

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om
ändring av 38 § Regeringsformen för Finland, lagen om statsrådet
och lagen om statsbudgeten**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

För ökad smidighet och förbättrade verksamhetsförutsättningar inom statsrådets organisation föreslås i denna proposition att regeringsformen ändras så, att det blir möjligt att genom lag eller genom förordning stadga om ministeriernas verksamhetsområden och fördelningen av ärendena mellan ministerierna.

Det föreslås att lagen om statsrådet ändras så, att det i lagen inte längre stadgas om ministeriernas allmänna verksamhetsområde, utan om ministeriernas maximiantal och om de allmänna grunderna för inrättandet av ministerier. Enligt förslaget skall i lagen dessutom, liksom för närvarande, stadgas om maximiantalet ministrar. Avsikten är att genom förordning stadga om ministeriernas verksamhetsom-

råden och fördelningen av ärendena mellan dem. Avsikten är att stadgandena på förordningsnivå skall samlas i reglementet för statsrådet.

Enligt förslaget skall det bli möjligt att i motsvarighet till ändringar i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden genom statsrådets beslut överföra tjänster från ett ministerium till ett annat samt att med vissa begränsningar vidta de anslagsarrangemang som behövs i statsbudgeten och därför föreslås att ett stadgande om detta fogas till lagen om statsbudgeten.

Avsikten är att de föreslagna lagarna skall träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1	4.2. Verknningar i fråga om organisation och personal	12
ALLMÄN MOTIVERING	3	4.3. Verknningar för det politiska systemet ...	12
1. Inledning	3	5. Beredning av propositionen	13
2. Nuläge	3	5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial .	13
2.1. Lagstiftning och praxis	3	5.2. Remissutlåtanden	13
2.1.1. Stadgandena i regeringsformen ...	3	6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	14
2.1.2. Ministerierna och deras indelning i verksamhetsområden	3	DETALJMOTIVERING	14
2.2. Lagstiftning och praxis i utlandet	4	1. Lagförslagen	14
2.2.1. Länder som blivit föremål för utredning	4	1.1. Regeringsformen för Finland	14
2.2.2. Sverige, Norge och Danmark	4	1.2. Lagen om statsrådet	15
2.2.3. De stora europeiska staterna	6	1.3. Lagen om statsbudgeten	16
— Tyskland	6	2. Närmare stadganden och bestämmelser	17
— Frankrike	6	3. Ikraftträdande	18
— Förenade konungariket	6	4. Lagstiftningsordning	18
2.2.4. Vissa medelstora europeiska länder .	7	LAGFÖRSLAG	19
— Nederländerna	7	1. Lag om ändring av 38 § Regeringsformen för Finland	19
— Österrike	8	2. Lag om ändring av lagen om statsrådet	19
2.2.5. Sammandrag	8	3. Lag om ändring av lagen om statsbudgeten ...	20
2.2.6. Organisationen för Europeiska unionens kommission	8	BILAGA	21
2.3. Bedömning av nuläget	9	Parallelltexter	21
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen .	9	1. Lag om ändring av 38 § Regeringsformen för Finland	21
3.1. Mål och medel	9	2. Lag om ändring av lagen om statsrådet	22
3.2. Alternativ som kartlagts	10		
3.3. De viktigaste förslagen	11		
4. Propositionens verknningar	11		
4.1. Ekonomiska verknningar	11		

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Statsrådets nuvarande, strikt lagbundna organisation och svårigheten att ändra denna organisation har inte gett regeringen möjlighet att utnyttja organisationsändringar som ett instrument när det gäller att reagera på förändringar i verksamhetsmiljön och att effektivisera samhällspolitiken. Vid regeringsbildandet saknas det tillräcklig tid för åstadkommande av ändringar i de lagar som reglerar ministeriernas verksamhetsområden. När landet har en flertipartiregering är ett hinder för förändringar de verkningar som dessa har på maktfördelningen mellan regeringspartierna.

Regeringen anser det nödvändigt att statsrådets organisation görs smidigare, varigenom också statsrådets verksamhetsförsättningar kan förbättras. Detta behov accentueras mot bakgrunden av att både den nationella och den internationella verksamhetsmiljön genomgår en kontinuerlig, dynamisk och svårförutsebar omvandlingsprocess. Det är angeläget att statsrådet i högre grad än tidigare betraktas som en helhet, vilken organiserar sig på det sätt som uppgifterna och målsättningen vid den aktuella tidpunkten kräver.

Denna proposition innehåller förslag till ändring av regeringsformen, lagen om statsrådet och lagen om statsbudgeten så, att det blir lättare att företa ändringar i fråga om ministeriernas verksamhetsområden.

Propositionen inbegriper inte förslag till innehållsmässiga ändringar i den nuvarande indelningen av ministeriernas verksamhetsområden. Det ändamålsenliga är att införa sådana närmast i samband med bildandet av regering.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

2.1.1. Stadgandena i regeringsformen

Enligt 2 § 3 mom. regeringsformen skall för statens allmänna styrelse finnas ett statsråd, bestående av en statsminister och nödigt antal ministrar. I 36 § 2 mom. regeringsformen stadgas att presidenten kallar medlemmarna av statsrådet efter att ha hört riksdagens olika grupper. När en betydande ändring sker i

statsrådets sammansättning skall, enligt samma moment, riksdagens talman och riksdagens olika grupper höras om situationen. Enligt 36 a §, som 1991 fogades till regeringsformen, skall statsrådet utan dröjsmål överlämna sitt program till riksdagen som ett meddelande. Det samma gäller när en betydande ändring sker i statsrådets sammansättning. Nämda 36 a § har ännu inte tillämpats i praktiken.

Angående ministerierna stadgas i 38 § regeringsformen. Enligt 38 § 1 mom. omfattar statsrådet det antal ministerier, som för de särskilda förvaltningsgrenarna erfordras. Varje ministerium förestås av en minister. I 2 mom. stadgas att ministeriernas antal och allmänna verksamhetsområde fastställs genom lag, men närmare stadganden angående ärendenas fördelning mellan ministerierna samt om statsrådets organisation i övrigt utfärdas genom förordning.

2.1.2. Ministerierna och deras indelning i verksamhetsområden

Angående ministerierna stadgas i lagen om statsrådet (78/22, nedan statsrådslagen) och i reglementet för statsrådet (995/43) som utfärdats i form av en förordning.

Enligt 1 § statsrådslagen skall för handhavandet av den allmänna styrelsen och de olika förvaltningsgrenarna i statsrådet finnas tolv ministerier: utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, undervisningsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, trafikministeriet, handels- och industriministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet och miljöministeriet. Statsrådet har även ett kansli, om vilket gäller vad som stadgas om ministerium. I statsrådet kan ytterligare finnas ett folkförsörjningsministerium.

Angående indelningen av ministeriernas verksamhetsområden stadgas i första hand i statsrådslagen och reglementet för statsrådet. Definieringen av ministeriernas verksamhetsområden påverkas dock även av olika stadganden som ingår i speciallagstiftning. När nya frågor har reglerats i lagstiftningen eller när gammal lagstiftning har reviderats, har ofta ministeriernas uppgifter samtidigt reglerats i den materiella lagstiftningen.

De nuvarande ministerierna utformades re-

dan i slutet av Finlands autonomi. Vid senatens ekonomiedepartement fanns år 1917 åtta ordinarie expeditioner och ett kansli. Ministeriet för utrikesärendena och försvarsministeriet inrättades omedelbart efter att Finland blivit självständigt. År 1970 uppdelades ministeriet för kommunikationsväsendet och allmänna arbetena i två ministerier, varvid trafikministeriet och arbetskraftsministeriet inrättades. År 1983 inrättades miljöministeriet. Under åren 1918—1921 och 1939—1949 verkade ett folkförsörjningsministerium i statsrådet. Också de inbördes ändringar som gällt ministeriernas verksamhetsområden har varit jämförelsevis små och till sitt innehåll i regel av underordnad betydelse. Vid beredningen av denna regeringsproposition har en utredning gjorts beträffande ändringarna i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden under självständighetstiden.

Ministrarnas arbetsfördelning behöver inte vara analog med ministerieindelningen. I 1 § 5 mom. statsrådslagen stadgas att republikens president till medlemmar av statsrådet, statsministern inberäknad, kan kalla högst 18 ministrar att tjänstgöra såsom chefer för ett eller flera ministerier, att handlägga ärenden som hör till deras verksamhetsområde eller att vara ministrar utan portfölj.

Som motvikt till den bestående ministerieindelningen har ministrarnas arbetsfördelning i praktiken utvecklats med avvikelse från ministerieindelningen. Enligt rådande praxis utnämns ofta två ministrar i ett ministerium, och dessa två ministrar handhar sedan ungefär var sin hälft av uppgifterna i ministeriet. En annan metod som ofta använts går ut på att en minister inom ett visst verksamhetsområde förordnas att sköta en del — i allmänhet av mindre omfattning — av ett annat ministeriums verksamhetsområde.

2.2. Lagstiftning och praxis i utlandet

2.2.1. Länder som blivit föremål för utredning

Vid beredningen av denna proposition har organiseringen av regeringen utretts i fråga om åtta olika länder. Utredningen har gällt de nordiska länderna Sverige, Norge och Danmark samt de centrala stora europeiska staterna Tyskland, Frankrike och Förenade ko-

nungariket och de medelstora staterna Nederländerna och Österrike.

2.2.2. Sverige, Norge och Danmark

Sverige

I Sverige utser riksdagen statsministern på förslag av riksdagens talman. Statsministern tillsätter övriga ministrar. Regeringen beslutar själv genom en förordning som den utfärdar vilka departement som skall finnas och hur uppgifterna skall fördelas mellan dem. Formellt utgör departementen avdelningar inom regeringskansliet. Departementens administration och övriga stöduppgifter handhas vid en förvaltningsenhet som har inrättats i regeringskansliet för detta ändamål. Departementen är inte självständiga myndigheter och de använder inte beslutsakt på samma sätt som i Finland. Beslutsakten innehas av regeringen som ett kollegium och det fattar årligen 25.000—30.000 beslut.

