

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att vissa stadganden i regeringsformen och riksdagsordningen som gäller de högsta statsorganens maktbefogenheter skall ändras. Riksdagens ställning som det högsta statsorganet föreslås bli starkare. Republikens president skall fortfarande vara ett betydande statsorgan med maktbefogenheter bl.a. beträffande utrikespolitiken, statsrådsbildningen, lagstiftningen, upplösande av riksdagen och utnämningen av tjänstemän. Avsikten är att öka de befogenheter som statsrådet, som är beroende av riksdagens förtroende, har vid beredningen av presidentens beslut, utfärdandet av förordningar och utnämningsärenden. En del av de föreslagna ändringarna innebär att den parlamentariska praxis som iakttagits under de senaste åren intas i grundlagen, men reformen innehåller även nya arrangemang.

Förfarandet vid tillsättande av statsrådet föreslås bli ändrat så att riksdagen får möjlighet att välja statsminister. Enligt förslaget utnämner presidenten till statsminister den person som riksdagen med en majoritet av de avgivna rösterna har valt till denna uppgift. Antalet omröstningar skall vara högst tre. Om ingen erhåller majoritet ens i den tredje omröstningen, utnämner presidenten statsministern efter att ha hört riksdagens talman och samtliga riksdagsgrupper. Presidenten utnämner de övriga ministrarna efter att ha hört vederbörande riksdagsgrupper.

Behandlingen av en lag som presidenten inte har stadfäst skall inte längre skjutas upp till nästa riksdag, utan en ny behandling skall kunna inledas omedelbart efter beslutet om att inte stadfästa lagen.

Rätten att utfärda förordningar borde grunda sig på bemyndigande i lag. Det föreslås att statsrådet ska ha befogenhet att utfärda förordningar, om det inte särskilt i en fullmaktslag stadgas att presidenten eller ett ministerium

skall utfärda en förordning. Det föreslås att förordningar om statsfördrags ikraftträdande som presidenten utfärdar direkt med stöd av grundlag skall utgöra ett undantag. Vidare föreslås att gränserna för makten att utfärda förordningar skall preciseras.

Antalet tjänster som presidenten tillsätter direkt med stöd av grundlagen minskas väsentligt enligt förslaget. Presidenten tillsätter dock vissa av de allra högsta tjänsterna inom statsförvaltningen samt domartjänster. Presidenten utnämner enligt förslaget också cheferna för beskickningarna och officerarna. Dessutom har presidenten enligt förslaget utnämningsrätt i fråga om sådana tjänster som han enligt vanlig lag skall tillsätta. I propositioner ingår förslag till en dylik lag som gäller vissa högre tjänster inom utrikesförvaltningen. Den allmänna behörigheten i utnämningsfrågor tillkommer statsrådet, vars utnämningsbefogenhet enligt förslaget kan delegeras till andra myndigheter.

Förfarandet vid presidentens beslutsfattande skall revideras i enlighet med vedertagen praxis, men samtidigt stärks statsrådets ställning och förfarandet vid beslutsfattandet görs klarare. Presidentens beslut skall i de viktigaste ärendena oftare än tidigare basera sig på förslag till avgörande som lagts fram vid statsrådets allmänna sammanträde och på att presidenten skall kunna avvika från förslaget först vid en ny behandling av ärendet i statsrådet. Presidenten kan dock till riksdagen antingen avlåta en proposition som överensstämmer med statsrådets förslag eller låta bli att avlåta någon proposition alls. I vissa ärenden, t.ex. benådning och beviljande av medborgarskap, fattar presidenten sitt beslut efter föredragning av ministern, utan att statsrådets allmänna sammanträde lagt fram förslag till beslut.

Stadgandet i riksdagsordningen om behand-

lingen av statsfördrag i riksdagen revideras utgående från gällande praxis men samtidigt förstärker man riksdagens makt. Alla viktiga statsfördrag samt uppsägningen av fördrag som ändrar lagstiftningen skall förutsätta godkännande av riksdagen. För godkännande om ikraftträdande av fördrag som står i konflikt

med grundlagen krävs 2/3 majoritet i riksdagen, medan det nuvarande stadgandet om kvalificerad majoritet gäller enbart ikraftträdande.

De föreslagna lagändringarna avses träda i kraft år 1995, så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa. I förslaget ingår vissa övergångsstadganden.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
ALLMÄN MOTIVERING	4	4. Propositionens verkningar	26
1. Inledning	4	4.1. Ekonomiska verkningar	26
2. Nuläge	4	4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	26
2.1. Lagstiftning och praxis	4	4.3. Verkningar för det politiska systemet ...	26
Statsrådsbildning	4	4.4. Verkningar för individen	26
Stadfästelse av lagar	5	5. Beredningen av propositionen	27
Befogenhet att utfärda förordningar	7	5.1. Statsförfattningsreformen	27
Tjänsteutnänningsbefogenhet	8	5.2. Riksdagens uttalanden och andra ställ- ningstaganden	27
Presidentens förfarande vid beslutsfattande	9	5.3. Beredningsorgan	28
Behandlingen av statsfördrag i riksdagen .	12	5.4. Utlåtanden	28
2.2. Rättsjämförande synpunkter	15	6. Behovet att revidera andra stadganden	29
2.3. Bedömning av nuläget	17	DETALJMOTIVERING	29
Statsrådsbildning	17	1. Motivering till lagförslagen	29
Stadfästelse av lagar	17	1.1. Regeringsformen för Finland	29
Befogenhet att utfärda förordningar	18	1.2. Riksdagsordningen	42
Tjänsteutnänningsbefogenhet	18	1.3. Lagen om statsrådet	44
Presidentens förfarande vid beslutsfattande	19	1.4. Lagen om utrikesförvaltningen	45
Behandlingen av statsfördrag i riksdagen .	20	2. Ikraftträdande	46
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen .	21	3. Lagstiftningsordning	46
3.1. Mål	21	LAGFÖRSLAGEN	46
Allmänt	21	1. Lag om ändring av Regeringsformen för Finland	46
Statsrådsbildning	21	2. Lag om ändring av riksdagsordningen	48
Stadfästelse av lagar	22	3. Lag om ändring av lagen om statsrådet	49
Befogenhet att utfärda förordningar	23	4. Lag om ändring av lagen om utrikesförvaltning- en	49
Tjänsteutnänningsbefogenhet	23	BILAGOR	51
Presidentens förfarande vid beslutsfattande	24	Parallelltexter	51
Behandlingen av statsfördrag i riksdagen .	24	1. Lag om ändring av Regeringsformen för Fin- land	51
3.2. De viktigaste förslagen	24	2. Lag om ändring av riksdagsordningen	56
Riksdagens rätt att välja person som skall utnämnas till statsminister	24	3. Lag om ändring av lagen om statsrådet	57
Ny behandling utan dröjsmål av en lag som återsänts till riksdagen	25	4. Lag om ändring av lagen om utrikesförvalt- ningen	58
Överföring av rätten att utfärda förord- ningar huvudsakligen till statsrådet	25		
Utvidgandet av statsrådets utnänningsbe- fogenhet	25		
Revidering av presidentens förfarande vid beslutsfattande	25		
Revidering av riksdagsbehandlingen av statsfördrag	26		

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

En revision av grundlagarna har varit aktuell allt sedan 1970-talet, då man tillsatte en statsförfattningskommitté för en totalrevidering av grundlagarna. I kommitténs mellanbetänkande (kommittébetänkande 1974: 27) stod det klart att det inte fanns förutsättningar för en totalrevidering av grundlagarna. Efter detta inriktade man sig på delrevideringar. Till en början fördröjdes också dessa, eftersom man inte kunde uppnå tillräcklig enhällighet om detaljerna i revisionerna. De första lagarna angående delrevideringar som hade en betydande inverkan på maktförhållandena mellan de högsta statsorganen (lagarna 570—577/87) antogs slutgiltigt först under 1987 års riksdag.

