avdelningschef och en biträdande avdelningschef samt, när så stadgas i förordningen om ministeriet, chefen för en byrå eller någon annan enhet, kan förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende, som annars skulle få avgöras av en underlydande.

50 §

Även en tjänsteman fattar sitt avgörande på föredragning av en annan tjänsteman, om inte annat stadgas i förordning eller om inte ärendet gäller endast en registreringsåtgärd. Föredragning behövs inte i ett ärende som gäller ministeriets interna personaladministration och ekonomiförvaltning, om inte annat stadgas eller bestäms.

Denna förordning träder i kraft den
199 .