Antalet departement är för närvarande 13. Det finns inga stadganden om maximiantalet ministrar. För närvarande omfattar regeringen 19 ministrar utöver statsministern. Varje departement har en minister som chef, och i vissa departement finns även andra ministrar som självständigt handhar vissa uppgifter.

Även om det är okomplicerat att inrätta och dra in departement har ministerieindelningen visat sig jämförelsevis permanent. Av de nuvarande 13 departementen härstammar åtta redan från 1920-talet, ett från 1960-talet, ett från 1970-talet, två från 1980-talet och ett från innevarande decennium. Sedan den nya regeringsformen trädde i kraft 1975 har fyra departement inrättats och lika många dragits in.

Regeringens organisation har i allmänhet reviderats i samband med att en ny regering bildats. Däremot ändras uppgiftsfördelningen mellan departementen oftare. Större ändringar företas i regel i samband med regeringsskifte, medan mindre förskjutningar sker betydligt oftare. Den departementsförordning som reglerar frågan revideras i allmänhet halvårsvis.

Från och med innevarande budgetår får regeringskansliet i statsbudgeten centraliserat ett för departementen gemensamt anslag, som dock inte gäller utrikesdepartementet. Rege-

ringen fördelar anslaget mellan de olika departementen.

Norge

Enligt grundlagen tillkommer den verkställande makten kungen, men i praktiken utövar regeringen denna makt. Norges regering består enligt grundlagen av statsministern och minst sju medlemmar. Antalet ministrar har varierat; för närvarande finns det 18 ministrar i sammanlagt 15 departement. En minister kan vara chef för ett departement, förordnad att handha vissa uppdrag i ett departement eller minister utan portfölj, dvs. verka utanför ministerieindelningen.

Vid bildandet av regering rådgör kungen med stortingets talman och eventuellt också med partiledarna, varefter han ger uppdraget att bilda regering till en person som antas ha de bästa förutsättningarna att bilda en parlamentariskt fungerande regering. Efter att ha rådgjort med sitt eget parti eller, ifall det är fråga om en flerpartiregering, även med de andra partierna, beslutar regeringsbildaren de facto om departementen och deras verksamhetsområden samt om regeringens sammansättning. I praktiken kan den sittande regeringen inom ramen för budgeten själv besluta om sin organisation och sin uppgiftsfördelning. Formellt sett är det kungen som utnämner statsministern och de övriga regeringsmedlemmarna och som bestämmer om uppgiftsfördelningen. En utnämnd regerings parlamentariska förtroende konstateras inte officiellt.

Ändringar i uppgiftsfördelningen görs i allmänhet så, att någon enhet jämte uppgifter inom ett departement överförs till ett annat departement; alternativt kan ett departement delas upp eller två departement slås samman.

Vid varje departement skall det enligt huvudregeln i reglementet för regeringen finnas endast en minister. För närvarande finns det två departement som har flera än en minister. I den nuvarande regeringen finns inga ministrar utan portfölj.

Departementen har omorganiserats både i samband med regeringsbildandet och under sittande regeringar. Under de senaste åren har t.ex. följande reorganiseringar gjorts: konsument- och administrationsdepartementet omvandlades till barn- och familjdepartementet samt administrationsdepartementet; arbets-

marknadsärendena överfördes från kommunal- och arbetsdepartementet till administrationsdepartementet och senare tillbaka till kommunaldepartementet; kyrko- och undervisningsdepartementets uppgifter fördelades i flera skeden mellan å ena sidan det nuvarande kyrko-, utbildnings- och vetenskapsdepartementet och å andra sidan kulturdepartementet; näringsdepartementet samt olje- och energidepartementet sammanslogs till närings- och energidepartementet; handelsdepartementet och departementet för utvecklingshjälp sammanslogs med utrikesdepartementet.

Beträffande anslagen för varje ministerium och dess förvaltningsområde bestäms årligen separat i stortinget. Regeringen kan besluta om smärre överföringar från ett förvaltningsområde till ett annat. Budgeten har under de senaste åren kännetecknats av större flexibilitet. Det har blivit lättare att överföra anslag till följande år; likaså har överföringen av personalresurser underlättats.

Danmark

Statschefen, för närvarande drottningen, följer regeringsförhandlingarna och kan vid behov bistå vid lösandet av politiska kriser som avser regeringsbasen. Detta förfarande har dock inga klart vedertagna former. Drottningen utnämner statsministern och de övriga ministrarna med stöd av grundlagen samt beslutar om antalet ministerier och ministrar och om uppgiftsfördelningen.

Drottningens utnämningssbefogenheter kan inte begränsas genom lag. Ur grundlagen har dock härletts hennes skyldighet att vid utnämningen beakta regeringens parlamentariska förtroende, som dock inte konstateras separat.

Omfattningen av drottningens formella befogenheter innebär att regeringen på ett smidigt sätt utan folketingets medverkan kan reglera regeringens storlek, organisation och uppgiftsfördelning. Detta har varit speciellt viktigt i samband med flerpartiregeringarnas interna arrangemang.

Danmarks regering består för närvarande av statsministern och 21 andra ministrar som alla är chefer för ett ministerium.

Varje ministerium tilldelas i budgeten ett anslag inom vars ramar utgifterna måste hållas.

2.2.3. De stora europeiska staterna

Tyskland

Förbundsdagen väljer förbundskanslern på förslag av förbundspresidenten. De övriga ministrarna utnämns av förbundspresidenten som är bunden vid förbundskanslerns förslag. Förbundskanslern kan besluta att inrätta nya ministerier och han kan också bestämma om antalet ministerier och om uppgiftsfördelningen mellan dem. Vidare bär förbundskanslern det parlamentariska ansvaret för regeringen och leder regeringens verksamhet. De övriga ministrarna verkar inom ramen för den grundlinje som förbundskanslern fastslagit.

Varje förbundsstatsministerium leds av en minister som tillhör kabinettet. I kabinettet kan även ingå ministrar utan portfölj. I vid bemärkelse omfattar regeringen dessutom ministrar och statssekreterare som har ställningen av biträdande ministrar. I förbundsregeringen ingår för närvarande förbundskanslersämbetet och 18 ministerier.

I förbundsstatens budget godkänns anslagen för varje ministerium separat.

Frankrike

I Frankrikes politiska system har republikens president en central ställning. Presidenten utnämner premiärministern genom en förordning, och på dennes förslag utnämns de övriga ministrarna och avgörs deras inbördes arbetsfördelning. Eftersom presidenten också har ansetts ha självständig rätt att avskeda regeringsmedlemmar, inklusive premiärministern, skall regeringen bestå av personer som åtnjuter presidentens förtroende. Detta begränsas dock av det faktum att presidenten vid utnämningen och avskedandet av ministrar är bunden till premiärministerns medverkan. Presidenten leder även ordet i regeringen och kan därför direkt påverka dess arbete, även om premiärministern är den som leder regeringens praktiska arbete. Regeringen skall i enlighet med parlamentarismens principer åtnjuta även parlamentets, dvs. nationalförsamlingens, förtroende.

Ministerierna inrättas genom en förordning som presidenten utfärdar. Antalet regeringsmedlemmar har inte fastställts. Den nuvarande regeringen har 22 ministrier. Varje ministerium har en minister som chef. I regeringen ingår

dessutom sex ministrar som har förordnats att sköta framför allt något visst ärende i ett ministerium. Därmed har regeringen sammanlagt 28 ministrar. I den av presidenten ledda ministerrådssessionen som sammanträder varje vecka deltar förutom premiärministern endast chefsministrarna. Hela ministären deltar under premiärministerns ordförandeskap i det s.k. kabinettrådet sammanträden. Kabinettrådet sköter närmast rutinfrågor.

Förenade konungariket

I Förenade konungariket tillkommer den verkställande makten i princip monarken, men i praktiken leds landet av "hennes majestäts regering", som leds av premiärministern och vars centrala element är kabinettet. I vid bemärkelse omfattar regeringen i regel vid sidan av de kabinettsministrar som leder något stort ministerium dessutom de såsom andra minister utanför kabinettet verkande ministrarna, understatssekreterarna och de s.k. regeringsinpiskarna, vilka närmast verkar som parlamentssekreterare. Detta innebär att regeringen i vid bemärkelse omfattar drygt hundra personer. Till kabinettet hör för närvarande premiärministern och 21 andra ministrar. Utanför kabinettet handhar 27 ministrar och 34 understatssekreterare vissa ansvarsområden.

Angående ministeriernas eller ministrarnas antal och uppgifter finns inga lagfästa stadganden. Också själva begreppet ministerium är flytande. I vid bemärkelse kan t.o.m. mycket små och osjälvständiga myndigheter hänföras till kategorin ministerier; enligt de kriterierna kan antalet ministerier sägas uppgå till flera hundratal. Redan om man utgår från de ministerier som har en egen huvudtitel i statsbudgeten, är antalet ministerier uppe i flera tiotal. Med ministerier avser man dock i normalt språkbruk närmast enbart de ministerier som verkar under en kabinettsminister; antalet sådana ministerier är för närvarande 18.

Det finns inga stadganden om utnämningen av premiärminister eller övriga ministrar. Enligt den konventionella normen skall monarken till premiärminister utnämna den person som har de bästa möjligheterna att bilda en regering som åtnjuter parlamentets underhus förtroende. Inom ett tvåpartisystem avser detta i praktiken ledaren för det parti som segrat i

valet. Monarken utnämner de övriga ministrarna på förslag av premiärministern.

Premiärministern är den som i praktiken beslutar om ministerierna och deras uppgifter, även om det är monarken som fattar de formella besluten. Ändringar underställs parlamentets godkännande. Regeringen kan enligt egen prövning inrätta ministerier och ministertjänster. Detta begränsas dock av det lagstadgande, enligt vilket högst 95 parlamentsledamöter samtidigt kan vara utnämnda till tjänster på ministernivå. Enligt ett annat stadgande kan likaså lön utbetalas samtidigt endast till premiärministern samt 21 kabinetsministrar och 50 andra ministrar. Sammantaget kan lön betalas samtidigt till högst 172 personer som har utnämnts till regeringen i politiskt vid bemärkelse.