Under åren 1987—1994 har Finlands grundlag ändrats tämligen ofta. Regeringsformen har ändrats 15 gånger och riksdagsordningen 21 gånger. Gemensamt för de enskilda ändringarna har varit att riksdagens ställning stärkts. Å andra sidan har en av de mest betydande reformerna varit övergången till direkt folkval vid val av president (lag 1074/91). Denna lagändring torde betona presidentens ställning. Även för Finlands del leder deltagandet i den ekonomiska integrationen i Europa till att särskilt sådana frågor som hör till lagstiftningsmakten och som hittills har avgjorts i ett rent nationellt förfarande kommer att överföras till det utrikespolitiska beslutsfattandet, och därmed till presidenten och statsrådet, om inte stadgandena ändras.

Genom ändringar i konstitutionen som ökar riksdagens påverkningsmöjligheter har man velat förhindra att riksdagens faktiska ställning försvagas. Ändringarna har dock inte till alla delar ansetts tillräckliga. Riksdagen har flera gånger förutsatt att statsförfattningsreformen fortsätter och att riksdagens ställning stärks.

Justitieministeriet tillsatte den 19 juni 1991 en statsförfattningskommission för att förbereda reformen. Sedemera begränsades statsförfattningskommissionens uppgift till frågor som gällde det inrikespolitiska beslutsfattandet och kommissionen avgav sitt betänkande (kommittébetänkande 1993:20) den 23 april 1993. Utredningsarbetet om det utrikespolitiska beslutsfattandet överlämnades till statsförfattningskommittén 1992, som avgav sitt betänkande

den 17 mars 1994 (kommittébetänkande 1994:4).

Denna proposition baserar sig på de ovan nämnda betänkandena av statsförfattningskommissionen och statsförfattningskommittén 1992 samt på erhållna utlåtanden om dessa. Vid beredningen av propositionen har riksdagens ställningstaganden till statsförfattningsreformen beaktats.

Målet för de lagförslag som ingår i propositionen är en justering av behörighetsförhållandena mellan de högre statsorganen, så att riksdagens ställning som högsta statsorgan förstärks. Samtidigt har man fortfarande hållit sig i linje med delreformerna. De föreslagna ändringarna innebär inte att man avstår från den statsförfattningstradition som har sin grund i regeringsformen från år 1919. Riksdagen är det högsta statsorganet och ministären har ett parlamentariskt ansvar, men också republikens president har omfattande självständiga maktbefogenheter och presidenten kvarstår som ett betydande statsorgan. I riksdagens, presidentens och statsrådets maktbefogenheter ingår fortfarande mekanismer som uppväger varandra.

Riksdagens ställning stärks i förslaget främst genom att riksdagen ges rätt att med majoriteten av de avgivna rösterna utse den person som presidenten skall utnämna till statsminister. Riksdagens lagstiftningsmakt effektiveras genom att man påskyndar den nya behandlingen av en lag som har lämnats utan stadfästelse och förutsätter riksdagens godkännande för uppsägning av alla viktiga statsfördrag och fördrag som påverkar lagstiftningen. Indirekt stärks riksdagens ställning genom att tjänsteutnämningssbefogenheten delvis överförs från republikens president till statsrådet som skall åtnjuta riksdagens förtroende och genom att statsrådets ställning i presidentens beslutsfattande stärks.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

Statsrådsbildning

En av presidentens viktigaste maktbefogenheter är hans möjlighet att centralt påverka bildandet av regeringen. Trots att statsrådets

parlamentariska ansvar har skärpts genom reformerna år 1987 och 1991 har det ursprungliga kärninnehållet i 36 § regeringsformen förblivit intakt: presidenten utnämner medlemmarna av statsrådet vilka samtidigt skall åtnjuta riksdagens förtroende.

Enligt 36 § 2 mom. regeringsformen som ändrades år 1987 och 1991 skall presidenten då en betydande ändring sker i statsrådets sammansättning höra riksdagens talman och olika grupper. Dessutom skall riksdagen vara församlad. Presidenten skall höra riksdagsgrupperna också i slutskedet av statsrådsbildningen, innan medlemmarna av statsrådet utnämns.

Enligt 36 a § som fogades till regeringsformen år 1991 skall statsrådet efter sin utnämning, eller när en betydande ändring har skett i dess sammansättning, utan dröjsmål som ett meddelande överlämna sitt program till riksdagen. Redan innan reformen kunde regeringen vid behov mäta sitt förtroende strax efter utnämningen genom ett sådant förfarande som beskrivs i 36 § riksdagsordningen. Denna möjlighet har ändå använts bara tre gånger, åren 1945, 1987 och 1991. Genom den nya 36 a § skapade man således ett nytt obligatoriskt skede i förfarandet vid tillsättandet av statsrådet. Det var inte enbart frågan om att anteckna tidigare praxis i grundlagen.

I 36 a § regeringsformen förflyttas tyngdpunkten i förverkligandet av parlamentarismen från ett s.k. antagande om förtroende i riktning mot riksdagens faktiska förtroende. Enligt teorin om antagande om förtroende utgår man från att det av presidenten tillsatta statsrådet åtnjuter riksdagens förtroende tills motsatsen påvisas. Det nya stadgandet förpliktar statsrådet att strax efter utnämningen mäta sitt förtroende i riksdagen, varvid förtroendet grundar sig på riksdagens uttryckliga ställningstagande och inte enbart på ett antagande.

Också 36 b § som fogades till regeringsformen år 1991 stärker betydelsen av kravet på förtroende i riksdagen. I paragrafen regleras de situationer i vilka presidenten kan bevilja statsrådet eller dess medlem avsked. Presidenten beviljar avsked också utan anhållan därom, om statsrådet eller dess medlem inte längre åtnjuter riksdagens förtroende. I andra fall kan presidenten befria en minister från sitt uppdrag endast om ministern själv anhåller om avsked eller om statsministern tar initiativet till detta. Detta förfarande betonar vikten av kravet på förtroende i riksdagen och statsministerns ställ-

ning, men det ger samtidigt statsrådet ett visst oberoende av presidentens förtroende.

Regeringsbildningen har under hela självständigheten legat i händerna på republikens president. Småningom har etablerade förfaringssätt utvecklats, såsom kravet på att riksdagen skall vara församlad samt att riksdagens talman och de politiska inriktningarna som finns representerade i riksdagen skall höras. Dessa former har dock inte alltid iakttagits, vilket var en av orsakerna till att de år 1987 antecknades i 36 § regeringsformen.

Också efter revisionen år 1987 har förfarandet vid statsrådsbildning kunnat fortsätta under högst fria former. Presidenten har t.ex. enligt prövning kunnat utnämna en regeringssonderare eller regeringsbildare och också i övrigt själv inverka på förfarandet. Gällande stadganden utesluter inte heller möjligheten att bilda en minoritetsregering eller en s.k. tjänstemannaregering.

Även om delrevideringarna år 1987 och 1991 stärkte riksdagens ställning i statsrådsbildningen, är det fortfarande presidenten som utnämner statsministern och de övriga ministrarna utan att riksdagen som statsorgan kan inverka på ministärens sammansättning medan den bildas. Å andra sidan har riksdagsgrupperna och via dem de politiska partierna efter reformerna mera än tidigare kunnat delta i beslutsfattanden som gäller regeringsbas, regeringens program och val av ministrar.