Ministerieindelningen har ändrats 13 gånger efter valet år 1979. När ett nytt ministerium inrättas ger man i allmänhet dock en lag, i vilken inskrivs stadganden om ministeriets centrala uppgifter. Underhuset godkänner anslagen för varje ministerium.

2.2.4. Vissa medelstora europeiska länder

Nederländerna

Enligt grundlagen består regeringen av monarken och ministrarna. Den verkliga regeringsmakten och verkställande makten utövar dock det av statsministern ledda ministerrådet.

Regeringsbildandet inleds med att monarken överlägger med vice ordföranden i det riksråd som monarken leder och som bistår parlamentet i bl.a. ärenden som gäller lagförslag samt med talmännen i parlamentets två kamrar och med ordförandena för parlamentets politiska grupperingar. Med utgångspunkt i dessa diskussioner utser monarken en regeringssondare eller ger någon i uppdrag att bilda regering. Den som tar emot uppdraget skall försöka bilda en regering som åtnjuter parlamentets förtroende.

Utvecklingen har lett till att parlamentets första kammare, framför allt ledningen för dess politiska grupper, har fått allt större betydelse i samband med regeringsbildandet. Vid regeringsförhandlingarna kommer man överens om regeringsprogrammet och ministrarna, men samtidigt diskuterar man också i vidare pers-

pektiv vilka statssekreterare som skall ingå i regeringen samt hur deras verksamhetsområden skall utformas.

När regeringsförhandlingarna är avslutade presenterar regeringsbildaren regeringslistan för statschefen som i sitt utnämningsbeslut är bunden av listan. Officiellt utnämns regeringen genom en av statsministern kontrasignerad kunglig förordning. Den blivande statsministern har en central ställning vid både regeringsbildandet och själva regeringsarbetet, även om hans makt enligt statsförfattningen är begränsad till enbart ordförandemakten. En ny regering presenterar inom några veckor sitt program för parlamentet.

Varje ministerium leds av en minister, men regeringen kan också ha ministrar utan portfölj. I regeringen kan dessutom ingå statssekreterare som handhar vissa ärenden. Dessa statssekreterare har i praktiken en jämförelsevis självständig ställning. Statssekreterarna utnämns och entledigas från sina uppgifter på samma sätt som kabinetsministrarna, med undantag av att utöver statsministern även ministern i fråga kontrasignerar den kungliga förordningen i ärendet. Även statssekreterarna bär parlamentariskt ansvar för sina åtgärder.

För närvarande har Nederländerna utöver det av statsministern ledda ministeriet för allmänna ärenden 11 ministerledda ministerier. I utrikesministeriet handhar en minister utan portfölj ärenden som gäller utvecklingssamarbete. Detta innebär att kabinettet, ministerrådet, har 13 medlemmar. I och med att antalet statssekreterare för närvarande är sju, omfattar regeringen sammanlagt 20 medlemmar.

Ministerierna inrättas genom en kunglig förordning. I praktiken avgör ministerrådet vilka ministerier som finns och hur uppgifterna fördelas mellan dem. Ministeriernas uppgiftsfördelning ändras i allmänhet endast i samband med regeringsbildandet. När den senaste regeringen bildades överfördes kulturfrågorna från ett ministerium till ett annat. För närvarande utvecklas ministerieindelningen så, att vissa ministerier skall koncentrera sig på samhällspolitiken medan andra skall vara mera utpräglade verkställighetsmyndigheter. För närvarande överväger man dessutom att dela upp skötseln av de internationella ärendena mellan ministerierna.

Varje ministerium har en egen budget, vars volym bestäms av ministerrådet.

Österrike

Förbundsregeringen består för närvarande av förbundskanslersämbetet och 13 andra ministerier. Förbundspresidenten utnämner förbundskanslern, som skall få förtroendevotum i parlamentets underhus, nationalrådet. I sitt beslut är förbundspresidenten inte bunden av förslaget. Däremot utnämner förbundspresidenten på förslag av förbundskanslern de övriga medlemmarna i förbundsregeringen. Kabinetttet består av förbundskanslern och de egentliga ministrarna. I vid bemärkelse ingår även de politiskt valda statssekreterarna i regeringen.

Beträffande ministerierna i Österrikes förbundsregering och uppgiftsfördelningen mellan ministerierna bestäms i praktiken vid regeringsförhandlingarna, men formellt skall dessa arrangemang alltid vara lagstadgade. En ändring av uppgiftsfördelningen kräver därmed alltid behandling i parlamentet. Enligt grundlagen skall det finnas ett finansministerium, medan de andra ministerierna inrättas genom vanlig lag. Ministeriernas verksamhetsområden är reglerade i detalj.

Regeringen kan ha ministrar utan portfölj. En minister kan också förordnas att vara chef för flera ministerier. En minister kan bytas ut under pågående regeringsperiod utan att parlamentet behöver behandla ärendet. Om ministeriernas uppgifter samtidigt ändras krävs dock parlamentets medverkan. Med stöd av budgeten styr nationalrådet ministeriernas verksamhet jämförelsevis ingående.

2.2.5. Sammandrag

Både ministeriernas och ministrarnas antal, ävensom indelningen av ministeriernas verksamhetsområden, ligger i regel i regeringens egna händer. Detta är mest accentuerat i Sverige och Tyskland, men på grund av den faktiska formaliteten beträffande den förordning som krävs tillhör också de konstitutionella kungadömena Norge, Danmark, Förenade konungariket och Nederländerna samma kategori. I Frankrike beslutar man om dessa frågor genom en förordning som republikens president utfärdar. Det är endast i Österrike som ministerierna och deras uppgifter är lagstadgade, även om man också i Förenade konungariket brukar ge en lag om uppgifterna för ett

sådant ministerium som redan har inrättats genom drottningens formella och premiärministerns faktiska beslut. Också i Österrike är det i praktiken vid regeringsförhandlingarna som man fattar beslut om ministeriernas verksamhetsområden.

I allmänhet har de kartlagda länderna i praktiken eller teorin också ministrar utan portfölj samt andra i kabinettet ingående ministrar som är placerade i något — men bara ett — ministerium utan att dock leda ministeriet i fråga. I flera länder ingår också statssekreterare i regeringen i vid bemärkelse.

Antalet kabinetsministrar varierar från 13 i Nederländerna till 28 i Frankrike; genomsnittsantalet är 20. Det lägsta antalet ministerier finns i Nederländerna (12) och det högsta antalet i Danmark och Frankrike (22); genomsnittsantalet är 17 i de kartlagda länderna.

Trots de flexibla stadgandena är ministerieindelningen jämförelsevis bestående, även om ändringar kan anses allmänt utbredda. I allmänhet ändras ministeriestrukturen i samband med att en ny regering bildas.

I Sverige får regeringskansliet ett anslag i statsbudgeten, och detta anslag fördelar regeringen mellan de olika departementen. I Nederländerna kan regeringen likaså själv besluta om de enskilda ministeriernas disponibla resurser. I de övriga länderna tilldelas varje ministerium sina egna anslag direkt i statsbudgeten.

2.2.6. Organisationen för Europeiska unionens kommission

Inom Europeiska unionen avviker verksamhetsområdenas indelning väsentligt från indelningen i förvaltningsområden i Finland. Basenheter inom kommissionens organisation är generaldirektorat (DG) som i många avseenden kan jämföras med ministerier. Varje generaldirektorat — de är för närvarande 23 till antalet — har sitt eget verksamhetsområde. Den lagstiftning som gemenskapen själv har skapat för att förverkliga sina avsikter har i gemenskapens rättsaktsregister delats in ämnesvis i 17 olika lagstiftningsområden. Också dessa indelningar avviker från systematiken i Finlands lagstiftning.

Europeiska unionen har försökt stärka den regionala jämlikhetsutvecklingen inom ramen för sina egna strukturpolitiska fonder, av vilka de centrala är strukturfonderna (regionala ut-

vecklingsfonden, socialfonden och utvecklingssektionen vid utvecklings- och garantifonden för jordbruket), sammanhållningsfonden samt Europeiska investeringsbanken. Utvecklandet av en gemensam regionalpolitik och Finlands möjlighet att få regionalpolitiskt stöd av unionen förutsätter att gränserna för de olika förvaltningsområdena överskrids, att samarbetet utökas samt att nya arbetsmetoder införs. Dessa tankegångar återspeglar sig också i den lag om regional utveckling (1135/93) som trädde i kraft i Finland den 1 januari 1994.

Samarbetet med kommissionens generaldirektorat och beredningen av gemenskapslagstiftningen förutsätter att samarbetet mellan ministerierna utökas avsevärt jämfört med den rådande situationen. För att Finland efter ett eventuellt medlemskap i EU skall vara i stånd att effektivt ta ställning till frågor som tas upp inom EU, är det nödvändigt att samordna behandlingen av unionsfrågor mellan ministerierna.

2.3. Bedömning av nuläget

Statsförvaltningen i Finland har traditionellt varit relativt stel både i fråga om sin organisatoriska struktur och sin funktion. En hel mängd frågor har man reglerat med lagar och förordningar. Flexibilitet är därför en av de centrala principerna för den omfattande omstrukturering som just nu pågår inom den offentliga förvaltningen.

Behovet av ökad smidighet inom förvaltningen har under de senaste åren accentuerats allt mera i och med att förvaltningens verksamhetsmiljö blivit föremål för en kraftig omvandlingsprocess. Förändringarna gäller både den nationella och internationella verksamhetsmiljön och de innehåller både ekonomiska och samhällspolitiska element. Den allmänna bedömningen är att förändringarna blir relativt långvariga, till en del kanske permanenta och allt oftare svårt förutsebara.

Statsrådets organisation har under hela vår självständighetstid varit synnerligen stabil. Ändringar i den lagfästa indelningen av ministeriernas verksamhetsområden, för att inte tala om ändringar i ministerieindelningen, har visat sig svåra att genomföra. Vid bildandet av regering finns det under rådande omständigheter inte tillräckligt med tid för ändring av de

lagar som reglerar ministeriernas verksamhetsområden. När landet har en flerpartiregering förhindras ändringarna av de verkningar som de skulle ha på maktfördelningen mellan regeringspartierna.

Den nuvarande ministerieindelningen, som är strikt lagbunden, och svårigheterna att ändra denna har gjort att omorganisering inte kunnat utnyttjas som ett instrument när det gäller att reagera på förändringar i verksamhetsmiljön och att effektivisera samhällspolitiken. Detta innebär också att regeringens förmåga att bära politiskt ansvar för samhällsutvecklingen försvagas.

De skarpa organisatoriska gränserna mellan ministerierna har inte heller varit ägnade att bidra till en ekonomisk skötsel av ärendena. Att i nya situationer och vid förverkligandet av de föränderliga målen sammanslå ministeriernas resurser på ett nytt sätt skulle även vara resurssparande. I den rådande situationen har man på ett oändamålsenligt sätt blivit tvungen att utöka de beständiga ministeriernas resurser.

Utvecklingen har gått därhän att allt flera ärenden kräver samarbete och sammanjämkning mellan ministerierna. Därför borde statsrådet i allt högre grad uppfattas såsom en helhet, vilken organiserar sig på det sätt som de förevarande uppgifterna och målen påkallar.

Om statsrådets organisation är utpräglat stel blir det likaså svårt för Finlands regering att effektivt sköta det ständigt expanderande och fördjupade internationella samarbetet. Ifall Finland ansluter sig till Europeiska unionen, som för närvarande genomgår en aktiv förändringsprocess, kan ärendena i EU skötas effektivare och våra nationella intressen bättre bevakas, om indelningen av ministeriernas verksamhetsområden vid behov kan organiseras även med beaktande av unionens organisation.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål och medel

Syftet med reformen är

— att förbättra regeringens möjligheter att reagera på förändringar i verksamhetsmiljön och att bedriva en effektiv samhällspolitik och att ändra denna politik samt

— att härigenom fullfölja de utvecklings-

linjer inom statsförfattningen och den offentliga förvaltningen, enligt vilka verksamhetsföresättningsarna för den regering som åtnjuter riksdagens förtroende förbättras, samtidigt som riksdagens möjligheter att politiskt leda och övervaka regeringen stärks och utökas.

Samtidigt avser reformen

- att öka flexibiliteten inom regeringens verksamhet,

- att öka förvaltningens samhällspolitiska aktionsberedskap,

- att sänka trösklarna mellan ministerierna och främja ministeriernas inbördes samarbete,

- att skapa förutsättningar för förändringar i förvaltningsmaskineriet och

- att skapa förutsättningar för ett flexibelt och resultatrikt internationellt samarbete.

Inom det internationella samarbetet bör särskilt avseende fästas vid den fördjupade europeiska integrationen, där ett medlemskap i Europeiska unionen kan bli aktuellt för Finlands del. Europeiska unionen befinner sig i ett sådant utvecklingsskede att dess organisation kan bli föremål för snabba och t.o.m. stora förändringar; likaså kan nya uppgifter tillföras EU. Det är viktigt att regeringen har förmåga att reagera smidigt på dessa förändringar, varvid den bör förfoga över en organisation som är ändamålsenlig med tanke på situationen och som effektivt kan bevaka Finlands intressen inom den europeiska integrationsutvecklingen. Om Finland är medlem i EU är samarbetet med regeringarna i de övriga medlemsstaterna av stor betydelse.

Ändringarna i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden skall enligt förslaget i allmänhet göras i samband med att en ny regering bildas. Samtidigt som man genom dessa ändringar avser att effektivisera regeringens politik och förbättra regeringens och ministeriernas verksamhetsföresättningar, syftar ändringarna också till att i sak underlätta regeringsbildandet, eftersom organiseringen av ministären ges ökad rörelsefrihet.

För främjandet av ovan formulerade mål föreslås det att indelningen av ministeriernas verksamhetsområden görs smidigare så, att regleringen i grundlagen och över huvud taget på lagnivå liberaliseras och att statsrådet självt ges klart utvidgade möjligheter att påverka sin egen organisation. I punkt 3.2. nedan presenteras olika alternativa strategier för uppnående av målen i fråga.

3.2. Alternativ som kartlagts

Vid beredningen av denna proposition har bland de strategier som kan främja ovan nämnda mål gjorts en närmare kartläggning av fyra basalternativ med tanke på regleringen av ministeriernas verksamhetsområdesindelning.

Det alternativ som innebär den minsta förändringen jämfört med den rådande situationen består i att ministerierna definieras genom lag och att fördelningen av ärendena mellan ministerierna regleras genom förordning. Förslaget innebär att namnen på ministerierna stadgas i lag. Alternativet tillför statsrådets organisation flexibilitet i jämförelsevis ringa omfattning, eftersom redan ministeriernas namn dikterar deras verksamhetsområde i hög grad. Regleringen på lagnivå skulle samtidigt vara diffus och därför problematisk, eftersom namnet inte alltid anger ministeriets verksamhetsområde på ett helt entydigt sätt.

Det andra huvudalternativet skisserar en modell enligt vilken om de allmänna grunderna för inrättandet av ministerier och maximiantalet ministerier stadgas genom lag. Enligt modellen skulle verksamhetsområdet för varje ministerium och fördelningen av ärendena mellan ministerierna stadgas genom förordning. Modellen innebär därmed att de konkreta besluten om vilka ministerier som inrättas och vilka verksamhetsområden dessa har fattas på förordningsnivå. Modellen ger statsrådet möjlighet att självt på ett avgörande sätt påverka sin egen organisation. Samtidigt innebär modellen att ovan nämnda krav på flexibilitet uppfylls i rätt hög grad. Denna modell förser dock även riksdagen med konkreta instrument när det gäller att styra indelningen av ministeriernas verksamhetsområden.

Enligt det tredje alternativet skulle beträffande de existerande ministerierna och deras verksamhetsområdesindelning stadgas utslutande genom förordning. Modellen uppfyller väl de mål som angetts ovan. Detta alternativ förekommer allmänt i de länder som presenterats ovan i punkt 2.2.

Den fjärde modellen baserar sig i likhet med den tredje modellen på att det utslutande genom förordning stadgas om ministerierna och deras verksamhetsområdesindelning. För statsrådet och dess ministeriers verksamhet skulle enligt modellen anvisas ett gemensamt anslag i budgeten. Tjänsterna och tjänstemännen skulle vara gemensamma för hela statsrå-

det. Beträffande fördelningen av verksamhetsanslag och personresurser till de olika ministerierna skulle enligt denna modell statsrådets allmänna sammanträde besluta och till en del eventuellt också statsrådets kansli. En enda enhet kunde handha den interna förvaltningen för alla ministerier. Denna modell skulle uppfylla alla krav på flexibilitet. Modellen tillämpas i Sverige. För Finlands del skulle detta alternativ innebära stora förändringar i fråga om statsrådets nuvarande organisationsform och arbetssätt; ett införande av modellen hos oss skulle kräva omfattande tilläggsförberedelser.

3.3. De viktigaste förslagen

Jämförelsen av ovan nämnda alternativ med varandra har lett till att förslagen i denna proposition baserats på alternativ två.

Det föreslås att regeringsformen ändras så, att det blir möjligt att genom lag eller genom förordning stadga om ministeriernas verksamhetsområden och fördelningen av ärendena mellan ministerierna. Om ministeriernas maximalantal och om de allmänna grunderna för grundande av ett ministerium skall stadgas genom riksdagslag. Besluten om hur man träffar avgöranden om de existerande ministerierna och om deras verksamhetsområden skall därmed enligt förslaget fattas av riksdagen.

Vidare föreslås att statsrådslagen ändras så, att det i stället för att stadgas om varje ministeriums allmänna verksamhetsområde skall stadgas om ministeriernas maximalantal och om de allmänna grunderna för inrättandet av ministerier. Enligt förslaget skall i lagen dessutom som tidigare stadgas om maximalantalet ministrar. Avsikten är att genom förordning stadga om statsrådets indelning i ministerier, om ministeriernas verksamhetsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem samt om ämbetsverkens och inrättningarnas placering inom olika ministeriers förvaltningsområden. Det är meningen att alla dessa stadganden på förordningsnivå skall samlas i reglementet för statsrådet.

En ändring av statsrådslagen på förslaget sätt skulle sålunda i rätt hög grad motsvara målsättningen vad gäller flexibiliteten i statsrådets organisation. Modellen erbjuder också riksdagen instrument att styra indelningen av ministeriernas verksamhetsområden. Vid behov

skulle det även finnas möjlighet för riksdagen att på ett mycket konkret sätt lagstifta om något enskilt ministeriums verksamhetsområde.

För att statsrådets organisation i praktiken skall kunna revideras på förslaget sätt är det viktigt att också motsvarande resursöverföringar kan göras i samband med revideringen. Det föreslås därför att statsrådslagen kompletteras med ett stadgande, genom vilket en avvikelse görs från statstjänstemannalagen (750/94) så, att statsrådet i överensstämmelse med en ändring i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden alltid kan överföra en tjänst som inrättats vid ett ministerium till ett annat ministerium. Samtidigt föreslås att till lagen om statsbudgeten (423/88) fogas ett stadgande enligt vilket statsrådet under pågående finansår i överensstämmelse med ändringen i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden kan överföra ett anslag för att användas i ett annat ministerium. Detta förfarande kan dock inte tillämpas om ändringen skulle innebära grundandet av ett helt nytt ministerium eller förändra ifrågavarande ministeriers huvudsakliga verksamhet, utan då måste det normala budgetförfarandet tillämpas.

Resursöverföringar skall dock enligt förslaget kunna göras enbart under förutsättning att det användningsändamål som riksdagen godkännt för anslagen kvarstår oförändrat samt inom ramen för de anslag som enligt riksdagens godkännande har intagits i statsbudgeten. Det är med andra ord inte möjligt att öka utgifterna i detta sammanhang.