I 36 § 2 mom. regeringsformen stadgades ursprungligen att medlemmarna av statsrådet skall vara för redbarhet och skicklighet kända infödda finska medborgare. År 1991 slopade man från kravet på att vara infödd finsk medborgare. Enligt paragrafens 3 mom. skall den minister som handlägger ärenden som gäller justitieförvaltningen och minst en av de andra ministrarna vara lagfarna. Detta innebär i praktiken att justitieministern och den minister som utsetts till hans ställföreträdare skall ha avlagt en juridisk examen. I samband med slopandet av kravet på att vara infödd finsk medborgare ingrep man inte i paragrafens 3 mom.

Stadfästelse av lagar

Enligt 2 § 2 mom. regeringsformen utövas den lagstiftande makten av riksdagen i förening med republikens president. Presidenten deltar i lagstiftningen genom att avlåta och återkalla

regeringens propositioner och genom att stadfästa lagar som har antagits av riksdagen. Lagberedningen handhas dock av statsrådet, som enligt 18 § 2 mom. regeringsformen uppgör förslag till regeringens propositioner till riksdagen. Enligt självstyrelselagen för Åland (1144/91) deltar presidenten också i stiftandet av landskapslagar. Till den s.k. materiella lagstiftningsmakten, dvs. makten att utfärda rättsstadganden, hör dessutom presidentens befogenhet att utfärda förordningar.

Presidenten kan inhämta utlåtanden av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen över en lag som har lämnats för stadfästelse. Presidenten kan antingen stadfästa lagen eller uttryckligen besluta att lagen inte stadfästs eller låta bli att fatta beslut om stadfästelse. Om en lag inte har stadfästs inom tre månader efter att den har överlämnats till presidenten, anses en lag ha lämnats utan stadfästelse. Enligt 84 § riksdagsordningen skall riksdagen inom fyra månader efter att lagen har lämnats för stadfästelse meddelas om den inte stadfästs.

Enligt det innehåll i 19 § regeringsformen som var i kraft till år 1987 hade presidenten s.k. suspensiv vetorätt. Riksdagen hade möjlighet att få en lag att träda i kraft även utan presidentens stadfästelse genom att på nytt anta den i oförändrad ordalydelse efter följande riksdagsval.

Den suspensiva vetorätten utövades under åren 1919—1987 inalles 66 gånger, av vilka ca en tredjedel hade lagtekniska orsaker eller berodde på att fristen på tre månader löpte ut. Endast två fall gällde lagstiftningsprojekt som kan betraktas som centrala.

Under åren 1919—1987 godkände riksdagen i fem fall en lag som presidenten inte stadfäst genom att på nytt anta lagen efter val. Eftersom man i många fall redan hade stiftat en ny lag beträffande samma fråga innan den lag som hade lämnats utan stadfästelse kom till ny behandling, ansågs det ursprungliga lagstiftningsprojektet ha förfallit. Ett annat hinder för godkännande av en lag som hade lämnats utan stadfästelse kunde t.ex. vara att lagen hade blivit tekniskt felaktigt på grund av att tiden för ikraftträdande gått ut. Före revisionen år 1987 var det inte heller möjligt att korrigera tekniska fel i den nya behandlingen av lagen. Presidentens beslut om att lämna en lag utan stadfästelse innebar sålunda i praktiken ett slutligt hinder för att lagen skulle träda i kraft, även om vetorätten avsågs vara enbart suspensiv.

I revisionen år 1987 ändrades 19 § regeringsformen så att man avstod från kravet på nya riksdagsval innan en lag på nytt kunde behandlas i riksdagen. Den nya riksdagsbehandlingen av en lag som återsänts kunde dock endast inledas efter ett visst dröjsmål, dvs. vid den följande lagtima riksdagen. Samtidigt gavs 19 § regeringsformen en ordalydelse som karaktäriserar beslutet att lämna en lag utan stadfästelse som ett beslut om att återsända lagen till riksdagen. Efter revisionen är det motiverat att i stället för legislativ vetorätt tala om rätt att återsända en lag.

Genom reformen år 1987 lindrade man också det krav som ofta ledde till att en lag som hade lämnats utan stadfästelse förföll, nämligen det att riksdagen på nytt måste anta lagen i oförändrad ordalydelse. Enligt den gällande 73 a § riksdagsordningen skall en lag antas med "oförändrat sakinnehåll" för att den skall träda i kraft utan presidentens stadfästelse. En lag som kräver bifall eller antagande av Ålands landsting kan dock antas endast i oförändrad form.

Ändringen av den suspensiva vetorätten till presidentens rätt att återsända en lag till riksdagen motiverades i revisionen år 1987 med att det i skenet av erfarenheter i praktiken inte var motiverat att överföra den nya behandlingen av en lag till nästa, på val följande riksdag. Avsikten med att skjuta upp behandlingen av en lag över nyval var att ge presidenten en möjlighet att vädja till folkets åsikt för att lösa en lagstiftningskonflikt mellan honom och riksdagen, men presidentens sätt att utöva vetorätten har inte märkbart inverkat på valresultatet i ett enda riksdagsval. Man ansåg att korrigeringen av lagtekniska fel och en ny prövning av frågan kunde ombesörjas även genom presidentens rätt att återsända en lag.

Revisionen år 1987 var en kompromisslösning mellan dem som ville bevara den ursprungliga suspensiva vetorätten och dem som helt ville slopa vetorätten. Det var närmast därför som man i revisionen intog det arrangemang genom vilket en lag som presidenten har lämnat utan stadfästelse kan upptas till ny behandling först vid den följande lagtima riksdagen efter det att lagen sänts till presidenten för stadfästelse.

Under den tid de nya stadgandena varit i kraft har presidenten två gånger lämnat en lag som riksdagen har antagit utan stadfästelse. Den första gången gällde det en lag och den

andra gången två lagar som riksdagen hade antagit. I ingetdera fallet ledde överföringen av behandlingen till den lagtima riksdag som följde efter att lagarna sänts för stadfästelse i praktiken till en fördröjning av genomförandet av lagstiftningsprojektet, eftersom de återsända lagarna råkade vara sådana som hade antagits i slutet av en riksdag.

Under 1989 års riksdag antog riksdagen på basis av en proposition (RP 55/1989 rd) en lag om ändring av vattenlagen. Riksdagens svar sändes till statsrådets kansli den 29 november 1989. När lagen den 19 januari 1990 föredrogs för presidenten, beslöt han att lämna lagen utan stadfästelse eftersom den enligt ikraftträdelsestadgandet avsågs att träda i kraft år "198". Lagen återsändes till riksdagen som antog den jämte en ändring av ikraftträdelsestadgandet den 27 februari 1990.

Under 1992 års riksdag antog riksdagen den 13 november 1992 på basis av en proposition (RP 172/1992 rd) bl.a. en lag om ändring av 2 § lagen om social- och hälsostyrelsen och en lag om ändring av läkemedelslagen. Den förstnämnda av dessa lagar blev onödig på grund av ändringar i myndighetsorganisationen. Vid riksdagsbehandlingen av det sistnämnda lagförslaget hade å andra sidan inkluderats ändringar som föreslagits i en annan proposition (RP 118/1992 rd) och som gällde avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). Lagen kunde inte träda i kraft eftersom ikraftträdandet av EES-avtalet sköts upp. Av denna orsak beslöt presidenten den 25 januari 1993 att lämna nämnda lagar utan stadfästelse. Riksdagen kunde ha tagit dem till ny behandling genast vid inledningen av 1993 års riksdag, och återsändandet skulle därmed i praktiken inte ha lett till något märkbart dröjsmål i behandlingen. Det oaktat ansåg man det ändamålsenligt att avlåta en ny proposition om ändring av läkemedelslagen till riksdagen (RP 374/1992 rd). Propositionen innehöll samma, av EES-avtalet oberoende, lagförslag som den förra propositionen och den antogs av riksdagen den 23 februari 1993 och stadfästes av presidenten den 8 mars 1993 (lag 248/93). De återsända lagarna ansågs ha förfallit genom riksdagens beslut den 15 mars 1993.