Denna proposition gäller enbart det beslutsfattande som avser inrättandet av ministerier och indelningen av ministeriernas verksamhetsområden. I anslutning till propositionen föreslås inga innehållsmässiga ändringar i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Den föreslagna lagstiftningen har inga direkta ekonomiska verkningar. Propositionen erbjuder dock möjligheter att ändra indelningen av ministeriernas verksamhetsområden på ett flexiblere sätt än tidigare.

I det förslag till ändring av statsrådslagen som ingår i propositionen förutsätts att varje

ministeriums verksamhetsområde skall vara inte bara betydelsefullt från samhällelig synpunkt och ändamålsenligt i förvaltningshänseende, utan också ändamålsenligt i ekonomiskt avseende. Genom stadgandet betonas att det vid ändringar i ministeriernas verksamhetsområden skall fästas särskilt avseende också vid de ekonomiska aspekterna inom förvaltningen.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

I propositionen föreslås inga innehållsmässiga ändringar i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden. Avsikten är inte heller annars att göra sådana förslag i detta sammanhang.

Enligt det lagförslag som gäller en ändring av regeringsformen skall inrättandet av ministerier och ändringar i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden inte längre ovillkorligen kräva att ärendet underställs riksdagens behandling i form av en lagändring. Enligt förslaget skall det gå att besluta om dessa frågor genom förordning inom ramen för det lagstadgade maximiantalet ministerier och de allmänna grunderna för inrättandet av ministerier. Det föreslagna arrangemanget innebär ett förenklat förfarande samt en i praktiken utvidgad befogenhet för statsrådet självt.

Det lagförslag som gäller en ändring av statsrådslagen skulle göra det möjligt att i överensstämmelse med en ändring i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden göra det möjligt att överföra tjänster och tjänstemän från ett ministerium till ett annat också utan den berörda tjänstemannens samtycke. Enligt förslaget beslutar statsrådet om sådana överföringar vid sitt allmänna sammanträde. Vid de olika ministerierna arbetar sammanlagt ca 3 600 tjänstemän (exklusive dem som verkar inom utrikesrepresentationen). Inom statsförvaltningen uppgår antalet tjänstemän till ca 135 000. Så gott som alla ministerier är förlagda till det centrala Helsingfors. Undantag från detta utgör justitieministeriets dataförvaltningsbyrå, som är förlagd till Tavastehus, och arbetsministeriets arbetarskyddsavdelning, som är förlagd till Tammerfors.

Enligt det lagförslag som gäller en ändring av lagen om statsbudgeten skall statsrådets allmänna sammanträde, om indelningen av ministeriernas verksamhetsområden ändras, ha

rätt att besluta om sådana anslagsöverföringar mellan förvaltningsområdena som överensstämmer med ändringen i verksamhetsområdesindelningen. Förslaget innebär ett utvidgande av förfarandet vid anslagsöverföringar, som sker utan ändringar i budgeten, så att förfarandet förutom en omfördelning av personalresurserna kommer att gälla även sådana överföringar av för ministeriernas verksamhet avsedda anslag som en ändring av ministeriernas verksamhetsområde förutsätter. En förutsättning för förfarandet är dock att ändringen inte innebär ett grundande av ett nytt ministerium eller en ändring av vederbörande ministeriums huvudsakliga verksamhet.

4.3. Verkningar för det politiska systemet

I Finland har linjen inom det politiska systemets utveckling gått ut på att stärka och utöka riksdagens metoder att styra och övervaka regeringen i politiskt hänseende. Bland de metoder som tillkommit under de senaste åren kan nämnas överlämnandet av regeringens program till riksdagen som ett meddelande, stärkandet av riksdagens talmans och riksdagsgruppernas ställning vid regeringsbildandet, förfarandet gällande meddelanden, redogörelser och upplysningar, liksom även utvidgandet och utvecklandet av spörsmålssystemet samt det förslag, enligt vilket den primära rätten att utnämna statsministern överförs från republikens president till riksdagen.

Samtidigt som den politiska styrning och övervakning som riksdagen utövar gentemot regeringen har effektiverats, har man även försökt förbättra regeringens verksamhetsföresättningar. De instrument som härvid tillämpats har närmast anslutit sig till resultatbudgeteringen. Samtidigt har riksdagen gett regeringen tjänsteregleringsmakt. I den reform som nu föreslås uppfattas organisationen allt mer som ett instrument, med vars hjälp regeringens politik kan göras effektivare och mera resultatrik.

I detta sammanhang bör särskilt avseende fästas vid den nya 36 a § i regeringsformen, enligt vilken regeringsprogrammet skall överlämnas till riksdagen som ett meddelande. Ett meddelande skall likaså ges när en betydande ändring sker i statsrådets sammansättning. Eftersom indelningen av ministeriernas verk-

samhetsområden är betydelsefull med tanke på regeringsarbetet skall en ny regerings programmeddelande till riksdagen innehålla också en utredning angående eventuella ändringar i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden.

Denna regeringsproposition är därmed ett led i de utvecklingsföresatser som under den senaste tiden har fullgjorts inom det politiskförvaltningsmässiga systemet, och med den syftas till att förbättra den av riksdagens förtroende beroende regeringens verksamhetsförsättningar. Mot bakgrunden av våra finländska traditioner och erfarenheterna från andra länder kan man anta att statsrådets organisation inte heller i framtiden kommer att bli föremål för speciellt frekventa eller genomgripande förändringar. Därför är det skäl att betona behovet av att kontinuerligt och med olika medel utveckla regeringens verksamhetsförsättningar.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Statsrådet tillsatte i oktober 1991 ett centralförvaltningsprojekt och utsåg en utredare att bereda förslag till åtgärder. På initiativ av utredaren inleddes vid statsrådets kansli en utredning av olika alternativ med tanke på en flexiblere indelning av ministeriernas verksamhetsområden. I sin slutrapport (kommittébetänkande 1992:28) konstaterade utredaren att verksamhetsområdena inom centralförvaltningen vid behov bör kunna granskas ur smidighetssynvinkel. Utredaren föreslog att i lag skall anges dels de centrala verksamhetsområden för vilka det alltid bör finnas ett ministerium, dels de allmänna principerna för bildandet av andra verksamhetsområden. Angående ministeriernas namn och verksamhetsområden samt den närmare fördelningen av ärendena mellan ministerierna skall enligt utredaren stadgas genom förordning.

I statsrådets principbeslut av den 17 juni 1993 om åtgärder för en revidering av centralförvaltningen och regionalförvaltningen ingick ett ställningstagande, enligt vilket indelningen av ministeriernas verksamhetsområden skall göras smidigare. Enligt beslutet skulle antalet ministerier fastställas genom lag. Samtidigt

konstaterades att lagstadgandena om ministeriernas verksamhetsområde bör ha en allmänare ordalydelse än de har för närvarande. Beträffande fördelningen av uppgifter mellan ministerierna bör enligt beslutet för övrigt stadgas genom förordning.

Den lagstiftning som avsågs i statsrådets ovan nämnda principbeslut bereddes i statsrådets kansli. När ministerutskottet för utvecklande av förvaltningen behandlade ärendet på basis av denna beredning kom utskottet fram till den slutsatsen att statsrådets organisation av allt att döma inte kan göras tillräckligt flexibel med utgångspunkt i principbeslutet. Därför utsåg ministerutskottet våren 1994 en särskild utredare som fick i uppdrag att ytterligare kartlägga olika alternativ för en smidigare indelning av ministeriernas verksamhetsområden samt att presentera sitt förslag i ärendet.

I sitt uppdrag har utredaren biståtts av en sakkunnigrupp bestående av företrädare för statsrådets kansli och justitieministeriet samt av ett sekretariat bestående av tjänstemän från nämnda instanser och inrikesministeriet. Utredaren har i sitt uppdrag hört de ledande tjänstemännen i statsrådets kansli och samtliga ministerier samt budgetavdelningen, personalavdelningen och avdelningen för utvecklande av förvaltningen vid finansministeriet, ett antal tjänstemän i riksdagen, centralorganisationerna för de statsanställda samt sakkunniga inom framför allt statsförfattningsrätt, förvaltningsrätt, statslära och offentlig förvaltning.

Den till riksdagen avlätna propositionen grundar sig på den ovan nämnda utredarens förslag.

Enligt den allmänna motiveringen i budgetpropositionen för 1995 kommer justeringen av ministeriernas verksamhetsområden och överföringen av uppgifter från ett förvaltningsområde till ett annat att göras smidigare.

5.2. Remissutlåtanden

På förslag av utredaren inbegärdes utlåtanden från statsrådets kansli och ministerierna. I majoriteten av utlåtandena förhöll man sig positivt till förslaget och man fäste sig närmast vid vissa enskilda frågor. Statsrådets kansli ansåg att flexibiliteten i fråga om indelningen av ministeriernas verksamhetsområden borde utvecklas ännu längre än vad förslaget avsåg. Trafikministeriet ansåg att reformen var onö-

dig. Jord- och skogsbruksministeriet understödde reformen men ansåg att lagförslagen inte var tillräckligt motiverade. Även miljöministeriet och finansministeriet framställde vissa reservationer beträffande reformen.

Finansministeriet ansåg dessutom att den ändring av lagen om statsbudgeten som utredaren föreslagit ger alltför omfattande bemyndiganden att under pågående finansår överföra anslag utom budgetförfarandet. Till denna del har förslaget beretts på nytt vid justitieministeriet i samarbete med finansministeriet. Dessutom har det vid den fortsatta beredningen i justitieministeriet gjorts vissa, närmast lagtekniska ändringar i utredarens förslag.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Regeringen har i sin proposition (RP 285/1994 rd) gällande ändringen av vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter bland annat föreslagit att republikens presidents rätt att utfärda förordningar, med undantag av förordningar gällande ikraftträdande av statsfördrag, huvudsakligen överförs till statsrådet.