Befogenhet att utfärda förordningar

Republikens presidents nuvarande befogen-

het att utfärda förordningar härstammar delvis från den svenska tiden. I 1772 års regeringsform och 1789 års Förenings- och Säkerhetsakt var kungens befogenhet att utfärda stadganden omfattande och diffus. Riksdagen deltog i besluten om "allmän lagstiftning" men annars hörde utfärdandet av stadganden till kungen. Kungen bestämde framför allt om s.k. ekonomisk lagstiftning. Grundlagarna från den svenska tiden gällde även under autonomin. I 28 § regeringsformen, som gäller presidentens befogenhet att utfärda förordningar, hänvisas å sin sida till praxis från tiden före regeringsformen genom att stadga att presidenten utfärdar förordningar bl.a. i "ämnena, som förut äro ordnade genom administrativa stadganden". Först under de senaste årtiondena har gränserna för befogenheten att utfärda förordningar börjat bli preciserade.

Enligt 28 § regeringsformen har både presidenten och statsrådet befogenhet att utfärda förordningar, statsrådet dock enbart till den del det "anförtrots" denna befogenhet. Nämnda grundlagsstadgande ger presidenten befogenhet att utfärda förordningar. Presidenten är direkt med stöd av grundlagen berättigad att ge, förutom förordningar om ämnena som "förut" äro ordnade genom administrativa stadganden, "närmare bestämmelser" om lagarnas verkställande, om förvaltningen av statens egendom samt om förvaltande ämbetsverks och allmänna inrättningars organisation och verksamhet. Befogenheten att utfärda förordningar är sekundär i förhållande till riksdagens lagstiftningsmakt såtillvida att man med lag kan stadga om vad som helst som tidigare reglerats i förordning. Presidentens befogenhet att utfärda förordningar har under hela självständigheten fortsättningsvis minskat när allt fler ärenden fallit inom ramarna för reglering på lagnivå.

Genom praxis har gränserna för befogenheten att utfärda förordningar enligt 28 § regeringsformen så småningom utvecklats så att de lämpar sig för en rättsstat. Tolkningarna kan sammanfattas på följande sätt. Stadgandet om presidentens befogenhet att utfärda förordningar i ämnena som "förut äro ordnade genom administrativa stadganden" berättigar inte till stadganden om medborgarnas rättigheter och skyldigheter eller ärenden om vilka enligt rådande uppfattning bör stadgas i lag. Även stadgandet om möjligheten att genom förordning ge "närmare bestämmelser om lagarnas

verkställande" tolkas snävt. Genom en förordning om ikraftträdande får man inte ge nya materiellrättsliga stadganden, utan enbart stadganden om verkställande av lösningar som redan gjorts i lag. I praktiken inkluderas i lagarna numera i regel ett stadgande om befogenheten att utfärda förordningar, trots att förordningen endast kommer att gälla lagens ikraftträdande. Dessutom anses uttrycket "närmare bestämmelser" omfatta även förordningar om "förvaltningen av statens egendom samt om förvaltande ämbetsverks och allmänna inrättningars organisation och verksamhet". Detta innebär att grundläggande stadganden i dessa frågor bör ges i lag. En följd av de ovan beskrivna tolkningarna har varit att presidentens befogenhet att direkt med stöd av grundlag utfärda förordningar som det stadgas om i regeringsformen nästan helt förlorat sin betydelse. Nuförtiden baserar sig förordningar i regel på befullmäktigande i lag, dvs. delegation.

I grundlagarna finns inget stadgande om möjligheten att genom förordning delegera lagstiftningsmakt i grundlagarna. Det oaktat har det ansetts att man på vissa villkor kan stadga om delegering genom vanlig lag. Gränserna för delegering kan beskrivas på följande sätt. Sådana frågor vilka man enligt ett speciellt stadgande i grundlagen bör stadga om i lag kan inte genom vanlig lag överflyttas till kretsen för befogenheten att utfärda förordningar. Till denna grupp hör grundrättigheterna, av vilka de flesta i någon mån kan begränsas genom lag. Begränsningsrätten kan dock inte delegeras så att det kan stadgas om den genom förordning. Andra exempel är 55 § regeringsformen enligt vilken om de allmänna över- och underätterna stadgas i lag och 61 § regeringsformen som gäller skattelagstiftning. Det sistnämnda lagrummet har fr.o.m. den 1 mars 1992 preciserats så att genom lag stadgas om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Stadganden om dessa frågor kan således inte genom vanlig lag överföras till kretsen för befogenheten att utfärda förordningar. Genom vanlig lag kan man inte heller till kretsen för befogenheten att utfärda förordningar överföra "ett helt rättsområde". Detta kriterium innebär i praktiken att större lagstiftningshelheter inte kan delegeras. Man har börjat förhålla sig mera återhållsamt till delegering även i fråga om andra av individens rättigheter eller skyldigheter än de som det uttryckligen stadgas om i grundlagen.

En ledande princip vid beredningen av författningen är att man måste använda sig av stadganden på lagnivå när man stadgar om medborgarnas omedelbara rättigheter och skyldigheter.

Ifall det inte är möjligt att delegera genom vanlig lag kan man överföra lagstiftningsmakten genom en undantagslag i grundlagsordning. Ända sedan 1940-talet har man i dylika undantagslagar intagit ett stadgande enligt vilket ett stadgande på lägre nivå som stiftats med stöd av undantagslag bör underställas riksdagens eftergranskning och stadgandet bör upphävas om riksdagen så besluter.

Stadganden om statsfördrags ikraftträdande utgör en egen grupp av förordningar. Ifall statsfördragen innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, träder de i kraft genom lag enligt 69 § 1 mom. riksdagsordningen. Andra bestämmelser i statsfördragen och sådana statsfördrag som inte överhuvudtaget hör till lagstiftningsens område, träder i kraft genom förordning. Det finns inga stadganden i grundlagen om detta slag av förordningar.

Presidenten har under senare år utfärdat hundratals förordningar årligen. År 1992 utfärdade presidenten 614 förordningar och år 1993 548 förordningar. År 1992 utfärdades 79 förordningar om ikraftträdande av statsfördrag och år 1993 utfärdades 85 stycken, men i allmänhet har antalet förordningar om statsfördrags ikraftträdande varit mindre. Andra sådana förordningar sådana som presidenten utfärdar direkt med stöd av grundlag än sådana som gäller statsfördrags ikraftträdande har utfärdats på sin höjd några stycken av per år och under vissa år inte en enda. Enligt utredningar som justitieministeriet erhållit från andra ministerier är endast 83 förordningar som presidenten utfärdat direkt med stöd av grundlag och som gäller annat än ikraftträdande av statsfördrag gällande. Antalet förordningar som baserar sig på delegering uppgår till flera tusen.

Tjänsteutnämningens befogenheten

Det finns mycket detaljerade stadganden om presidentens tjänsteutnämningens befogenhet i 87 § regeringsformen. Om befogenheten stadgas dessutom i andra lagrum i regeringsformen samt i ca hundra lagar och förordningar.

Republikens president utnämner nästan alla högsta tjänstemän i vårt land. Undantag är vissa tjänster i riksdagen (bl.a. riksdagens justitieombudsman och riksdagens generalsekreterare) som riksdagen beslutar om. De tjänster som omfattas av presidentens utnämning befogenhet definieras i 87 § regeringsformen förutom i förteckningen över tjänstetitelnarna dessutom med den allmänna karaktäriseringen "de övriga högsta tjänstemännen inom centralförvaltningen". Vid ministerierna utnämner presidenten i allmänhet tjänstemän som är byråchefer eller högre tjänstemän. I de centrala ämbetsverken och i de övriga enheterna för centralförvaltningen utsträcker sig presidentens utnämning befogenhet dock i allmänhet inte lägre än till avdelningscheferna. Förutom att presidenten utnämner de högsta tjänstemännen tillsätter han med direkt stöd av grundlagen också vissa sådana tjänster som inte återfinns på tjänstehierarkins topp. Presidenten har en särskilt vidsträckt befogenhet att tillsätta tjänsterna vid republikens presidents kansli, inom rättsväsendet och försvarsmakten samt tjänsterna som föredragande i statsrådet.

En del av de tjänster som tillsätts genom presidentens beslut ledigförklaras, och då kan endast en sökande utnämnas. Också behörighetskraven för tjänsten och de så kallade allmänna grunderna för befordran begränsar presidentens prövningsmakt. Med tanke på presidentens ställning är det faktum hur bunden presidenten är av beredarnas uppfattningar dock viktigare än ansökningsförfarandet eller behörighetsförutsättningarna.

Vissa av de allra högsta tjänsterna (presidenterna vid de högsta domstolarna, justiekanslern) tillsätter presidenten utan framställning. Enligt huvudregeln gör statsrådet en framställning till presidenten om valet av person. När man tillsätter vissa tjänster inom rättsväsendet är det en domstol som gör framställningen. I vissa fall ger en lägre myndighet ett utlåtande om valet av person. Framställningen och utlåtandet är dock förslag som inte binder presidenten. Somliga tjänster tillsätts på basis av ett tjänsteförslag. Då utnämner presidenten en av tre föreslagna personer. Förslagsordningen binder inte presidenten. Tjänsteförslaget görs av den myndighet hos vilken tjänsten söks (t.ex. ett universitet). Man har i en stor utsträckning avstått från tjänsteförslagen som numera används endast då man tillsätter vissa tjänster inom rättsväsendet och

professorstjänster. Tjänsteförslagsförfarandet motiveras med att det betonar sakkunskapens betydelse som utnämningsskriterium.

Presidenten utövar i allmänhet sin tjänstutnämning befogenhet i statsrådet på föredragning av en minister och med dennes kontratsignering. Enligt 34 § 4 mom. regeringsformen stadgas dock särskilt om föredragningen av militära utnämningssärenden. Enligt 50 § förordningen om försvarsmakten (667/92) tillsätter presidenten på framställning av statsrådet vissa av de allra högsta tjänsterna inom försvarsmakten, från generalmajor uppåt. De övriga officerarna utnämner presidenten utanför statsrådet på föredragning av kommandören för försvarsmakten (s.k. kabinettföredragning). Vissa officerstjänster inom gränsbevakningsväsendet tillsätter presidenten vid kabinettföredragning, varvid ärendet föredras av inrikesministern.

År 1992 fattade presidenten beslut om inalles 237 tjänstutnämningar i statsrådet och år 1993 om 632 utnämningar. Under det sistnämnda året förekom det ovanligt många tjänstutnämningar på grund av underrättsreformen som trädde i kraft den 1 december 1993. Till de i statsrådet avgjorda tjänstutnämningarna kommer därutöver de i kabinettföredragning gjorda tjänstutnämningarna inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet. År 1993 gjorde presidenten 2429 tjänstutnämningar inom försvarsmakten eller beslöt om förordnande till en uppgift eller konstaterade avsked. Därtill kommer motsvarande beslut gällande gränsbevakningsväsendet.

Presidentens förfarande vid beslutsfattande

De former som skall iakttas vid presidentens beslutsfattande regleras i 34 § regeringsformen. Paragrafen täcker inte ens närapå alla de frågor som uppkommer i praktiken. Den andel statsrådets allmänna sammanträde har vid beredningen av presidentens beslut regleras t.ex. inte. I statspraxis har ändå utvecklats etablerade förfaringsätt bl.a. i fråga om vilka av de ärenden som skall föredras för presidenten som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde och hur de behandlas.

I paragrafens 1 mom. har skrivits in ett stadgande om att presidenten i statsrådet fattar sitt beslut på föredragning av den minister till vars ansvarsområde ärendet hör. Stadgandet

hänvisar till den s.k. presidentföredragningen där presidenten på föredragning av vederbörande minister fattar sitt beslut i närvaro av minst fem av statsrådets medlemmar och justitiekanslern. Undantagen från huvudregeln framgår med varierande klarhet av paragrafens övriga moment.

Den första meningen i 2 mom. berör undertecknande och kontrasignering av presidentens beslut. Trots att momentets andra mening, som gäller övervakningen av statsförvaltningen och ministeransvarighet, verkar utgöra ett undantag endast från stadgandet om undertecknande och kontrasignering av presidentens beslut så är den i själva verket också ett undantag från den allmänna regeln i paragrafens 1 mom. Presidenten beslutar nämligen formfritt, utanför statsrådet, om väckande av åtal mot en statsrådsmedlem eller justitiekanslern. Även övervakningen av förvaltningen sker formfritt, men i praktiken är det då inte frågan om presidentens egentliga beslutsfattande utan närmast faktisk verksamhet i anknytning till medborgarbrev.

Enligt 3 mom. kontrasignerar vederbörande föredragande i statsrådet sådana av presidentens beslut som rör hela statsrådet. Stadgandet gäller statsrådets utnämning och entledigande, och det är ett undantag från paragrafens 1 mom. och 2 mom. Presidenten beslutar om ifrågavarande ärenden utan föredragning av en minister och med kontrasignation av en tjänsteman.

Militära kommandomål och militära utnämningssärenden har i 4 mom. klart avskilts från ärendena i 1 mom. Om föredragningen och kontrasignationen av ärendena stadgas enligt 4 mom. "särskilt". Nuförtiden hänvisar stadgandet till den s.k. kabinettföredragning som sker på kommandörens för försvarsmakten försorg och som stadgas om i lagen om försvarsmakten (402/74) samt till den föredragning i militära utnämningssärenden som avses i lagen om gränsbevakningsväsendet (5/75).

Till beslutsfattandet vid presidentföredragningen hör också laglighetskontroll. Justitiekanslern ska göra anmärkning om ett besluts eventuella lagstridighet. Statsrådet är berättigat och förpliktat att vägra verkställa ett lagstridigt beslut och en minister är förpliktad att vägra kontrasignera ett grundlagstridigt beslut. Om ett beslut inte kontrasigneras innebär det att presidentens beslut inte fattats.

Ur vägran att kontrasignera ett beslut har

det i många länder utvecklats ett system med hjälp av vilket statsöverhuvudets makt parlamentariserats. I dessa länder kan en minister vägra kontrasignation förutom av laglighets-skäl också om statsöverhuvudets beslut strider mot ministärens politiska vilja. I Finland har kontrasignationen kvarstått som ett arrangemang i anknytning till laglighetsövervakningen. Presidenten kan besluta om ärendet på ett sätt som avviker från statsrådets ståndpunkt och en minister kan inte på den grunden vägra kontrasignation.