Den i denna proposition avsedda rätten att utfärda förordningar föreslås tillkomma statsrådet, förutsatt att de förslag till stadganden godkänns som beträffande ärendet ingår i ovan nämnda regeringsproposition.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1.1. Regeringsformen för Finland

38 §. I propositionen föreslås att 2 mom. ändras. Enligt nuvarande 2 mom. skall ministeriernas antal och allmänna verksamhetsområde fastställas genom lag, medan närmare stadganden angående ärendenas fördelning mellan ministerierna samt om statsrådets organisation i övrigt utfärdas genom förordning. Det föreslås att detta stadgande ändras så, att det beträffande ministeriernas verksamhetsområde och fördelningen av ärendena mellan dem stadgas antingen genom lag eller genom förordning. Förslaget innebär att det i praktiken i lagen om statsrådet stadgas om hur besluten om de existerande ministerierna och indelningen av deras verksamhetsområden fattas. Dessutom föreslås att det inte längre i lagen skall stadgas om ministeriernas antal, utan att det i fortsättningen skall stadgas endast om ministeriernas maximiantal och om de allmänna grunderna för grundandet av ett ministerium i lagen.

Den föreslagna ändringen är en ovillkorlig förutsättning för åstadkommandet av ökad smidighet inom statsrådets organisation. Avsikten är också att organiseringsmakten överförs till förordningsnivå i den utsträckning som

beskrivits ovan i punkt 3.3. i den allmänna motiveringen.

Enligt förslaget skall 38 § 1 mom. regeringsformen kvarstå i oförändrad form. Enligt detta moment omfattar statsrådet det antal ministerier som för de särskilda förvaltningsgrenarna erfordras. Trots att detta även annars kan anses klart är det motiverat att principen alltiämt utsägs i regeringsformen, eftersom inrättandet av nya ministerier kommer att underlättas i och med det föreslagna 38 § 2 mom. och ändringen i statsrådslagen. Genom stadgandet i 1 mom. understryks att inrättandet av ett nytt ministerium alltid måste övervägas noga.

Övergångsstadgande. Avsikten är att när lagen trätt i kraft med stöd av övergångsstadgandet från och med dagen för ändringens ikraftträdande ta in alla stadganden som gäller de olika ministeriernas verksamhetsområden och fördelningen av ärenden mellan ministerierna i statsrådets reglemente som utfärdas som förordning. Regeringens avsikt är att ändringar i verksamhetsområdena även i framtiden skall förverkligas genom en ändring av statsrådets reglemente. Ett dylikt förfarande skulle samtidigt underlätta medborgarnas och andra personers, som kommer i kontakt med förvaltningen, möjligheter att erhålla uppgifter av rätt myndighet. Riksdagen skall dock ha en möjlighet enligt 38 § 2 mom. regeringsformen att ta

in stadganden om ministeriernas verksamhetsområden i lag.

1.2. Lagen om statsrådet

Mellanrubriken före 1 §. Det föreslås att mellanrubriken "Ministeriernas antal och ministrarna" ändras till "Ministerierna och ministrarna" beroende på stadgandena under mellanrubriken, framför allt innehållet i den föreslagna 1 §.

1 §. Med stöd av det nya 2 mom. i 38 § regeringsformen föreslås i paragrafen stadganden om maximiantalet ministerier och om de allmänna grunderna för inrättandet av ministerier.

Eftersom avsikten med reformen är att man i fortsättningen skall stadga om grundandet av ministerier och om uppgiftsfördelningen mellan dem i förordning, och endast i undantagsfall i lag, föreslås att det i 2 mom. tas in ett stadgande som ger uttryck för denna avsikt. Detta förhindrar naturligtvis inte att man i fortsättningen vid behov stadgar om dessa frågor i lag.

I 1 mom. föreslås att maximiantalet ministerier skall vara tretton, det av statsministern ledda statsrådets kansli inberäknat. Det föreslås att ministeriernas maximiantal skall vara deras nuvarande antal. Därmed kan ministeriernas antal minskas genom förordning men en ökning av avtalet ministerier förutsätter lag. Samtidigt föreslås att statsrådets kansli i stället för genom ett mera komplicerat förfarande direkt enligt 2 mom. definieras som ett ministerium. Detta vore motiverat även för att det i fortsättningen inte skall vara nödvändigt att skilt stadga om saken på andra ställen i lag.

Avsikten är vidare att i 1 mom. stadga om de allmänna grunderna för inrättandet av ministerier. Enligt förslaget skall varje ministeriums verksamhetsområde vara betydelsefullt från samhällets synpunkt sett samt ändamålsenligt i förvaltningshänseende och i ekonomiskt avseende. Målet med stadgandet är att varje samhällspolitiskt betydelsefull sektor är samlad under ett ministerium, att ministeriernas verksamhetsområden är jämförelsevis omfattande och att varje områdeshelhet är sådan, att ärendena kan skötas adekvat och ekonomiskt inom respektive ministerium. Ett och samma

ministerium skall enligt förslaget kunna omfatta flera samhällspolitiska sektorer.

I paragrafens 2 mom. upprepas befullmäktigandet i 38 § 2 mom. regeringsformen enligt vilket om frågor gällande ministeriernas verksamhetsområde stadgas genom förordning. Detta innebär ingen ändring av vad som stadgas i 28 § 1 mom. regeringsformen, vilket innebär att man inte heller i fortsättningen genom förordning kan avvika från vad som stadgas i lag. Således bibehålls riksdagens möjlighet att reglera frågan om fördelningen av ministeriernas verksamhetsområden i lag om så önskas.

Den konkreta regleringen av ministeriernas verksamhetsområden på lagnivå har tidigare kunnat motiveras även sålunda, att ministerierna har fattat en mängd in casu-beslut, dvs. förvaltningsbeslut, och att det, redan med tanke på rättsskyddet, för dessa beslut bör finnas en tillräckligt bestående organisation. Enligt statsrådets principbeslut av den 17 juni 1993 om åtgärder för en revidering av centralförvaltningen och regionalförvaltningen skall in casu-beslut inte fattas i ministerierna. Till följd av den utveckling som pågått redan en längre tid har systemet med in casu-beslut frångåtts allt mer och denna utveckling fortgår alltså.

På grund av 1 och 2 mom. i den nya 1 § föreslås att nuvarande 1 § 1 mom., i vilket stadgas vilka ministerier som skall finnas, avlägsnas, eftersom momentet är överflödigt, samt att nuvarande 1 § 3 mom., i vilket stadgas om möjligheten att inrätta ett folkförsörjningsministerium, upphävs eftersom momentet är överflödigt. Ytterligare föreslås att nuvarande 3 §, i vilken stadgas om ministeriernas verksamhetsområde, upphävs eftersom paragrafen är överflödigt.

I lagens nuvarande 1 § 4 mom. stadgas att varje ministerium har en minister som chef. Eftersom motsvarande stadgande redan ingår i 38 § 1 mom. regeringsformen föreslås det att stadgandet upphävs i lagen om statsrådet, eftersom det är överflödigt i sistnämnda lag.

1 a §. Paragrafen motsvarar gällande 1 § 5 mom.

3 §. Det föreslås att paragrafen upphävs. Till denna del hänvisas till vad som nämnts ovan i samband med 1 §.

Mellanrubriken före 3 a §. Det är nödvändigt att skjuta in denna mellanrubrik före den 3 a § som avser ärenden gällande Europeiska ekono-

miska samarbetsområdet, eftersom den nuvarande mellanrubriken i likhet med 3 § i den nuvarande lagen föreslås bli upphävd.

Mellanrubriken före 11 a §. Det föreslås att de stadganden som gäller det praktiska förverkligandet av ändringarna i verksamhetsområden skall placeras i de nya 11 a och 11 b §§. Eftersom det är fråga om stadganden som inte på ett naturligt sätt kan anses höra till någon redan existerande författningsshet i lagen föreslås att de som en egen grupp placeras under rubriken "särskilda stadganden".

11 a §. Det har ansetts nödvändigt att för klarhetens skull till lagförslaget foga denna paragraf som gäller anhängiga ärenden och existerande förbindelser. Vid överföringen av ärenden från ett ministerium till ett annat måste även de ämbetsverkk och inrättningar som handlägger ärendena överföras till det nya förvaltningsområdet. Det föreslås att även ett stadgande om detta för klarhetens skull skall tas in i lagen. Avsikten är att ta in även dessa stadganden i statsrådets reglemente.

11 b §. När ärenden överförs från ett ministerium till ett annat är det nödvändigt att även de tjänstemän som handhar dessa ärenden överförs till det nya ministeriet. Det är åtminstone i allmänhet nödvändigt att förfara på detta sätt, även om tjänstemannen i fråga eventuellt inte samtycker till överföringen. Enligt både den gällande statstjänstemannalagen (755/86) och den statstjänstemannalag som träder i kraft den 1 december 1994 (750/94) är detta dock inte möjligt. Därför föreslås ett stadgande, enligt vilket en tjänst som har inrättats vid ett ministerium alltid kan överföras till ett annat ministerium, när detta sker i överensstämmelse med en ändring i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden. Likaså kan en i nämnda 9 § 1 mom. statstjänstemannalagen avsedd tjänsteman som utnämnts för viss tid, och som inte utnämnts till tjänsten, överföras till ett annat ministerium tills den nämnda tiden löper ut.

Det föreslagna stadgandet föranleder i allmänhet inga speciella problem för tjänstemannen i fråga, eftersom ministerierna och så gott som alla deras enheter är belägna inom ett begränsat område i centrum av Helsingfors. Vid ändringar beträffande indelningen av ministeriernas verksamhetsområden samt vid överföringen av tjänster och tjänstemän i samband därmed, tillämpas de bestämmelser och

överenskommelser som gäller i fråga om samarbetet i statens ämbetsverk och inrättningar.

Det föreslås att stadgandet fogas till lagen om statsrådet och inte till statstjänstemannalagen, eftersom stadgandet kan komma att tillämpas endast på tjänstemännen vid ministerierna, dvs. på en jämförelsevis liten tjänstemannakategori. Statstjänstemannalagen är en basförfattning som gäller alla tjänstemän generellt.