Å andra sidan har man framfört tolkningen att statsrådet skulle kunna förhindra presidentens beslutsfattande om hela statsrådet begär avsked och vägrar samverka till presidentens beslutsfattande. I samband med ett fall som inträffade år 1941 ansåg bl.a. K.J.Ståhlberg och justitiekanslern att en minister, trots begäran om avsked, är skyldig att kontrasignera ett sådant beslut av presidenten som strider mot ministerns egen ståndpunkt. I ett föredrag år 1967 tolkade president Urho Kekkonen konstitutionen på samma sätt. Det har aldrig uppstått så tillspetsade situationer att presidenten genom att vädja till juridiska aspekter skulle ha försökt tvinga ett statsråd som i sin helhet begärt avsked och står fast vid sin ståndpunkt att medverka till ett sådant beslut av presidenten som strider mot statsrådets ståndpunkt. Man har löst konflikterna genom att statsrådet beviljats avsked och presidenten fattat sitt omtvistade beslut under medverkan av ett nytt statsråd.

Under senare år har de parlamentariska elementen i konstitutionen förstärkts under inflytande av både ändringarna i grundlagens ordalydelse och utvecklingen av tillämpningspraxis. Därför beskriver den syn på statsrådets skyldighet att medverka till uppkomsten av ett beslut av presidenten som strider mot statsrådets ståndpunkt, som framförts för tio-tals år sedan, inte längre nyanserna i det gällande systemet. Rätten att avvika från statsrådets föreslagna lösning i enskilda ärenden, t.ex. beträffande utnämningar, kvarstår å andra sidan otvivelaktigt hos presidenten. Om ett statsråd som åtnjuter riksdagens förtroende ändå mycket målmedvetet skulle motsätta sig presidentens ståndpunkt i en väsentlig fråga kan det hända att presidenten vore tvungen att retirera. Statsförfattningsreformerna år 1987 och 1991 beträffande avskedande av statsrådet, utnämningen av ett nytt statsråd och upplösning

det av riksdagen har ökat sannolikheten för att de parlamentariska dragen i statsförfattningen skulle avgöra en konfliktsituation till presidentens nackdel.

Statsrådets medverkan vid presidentföredragningen är ett centralt arrangemang såtillvida att det ger presidentens beslutsfattande en parlamentarisk täckning. Statsrådet svarar nämligen politiskt inför riksdagen för alla de beslut som det inte med till buds stående medel vägrat medverka till.

Trots den centrala betydelse statsrådets medverkan har i parlamentarismen så har man i grundlagarna stadgat mycket litet om formerna för medverkan. Eftersom grundlagen inte har angett tillvägagångssätten har man så småningom baserat dem på verdertagen praxis, som delvis antecknats i statsrådets beslut. Genom statsrådets beslut den 18 september 1924 bestämde man för första gången om behandlingsordningen för presidentens beslut i statsrådet. Detta beslut ersattes den 5 januari 1944 med det som kallas Linkomies cirkulär, som också det var ett statsrådsbeslut, och som fortfarande är gällande. Linkomies cirkulär skickades i tiderna för kännedom till föredragandena och protokollförarna med det publicerades inte i författningssamlingen. Cirkuläret klargjorde behandlingsordningen, men det innehöll inte instruktioner för alla de fall som uppstår. T.ex. behandlingsordningen i utrikesärenden och frågor som berör Åland baserar sig enbart på regler som utformats i praxis.

Huvuddraget i förfarandet är en indelning av ärendena i tre grupper. Ärendena i den första gruppen föredras för presidenten av en minister utan att statsrådets allmänna sammanträde på förhand behandlat dem. Till denna grupp hör bl.a. utnämningen av statsrådsmedlemmar och beviljande av avsked för en medlem, beviljande av agremang som en främmande stat bett om, beviljande av medborgarskap, benådning samt andra ärenden som gäller enskilda människor, som t.ex. hederstecken och livräddningsmedaljer.

Ärenden som ingår i den andra gruppen behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde, men statsrådet lägger inte fram förslag till avgörande. Till denna grupp hör bl.a. utfärdande av förordningar, vissa tjänsteutnämningar, stadfästelse av lag i vissa fall, upplösningen av riksdagen och Ålands landsting, stadfästelse av Ålands landskapslagar, förordnande till uppdrag inom utrikesministeriet,

de flesta besluten som gäller utrikesärenden, mobilisering och fastställande av villkorliga anslag i budgeten.

En tredje grupp utgörs av de ärenden som behandlas i statsrådets allmänna sammanträde och i fråga om vilka statsrådet också lägger fram förslag till avgörande. Till denna grupp hör förutom vissa ärenden gällande befogenhet och laglighetskontroll även avgivandet av propositioner till riksdagen och sådana tjänsteutnämningar beträffande vilka det stadgas om framställningsskyldighet. Av dessa ärenden är avgivandet av en proposition i särställning i det avseendet att ärendet behandlas på nytt vid statsrådets allmänna sammanträde, om presidenten inte vill avge propositionen i den form statsrådet föreslagit. Man har avvikit från denna regel åtminstone en gång.

Såsom riksdagens grundlagsutskott betonat i sitt betänkande (GrUB 4/1991 rd) har man inte satt republikens presidents utrikespolitiska beslutsfattande i särställning i regeringsformen utan även till denna del fattar presidenten sitt beslut enligt de former som anges i 34 § 1 mom. regeringsformen. Det som ovan nämnts gäller endast sådana ärenden i vilka presidenten fattar beslut som officiellt antecknas i protokollet. Dylika ärenden är t.ex. erkännande av en stat, knytandet och brytandet av diplomatiska kontakter, medlemskap i internationella organisationer, tillsättande av delegationer samt underteckning, ratifikation och godkännande av internationella fördrag. Dessa ärenden tillhör den andra gruppen enligt klassificeringen ovan, vilket innebär att statsrådet behandlar ärendet men att det inte ger presidenten förslag till lösning.

Trots att presidenten beslutar om rätt många internationella frågor i statsrådet så utgör dessa beslut trots allt inte kärnan i presidentens utrikespolitiska ledarskap. Det officiella beslutet innebär ofta endast ett formellt antecknande av vissa skeden av beslutsfattandet. Frågor som berör t.ex. något viktigt statsfördrag kan behandlas i presidentens sammanträde flera gånger. Det kan fattas skilda beslut om tillsättande av delegationer, fullmakt som gäller undertecknande och godkännande av fördrag. Frågor som är lika centrala för slutresultatet, målet för Finlands förhandlingar och instruktionerna som givits förhandlingarna, behandlas vanligen inte i presidentens sammanträde. Det officiella beslutsfattandet vid presidentföredragningen åsidosätts ännu klarare när det

slutliga målet inte alls är att få till stånd ett statsfördrag eller något annat som förutsätter formell anteckning.

Beslut och åtgärder som inte behandlas vid presidentföredragningen i statsrådet kallas faktiska åtgärder. Till dem hör bl.a. samtalen med utrikesministern under vilka presidenten ger förhållningsregler och delegerar skötseln av ärenden, samt de initiativ som presidenten riktar till utländska stater och offentliga eller konfidentiella utrikespolitiska ställningstaganden. Presidenten kan framföra eller bli tvungen att framföra utrikespolitiskt betydande ställningstaganden vid möten med utländska staters överhuvud eller representanter, i privata brev eller t.ex. telefonsamtal. Formerna för utbyte av åsikter kan inte ensidigt väljas av Finlands president.