Övergångsstadgandet. Enligt 72 § 1 mom. i den nya statstjänstemannalagen överförs, när denna lag träder i kraft, en tillfällig statstjänsteman och tjänstförrättande statstjänsteman till sådant tjänsteförhållande, om vilket stadgas i 9 § 1 mom. i denna lag, för den tidsperiod eller annars begränsade tid för vilken han har anställts som tillfällig tjänsteman eller utnämnts till tjänstförrättande tjänsteman. Avsikten är att det stadgande i 11 b § i lagförslaget som avser överföringen av visstidsanställda tjänstemän från ett ministerium till ett annat skall tillämpas även på tjänstemän som nämns i 72 § 1 mom. statstjänstemannalagen. Det föreslås att ett stadgande om detta skall ingå i övergångsstadgandet i lagförslaget.

1.3. Lagen om statsbudgeten

Grundstadgandena gällande budgeten framgår av kapitel VI regeringsformen som gäller statshushållningen. Av kapitlet framgår de centrala budgetprinciperna, som årlighetsprincipen, fullständighetsprincipen, balansprincipen, bruttoprincipen och offentlighetsprincipen. I regeringsformen har det givits en möjlighet att genom lag eller i budgeten avvika från vissa principer och förfaranden som skall tillämpas på budgeteringen. Genom budgetens motiveringar slår man fast användningsändamålen för anslagen samt villkoren och förutsättningarna för användningen. Motiveringarna är bindande på det sätt som riksdagen godkänt.

Enligt 70 § 2 mom. regeringsformen får ett anslag inte flyttas från en punkt i budgeten till en annan, om inte detta tillåts i budgeten. Genom lag kan likväl tillåtas överföring av ett anslag till en punkt som har nära samband med dess ändamål. Med stöd av nämnda bemyndigande har 7 a § lagen om statsbudgeten utfärdats som gör det möjligt att för att på nytt

allokera personalresurserna överföra anslag för användning i ett annat ämbetsverk.

Med beaktande av det innehåll och den natur en ändring av ministeriernas verksamhetsområde har, kommer inte den i 7 a § lagen om statsbudgeten tillåtna överföringsmöjligheten att vara tillräcklig i alla fall. Därför föreslås att en ny 7 b §, som tillåter överföringen av rätten att använda sådana anslag som ändringarna i verksamhetsområdet kräver, skall fogas till lagen. Om ärendet skall fattas beslut vid statsrådets allmänna sammanträde, på fördragning av statsrådets kansli. Stadgandet kan inte tillämpas på grundandet av ett helt nytt ministerium eller på ändringar av redan existerande ministeriers huvudsakliga natur i samband med betydande ändringar i verksamhetsområdet, utan detta förutsätter även i fortsättningen riksdagens budgetbeslut i ärendet. Sådana ändringar förutsätter nämligen så väsentliga ändringar i statsbudgetens innehåll och struktur att det inte är motiverat att göra dylika ändringar under pågående finansår. Dessutom innebär förfarandet ett väsentligt ingrepp i riksdagens budgetmakt. Ett så omfattande förfarande vore inte heller ändamålsenligt av den orsaken att det skulle försvaga värdet av den information som statsbudgeten och statens räkenskaper ger.

Ändringar i ministeriernas verksamhetsområdet innebär motsvarande ändringar i befogenheter. Av detta kan följa ändringar i befogenheterna även i budgeten i användningen och förvaltningen av de anslag för en viss uppgift eller funktion som anvisats för ministeriernas verksamhetsområden. Detta förutsätter att anslagens räkenskapsverkskod skall justeras i budgetindelningen så att de motsvarar den nya situationen.

Den föreslagna möjligheten att överföra anslag till användning i ett annat ministerium gäller dock inte ändringar i användningen av anslagen. Om ändringar beslutar fortfarande alltid riksdagen.

Överföringen av anslag skall förverkligas genom samma förfarande som när personresurserna allokeras i sådana fall som avses i 7 a § lagen om statsbudgeten. Ett anslag bevaras i det moment för vilket det beviljats i budgeten. Genom en ändring av budgetindelningen kan en så stor del av anslaget som behövs anvisas för användning i det mottagande ministeriet. Det maximala beloppet av den del av ett anslag som gäller personalanvändningen skall på mot-

svarande sätt i indelningen fördelas mellan ministerierna. Därmed skulle arrangemangen inte ändra de slutliga beloppen i budgetens huvudtitlar, kapitel och moment. Ändringarna beträffande överföringen skall dock tas in i nästa proposition gällande statsbudgeten. Överföringen av anslag borde gälla ett så stort belopp av de anslag som ministeriet anvisats för egentlig verksamhet som motsvarar ändringen i verksamheten. Överföringen av nettobudgeterade anslag är dock möjlig endast om det överlåtande ministeriet utanför budgeten har ett motsvarande anslag.

2. Närmare stadganden och bestämmelser

Enligt propositionen skall med stöd av 38 § 2 mom. regeringsformen och 1 § 2 mom. lagen om statsrådet genom förordning stadgas om statsrådets indelning i ministerier, dessas verksamhetsområden och fördelningen av ärendena mellan dem. Avsikten är att dessa stadganden skall ingå i reglementet för statsrådet på ett sådant sätt, att nämnda ärenden där regleras heltäckande. Dessa stadganden ingår inte endast i den nuvarande statsrådslagen och i reglementet för statsrådet, utan också i andra författningar av olika rang, närmast då inom den s.k. materiella lagstiftningen.

Eftersom indelningen av ministeriernas verksamhetsområden inte i detta sammanhang är föremål för innehållsmässiga ändringar, är det vid beredningen av reglementet för statsrådet fråga om en komplettering och precisering av reglementet. Beredningen, som har inletts i samband med beredningen av regeringens proposition, fortsätter under ledning av statsrådets kansli på åtgärd av alla ministerier.

Ändringen av reglementet för statsrådet bereds därför så, att reglementet kan utfärdas samtidigt som de av riksdagen antagna lagarna blir stadfästa. Det ändrade reglementet och dessa lagar bör träda i kraft samtidigt.

Vidare anser regeringen det vara viktigt att de övriga författningar, som utöver reglementet för statsrådet innehåller stadganden om vilket ministeriums verksamhetsområde ett ärende sorterar under, så snart som möjligt ändras genom en strykning av regleringen beträffande verksamhetsområdet ur specialstadgandena, även om dessa speciallagsstadganden i enlighet

med det föreslagna övergångsstadgandet i samband med ändringen av regeringsformen och med stöd av den i stadgandet avsedda förordningen i praktiken inte längre tillämpas. Samtidigt bör man upphäva de stadganden enligt vilka ämbetsverken och inrättningarna sorterar under ett visst förvaltningsområde, eftersom också dessa stadganden kommer att ingå i reglementet för statsrådet. Förfarandet kräver en distinktlagstiftning. Reformen motiveras även av klienternas behov att utan dröjsmål få upplysningar från rätt myndighet.

Avsikten är att regeringen i samband med att de i denna proposition föreslagna lagarna träder i kraft meddelar ministerierna anvisningar om beredningen av de åtgärder som ändringarna och stadgandena beträffande verksamhetsområdena föranleder. Statsrådets kansli leder beredningen av dessa anvisningar och beredningsarbetet utförs i samarbete med justitieministeriet. Samtidigt bereds ett förfarande med vars hjälp statsrådets kansli kan följa med hur ministerierna bereder stadgandena avseende verksamhetsområden.

Om riksdagen i något fall anser det nödvändigt att i en lag ta in stadganden om ärenden som ankommer på ett visst ministerium, bör dessa stadganden med tanke på säkerställandet av att systemet är klart och hanterligt alltid i sinom tid föras över till reglementet för statsrådet. Detta är särskilt viktigt i det skede då en ny regering bildas, eftersom ärendena då avancerar i snabb takt.

Den föreslagna 7 b § lagen om statsbudgeten förutsätter att det i förordning stadgas närmare om överföringen av anslag som är avsedda för ministeriernas verksamhet. Avsikten är att man även i detta sammanhang skall använda sig av samma förfarande som nu tillämpas på sådan ny allokering av personresurser som avses i 7 a §.

3. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

Enligt regeringens uppfattning föreligger inga juridiska eller andra hinder för att den föreslagna ändringen av regeringsformen behandlas i brådskande grundlagsordning.

4. Lagstiftningsordning

Eftersom lagförslag 1 gäller ändring av regeringsformen måste förslaget behandlas på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar.

I 70 § 2 mom. regeringformen ingår den huvudprincip enligt vilken anslag inte får överföras från en punkt i budgeten till en annan. Denna princip kallas ett s.k. virementförbud. När regeringsformens stadganden om statshushållningen reviderades genom en lag som trädde i kraft 1992, stadgades ett uttryckligt undantag till det ovillkorliga förbudet beträffande överföring av anslag. Enligt 70 § 2 mom. regeringsformen är det möjligt att genom lag tillåta överföring av ett anslag till en punkt som har nära samband med anslagets ändamål. Dessutom kan riksdagen alltid tillåta överföringar i budgeten. I motiveringen (RP 262/1990 rd) till ovan nämnda lag konstateras att anslag som är avsedda för skötseln av likartade uppgifter utgör exempel på användningsändamål som har nära samband med varandra. Avsikten med reformen var också att underlätta organisationsändringar, tjänsteöverföringar och tjänsteregleringar.

Förslaget till en ny 7 b § i lagen om statsbudgeten avser befogenheten att överföra bruksrätten av sådana anslag som ändringarna i ministeriernas verksamhetsområde förutsätter till ett annat ministerium. Förslaget innebär inte att anslagets användningsändamål ändras eller att anslaget överförs till en sådan punkt med vilken den saknar ett nära samband. En ändring av användningsändamålet förutsätter alltid att ärendet behandlas i riksdagen.

Det är fråga om ett i 70 § 2 mom. regeringsformen stadgat undantag från förbudet att överföra anslag. Det nu föreslagna undantaget avses gälla enbart ändringar beträffande ministeriernas verksamhetsområden och överföringen av sådana anslag som har anvisats för ett ministerium. Det gäller således ett i regeringsformen tillåtet undantag från den stadgade huvudregeln om förbud mot överföringen av anslag.

Med hänvisning till dessa motiveringar bör lagförslaget anses uppfylla villkoren enligt regeringsformen och därför kan också den föreslagna lagen om ändring av lagen om statsbudgeten stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

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

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 stadgas genom lag eller förordning. Om statsrådets organisation i övrigt stadgas genom förordning.