Eftersom presidenten inte fattar beslut gällande faktiska åtgärder vid presidentföredragningen berörs detta beslutsfattande naturligtvis inte heller av arrangemanget med statsrådets medverkan enligt 34 § regeringsformen. Framför allt på senare tid har man genom formfria förfaranden försökt minska bristen i det parlamentariska ansvarssystem som därmed uppstår. Presidenten har i närvaro av utrikesministeriets tjänstemän diskuterat aktuella frågor med statsministern och utrikesministern. De viktigaste ärendena har tagits upp i statsrådets utrikesutskott, framför allt om det gällt ett ärende som i sista skedet förutsätter officiellt beslutsfattande.

I statsrådets reglemente (995/43), som är en författning på förordningsnivå, stadgas om statsrådets utrikesutskott. Enligt reglementet fungerar statsministern som utskottets ordförande och utrikesministern samt tre andra av statsministern utsedda ministrar som medlemmar. Det uppgörs protokoll vid utrikesutskottets möten. Statsrådets utrikesutskott är ett förberedande organ som formellt saknar makt att fatta beslut, men som är centralt för det faktiska beslutsfattandet. Republikens president har under senare år årligen deltagit några gånger i statsrådets utrikesutskotts möten. Presidenten har använt utrikesutskottet som diskussionsforum, i vilket han på förhand försäkrat sig om den verkliga parlamentariska täckningen för sina beslut. Efter år 1992 har man regelbundet kallat även försvarsministern till utrikesutskottets möten och, beroende på de ärenden som ska behandlas, även andra ministrar som inte ingår i utskottet.

År 1992 fattade presidenten 3253 beslut i statsrådet och år 1993 var besluten 3704 till antalet. Flest beslut förorsakades av regeringens propositioner, förordningar, utnämningssårenden samt medborgarskaps- och nådeansökningar. Beträffande internationellt samarbete fattade presidenten 324 beslut år 1992 och 258 beslut år 1993.

Behandlingen av statsfördrag i riksdagen

Regeringen påverkar det utrikespolitiska beslutsfattandet framför allt indirekt. Statsrådet är beroende av riksdagens förtroende och därtill påverkar riksdagen sammansättningen av statsrådet redan vid tillsättningskedet. Riksdagens inflytande och övervakningsmakt i fråga om regeringens utrikespolitiska handlande förstärks bl.a. av den ställning riksdagens utrikesutskott har och av den förhandsbehandling av integrationsfrågor som skapats för EES-avtalet. Riksdagen har omedelbar besluts-makt i frågor gällande vissa statsfördrag samt krig och fred som inte längre endast hör till den verkställande makten eller där vikten av besluten kräver riksdagens medgivande.

I 33 § 1 mom. regeringsformen ges presidenten allmän befogenhet beträffande utrikespolitiken. I befogenheten ingår presidentens rätt att binda Finland vid internationella förpliktelser. Presidentens befogenhet att ingå fördrag är inte gränslös, utan presidenten behöver riksdagens godkännande för slutandet av vissa fördrag. Enligt regeringsformen är de fördrag som kräver riksdagens godkännande sådana som "hör till området för lagstiftningen eller enligt konstitutionen annars erfordrar riksdagens godkännande".

Om riksdagen ger sitt godkännande åt ett fördrag kan det karaktäriseras som ett medgivande från riksdagen som ger presidenten rätt att binda Finland vid en internationell förpliktelse. Man bör således skilja riksdagens godkännande från att man förbinder sig att uppfylla en förpliktelse. Man kan förbinda sig att iakttä ett fördrag på olika sätt, t.ex. genom utbyte av noter eller genom underskrift eller genom s.k. kombinerat förfarande vid slutande av fördrag, dvs. genom underskrift och därpå följande ratificering eller godkännande. Med det sistnämnda avses att staten internationellt förbinder sig att iakttä ett fördrag vilket är jämförbart med ratificering men det sker under

enkla former. Det är således en annan sak än godkännande av ett fördrag i riksdagen. Godkännande i riksdagen binder inte ännu Finland internationellt. För att ett fördrag skall bli internationellt bindande krävs en skild viljeförklaring från presidenten.

Medan man juridiskt kan karaktärisera riksdagens godkännande som ett åt presidenten givet tillstånd att förplikta staten att iakttä ett fördrag kan man inte genom riksdagens godkännande förplikta presidenten att ratificera ett fördrag eller på annat sätt förbinda Finland att iakttä fördraget. Presidenten kan helt låta bli att ratificera ett fördrag som riksdagen godkänt eller ratificera fördraget först efter flera år. Trots att riksdagen godkänt fördraget utan reservationer kan presidenten ratificera fördraget med reservationer, d.v.s. i en mera inskränkt form än vad som avsågs i riksdagens godkännande kläm. Man har i doktrinen ansett att presidenten, ifall riksdagen enbart godkänt fördraget med vissa reservationer, inte kan förbinda Finland att iakttä sådana fördragsstadganden som kräver riksdagens godkännande men som riksdagen inte godkänt.

Ett godkännande förpliktar inte i sig till att hålla ett fördrag i kraft, utan presidenten kan enligt rådande uppfattning säga upp fördraget utan att erhålla riksdagens godkännande till lösgörandet från fördraget. I praktiken uppsägs fördrag sällan. Presidenten är berättigad till att, om det gäller punkter i fördraget för vilka det inte krävs särskilt samtycke, även göra andra ändringar i fördraget utan att på nytt begära riksdagens godkännande.

I godkännandets karaktär av samtycke ingår också det faktum att presidenten på förhand bör skaffa riksdagens godkännande till att förbinda staten att iakttä ett fördrag. I statens praxis har det några gånger förekommit att man begärt riksdagens godkännande först efter att fördraget redan blivit gällande för Finland. Med tanke på Finlands konstitution är förfarandet i dessa situationer att anses som felaktigt. Dessa fall har berott på tjänstemäns misstag eller så har det varit fråga om krigsslut (t.ex. fredsfördraget i Moskva, se RP 95/1940 rd) eller en situation i samband med försvar som liknat nödtillstånd, där presidenten tagit ansvaret för underlåtelsen att följa konstitutionens stadganden i situationer där rikets fördel enligt honom krävt det.

Trots att man i 33 § regeringsformen använder uttrycket "fördrag med utländska makter"

och i 69 § riksdagsordningen ett uttryck med samma innebörd "statsfördrag", har man tolkat stadgandena så att de förutom fördrag slutna med främmande stater även gäller fördrag med internationella organisationer och andra internationella åtaganden i fördragsform. Således borde t.ex. ensidiga internationella åtaganden och förbindande genom beslut av internationella organisationer behandlas såsom statsfördrag.

Regeringsformen 33 § fastställer att fördrag som förutsätter riksdagens godkännande för det första är sådana som innehåller stadganden "som hör till området för lagstiftningen". Detta är det viktigaste skälet till att fördragen kommer till riksdagen för godkännande. Under åren 1970—90 hörde över två tredjedelar på grund av regeringens proposition till området för lagstiftning.

Behandlingen i riksdagen av ett fördrag som hör till området för lagstiftningen är nödvändig om fördragsbestämmelserna står i strid med gällande grundlags- eller lagstadganden. Riksdagens godkännande behövs också om fördraget innehåller bestämmelser som berör ärenden som enligt ett uttryckligt stadgande i regeringsformen bör regleras i lag, t.ex. beträffande beskattning eller om det gäller en sådan reglering som påverkar individens rättsställning som i Finland enligt rådande rättsuppfattning bör förverkligas i lag.