Denna lag träder i kraft den
199 .

Genom en förordning som avses i 38 § 2 mom. kan 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 §, dessa 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 §,

dessa 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 tolv andra ministerier. Verksamhetsområdet för varje ministerium skall vara samhälleligt betydelsefullt samt ändamålsenligt i förvaltningshänseende och i ekonomiskt hänseende.

Om statsrådets indelning i ministerier, deras verksamhetsområden och ärendenas fördelning mellan dem stadgas genom förordning.

1 a §

Republikens president utnämner till medlem-

mar av statsrådet, statsministern inberäknad, högst aderton ministrar att tjänstgöra såsom chefer för ett eller flera ministerier eller att handlägga ärenden som hör till deras verksamhetsområde eller att vara ministrar utan port följ.

Verksamhetsområde i vissa fall

3 a §

Särskilda stadganden

11 a §

När indelningen av ministeriernas verksamhetsområden ändras överförs de ämbetsverk och inrättningar som hör till ett ministeriums förvaltningsområde till förvaltningsområdet för det ministerium som är behörigt enligt den nya indelningen. Till detta ministerium skall på samma sätt överföras anhängiga ärenden, liksom även avtal och andra förbindelser som ett ministerium ingått samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dem.

11 b §

Statsrådet kan i överensstämmelse med en

ändring i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden överföra en tjänst som inrättats vid ett ministerium till ett annat ministerium. Likaså kan en i 9 § 1 mom. statstjänstemannalagen (750/94) avsedd tjänsteman som utnämnts för viss tid överföras till ett annat ministerium för återstoden av denna tid. En tjänst och en tjänsteman kan överföras utan tjänstemannens samtycke.

Denna lag träder i kraft den
199 .

Vad som stadgas i 11 b § tillämpas även på de tjänstemän som avses i 72 § 1 mom. statstjänstemannalagen.

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 ändringar av verksamhetsområdena som inte förändrar det huvudsakliga innehållet i ministeriernas verksamhet, kan statsrådet på före-

dragning av statsrådets kansli i överensstämmelse med den ändrade indelningen överföra ett anslag som i statsbudgeten för finansåret anvisats för ett ministeriums verksamhet för att användas i ett annat ministerium såsom genom förordning närmare stadgas.

Denna lag träder i kraft den
199 .

Helsingfors den 28 november 1994

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Justitieminister Anneli Jäätteenmäki

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:

Gällande lydelse

38 §

Ministeriernas antal och allmänna verksamhetsområde fastställas genom lag, men närmare stadganden angående ärendenas fördelning mellan ministerierna samt om statsrådets organisation i övrigt utfärdas genom förordning.

Föreslagen lydelse

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 stadgas genom lag eller förordning. Om statsrådets organisation i övrigt stadgas genom förordning.

Denna lag träder i kraft den 199 .

Genom en förordning som avses i 38 § 2 mom. kan avvika 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 §, dessa 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 §,

dessa 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:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Ministeriernas antal och ministrarna

1 §

För handhavandet av den allmänna styrelsen och de olika förvaltningsgrenarna skall i statsrådet finnas tolv ministerier, nämligen:

- 1) utrikesministeriet;
- 2) justitieministeriet;
- 3) inrikesministeriet;
- 4) försvarsministeriet;
- 5) finansministeriet;
- 6) undervisningsministeriet
- 7) jord- och skogsbruksministeriet;
- 8) trafikministeriet;
- 9) handels- och industriministeriet;
- 10) social- och hälsovårdsministeriet;
- 11) arbetsministeriet; och
- 12) miljöministeriet.

Statsrådet har även ett kansli, om vilket är gällande vad i denna lag om ministerium är stadgat.

Ytterligare må i statsrådet finnas ett folkförsörjningsministerium.

Chef för varje ministerium är en minister.

Republikens president kan till medlemmar av statsrådet, statsministern inberäknad, kalla högst aderton ministrar att tjänstgöra såsom chefer för ett eller flera ministerier eller att handlägga ärenden, hörande till deras verksamhetsområde, eller att vara ministrar utan portfölj.

Ministerierna och ministrarna

1 §

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

Om statsrådets indelning i ministerier, deras verksamhetsområden och ärendenas fördelning mellan dem stadgas genom förordning.

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 a §

Republikens president utnämner till medlemmar av statsrådet, statsministern inberäknad, högst aderton ministrar att tjänstgöra såsom chefer för ett eller flera ministerier eller att handlägga ärenden som hör till deras verksamhetsområde eller att vara ministrar utan portfölj.

(mellanrubriken upphävs)

Statsrådets kanslis och ministeriernas verksamhetsområden

3 §

(upphävs)

Av de ärenden som ankommer på statsrådet handlägger:

1) statsrådets kansli, som lyder under statsministern, ärenden som angår av riksdag föranlädda formella åtgärder, republikens presidents kansli, statsrådet och ordningen för handläggningen av ärenden i statsrådet samt ärenden som skall behandlas av statsrådet, men inte hänför sig till något ministeriums verksamhetsområde;

2) utrikesministeriet ärenden som föranleds av Finlands förhållanden till utländska makter;

3) justitieministeriet ärenden som angår rättsvården, lagstiftningen i frågor som inte hänför sig till ett annat ministeriums verksamhetsområde, fängsvården, statliga och kommunala val samt folkomröstningar;

4) inrikesministeriet ärenden som angår länsförvaltningen, kommunalförvaltningen, med undantag av kommunala val, folkbokföringen, regionalpolitiken och den samhällspolitiska planeringen i anslutning därtill, allmän ordning och säkerhet samt polisväsendet, brand- och räddningsväsendet, befolkningsskyddet och gränsbevakningsväsendet;

5) försvarsministeriet ärenden som angår rikets försvar och försvarsmakt, dock inte civiltjänst;

6) finansministeriet ärenden, som angår den allmänna ledningen av statshushållningen och den ekonomiska planeringen, statsförslaget, skatte- och tullväsendet, landets myntväsen, den allmänna statistiken, det allmänna ordnandet av statsförvaltningens organisering och rationalisering samt av avlönings- och andra personalfrågor ävensom statens husbyggnadsverksamhet;

7) undervisningsministeriet ärenden, som angår det allmänna undervisningsväsendet, yrkesut-

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

bildningen, evangelisk-lutherska kyrkan och ortodoxa kyrkosamfundet samt övriga religions-samfund, försåvitt de icke ankomma på annat ministerium, ävensom högskoleväsendet, vetenskap och konst samt idrott;

8) jord- och skogsbruksministeriet ärenden som angår jordbruk, skogsbruk, lantmäteriet, kolonisationsverksamheten, veterinärväsendet, fiske och jakt samt användningen av vattentillgångarna, skyddet mot översvämningar och torrläggning ävensom förvaltningen och skötseln av allmänna vattenområden;

9) trafikministeriet ärenden som angår vägtrafik, järnvägstrafik och luftfart samt sjöfart och annan vattentrafik jämte motsvarande trafikleder ävensom post- och telekommunikationerna och väderlekstjänsten;

10) handels- och industriministeriet ärenden som angår handeln, priser och prisövervakning samt enligt vad som stadgas särskilt andra konsumentfrågor, bergbruket och industrin;

11) social- och hälsovårdsministeriet ärenden, som angår social- och privatförsäkring, hälso- och sjukvård samt företagshälsovård och som inte ankommer på arbetsministeriet, samt frågor som angår apoteksväsendet, socialvård och sociala understöd, nykterhetsarbete och alkohol-drycker ävensom andra sociala frågor, om de inte ankommer på något annat ministerium;

12) arbetsministeriet ärenden som angår planering och styrning av arbetskraftspolitiken, främjande av sysselsättningen och avvärjande av arbetslöshet, arbetsmiljön, anställningsförhållanden, arbetsförhållanden, arbetarskydd, fullgörande av skyldigheten att ordna företagshälsovård och övervakningen därav, systemen för medbestämmande i arbetslivet, kollektivavtal, arbetsplikt, civiltjänst, migration samt service- och studieverksamhet för sjömän;

13) miljöministeriet ärenden som angår miljö- och naturvård, totalplaneringen av nyttjande, vård och skydd av vatten samt annan vatten- och miljöförvaltning, friluftsliv och annat utnyttjande av naturen för rekreation, planläggnings- och byggnadsväsendet samt bostadsväsendet, om inte ovan nämnda ärenden ankommer på något annat ministerium; samt

14) folkförsörjningsministeriet, då sådant är inrättat, ärenden som angå tryggnad av befolkningens utkomst samt reglementering av det ekonomiska livet och användningen av arbetskraften under krig eller annat undantagstillstånd,

Gällande lydelse

ävensom beredning av sådana ärenden, för såvitt de ej anförtratts annat ministerium.

Närmare bestämmelser angående fördelningen av ärendena mellan statsrådets kansli och ministerierna utfärdas genom förordning.

*Föreslagen lydelse**Verksamhetsområde i vissa fall**3 a §**Särskilda stadganden**11 a §*

När indelningen av ministeriernas verksamhetsområden ändras överförs de ämbetsverk och inrättningar som hör till ett ministeriums förvaltningsområde till förvaltningsområdet för det ministerium som är behörigt enligt den nya indelningen. Till detta ministerium skall på samma sätt överföras anhängiga ärenden, liksom även avtal och andra förbindelser som ett ministerium ingått samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dem.

11 b §

Statsrådet kan i överensstämmelse med en ändring i indelningen av ministeriernas verksamhetsområden överföra en tjänst som inrättats vid ett ministerium till ett annat ministerium. Likaså kan en i 9 § 1 mom. statstjänstemannalagen (750/94) avsedd tjänsteman som utnämnts för viss tid överföras till ett annat ministerium för återstoden av denna tid. En tjänst och en tjänsteman kan överföras utan tjänstemannens samtycke.

Denna lag träder i kraft den
199 .

Vad som stadgas i 11 b § tillämpas även på de tjänstemän som avses i 72 § 1 mom. statstjänstemannalagen.