Ursprungligen tolkades regeringsformens stadgande om "området för lagstiftningen" snävt och endast de fördrag som stod i strid med stadganden i nationell lag och vilkas ikraftträdande oundvikligen förutsatte stiftande av nya stadganden i lag bringades till riksdagen för behandling. Under senare år (se särskilt GrUU 2/1990 rd och 18/1990 rd) har tolkningen utvecklats i en med tanke på riksdagens ställning gynnsammare riktning såtillvida att riksdagens godkännande fordras även om det saknas någon konflikt mellan nationell lag och internationella stadganden om ärendet i övrigt till sin karaktär är sådant som förutsätter reglering i lag.

Enligt 33 § regeringsformen förutsätts riksdagens godkännande för, förutom sådana fördrag som hör till området för lagstiftningen, även sådana fördrag som "enligt konstitutionen erfordrar riksdagens godkännande". Det är således frågan om ett stadgande som hänvisar till grundlagarnas övriga stadganden. I praktiken har detta avsett bl.a. fördrag som gäller

riksdagens budgetmakt, ändring av statens gränser eller krig och fred. Det slutliga freds-fördraget måste alltid godkännas i riksdagen, men i doktrinen har man framfört olika åsikter om huruvida riksdagens godkännande fordras för avtal om vapenstillestånd, förbunds- och garantiavtal samt deltagande i FN:s beslut rörande militära sanktioner.

Enligt 69 § 2 mom. riksdagsordningen fordras riksdagens samtycke även beträffande ett sådant fördragsstadgande "vari riket förbinder sig att upprätthålla gällande lagstadganden under viss tid". Orsaken till att stadgandet intogs i riksdagsordningen var några av den Internationella arbetsorganisationens fördrag som innehöll förpliktelser att hålla vissa stadganden gällande och vilkas ordning för ikraftträdande varit oklar. Efter riksdagsordningens ikraftträdande har det funnits få dylika fall. Stadgandet har tillämpats några gånger men, avvikande från stadgandets ursprungliga avsikt och ordalydelse, i fall där statsfördraget begränsar lagstiftningsmakten i framtiden.

Enligt 1 § regeringsformen är Finland en suverän republik. Vid tillämpningen har man några gånger ansett att fördrag som begränsar statens suveränitet fordrar riksdagens godkännande, trots att begränsningen i suveräniteten är så lindrig att det inte är fråga om en konflikt med konstitutionen. Praxis är inte helt klar.

Förutom att regeringen i vissa fall är skyldig att inhämta riksdagens godkännande av ett fördrag så kan regeringen enligt 69 § 2 mom. frivilligt bringa fördraget till riksdagens behandling. Fördrag ges relativt sällan till riksdagen för godkännande enbart på basis av fri prövning. Förfarandet används närmast när det är frågan om ett politiskt betydande fördrag som inte berör området för lagstiftning eller inte annars i konstitutionen förutsätter riksdagens godkännande. Det råder delade åsikter om vilken juridiskt bindande verkan godkännandet av ett fördrag som frivilligt bringats till riksdagens behandling har.

Riksdagen godkänner fördragsbestämmelserna genom ett klämbeslut, med enkel majoritet. Fördrag som minskar rikets område måste dock godkännas med två tredjedelars majoritet. För godkännandet av ett fördrag som står i strid med grundlagen räcker enkel majoritet. Det har ingen stor betydelse att det saknas krav på kvalificerad majoritet, eftersom man i praktiken beslutar om godkännandet i samma sammanträde där man godkänner lagen om

fördragets ikraftträdande i begränsad grundlagsordning.

I tillämpningspraxis (GrUU 12/1965) har man ansett att riksdagen kan ge sitt godkännande endast till ett fördrag med fastställd ordalydelse. Ett sådant har man ansett även ett paraferat fördrag vara. I doktrinen har man velat skilja ordinärt godkännande från förhandsgodkännande när man gör ett principbeslut om ingående av något statsfördrag. Som exempel har man använt anslutningen till Nationernas Förbund och FN. I dessa fall ingick fördragstexten, men inte förslaget till lag om ikraftträdelse, i regeringens proposition. Även beträffande anslutningen till Nordiska rådet begärde man riksdagens godkännande på förhand, trots att rådet till att börja med inte baserade sig på ett statsfördrag. Riksdagen har därtill i samband med gränsdragningen skilt för sig kunnat godkänna gränsförändringar, varvid man kunnat komma överens om förändringarna på basis av detta godkännande.

Tidigare kunde riksdagen i enskilda fall genom befullmäktigande lag ge sitt godkännande till slutande av ett fördrag. Efter andra världskriget har förhandsbefullmäktigande i enskilt fall skett bara en gång (internationella kaffeavtalet år 1962, 490/64). Däremot finns det i flera lagar uttryckliga allmänna bemyndiganden att ingå fördrag på vissa från stadgandena avvikande sätt. Då kan bemyndigandet innehålla villkor om ömsesidighet eller annat. I vissa fall har man reserverat en möjlighet för riksdagen att granska förordningar om ikraftträdande.

Det vanligaste bemyndigandet som grundar sig på lag är ändå indirekt: man befullmäktigar genom lag att med förordning avvika från lagstadganden eller ge ikraftträdelsestadganden. Ett dylikt befullmäktigande som gäller normgivningen leder indirekt till att ett fördrag som materiellt ändrar innehåller av en lag kan genomföras genom förordning utan riksdagens godkännande. Regeringen kan genom sina egna åtgärder ändra lagstiftningen så att den överensstämmer med fördraget även i det fallet att bemyndigandet inte ursprungligen varit avsett att tillämpas vid genomförande av fördrag.

Förutom att riksdagens godkännande i vissa fall krävs för ingående av statsfördrag kan riksdagens medverkan behövas även vid genomförande av fördrag. I Finland har man antagit den s.k. dualistiska synen på förhållan-

det mellan internationell och nationell rätt. Man tänker sig den internationella rätten och den nationella rätten som två skilda rättsordningar. Ett fördrag förpliktar inte i Finlands interna rättsordning medborgarna eller förvaltningsmyndigheterna bara för att riksdagen har godkänt ett fördrag som hör till området för lagstiftningen och presidenten internationellt rättsligt förbundet Finland till att iakttä detta fördrag.

På grund av detta godkänner riksdagen beträffande fördrag som hör till området för lagstiftningen fördragsstadgandena med ett klämbeslut och även en lag om ikraftträdande gällande samma sak. Lagen om ikraftträdande är oftast en s.k. blankettlag som enbart innehåller en hänvisning till att de stadganden i fördraget som hör till området för lagstiftningen är gällande.

Ovan beskrivna behandlingsordning var etablerad i riksdagen i början av 1920-talet. När riksdagsordningen stiftades 1928 ansågs förfarandet alltför komplicerat. Man tänkte sig att både godkännandet av fördraget genom kläm och lagen om ikraftträdande av densamma skulle kunna förenas till ett beslut i form av lag, en lag om fördrags ikraftträdande. Därför skrevs i 69 § riksdagsordningen att riksdagen genom lag stadgar om "godkännandet" av fördrag som hör till området för lagstiftningen. Den godkännande lagen var avsedd att innehålla riksdagens medgivande till att riket förbinder sig att iakttä fördraget och genomförandet av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen. Man avsåg att använda en särskild godkännande kläm endast vid godkännandet av fördrag som inte hörde till området för lagstiftning och beträffande vilka det därför inte skulle stiftas någon godkännande lag.

Oberoende av den klara ordalydelsen i riksdagsordningen fortsatte riksdagen, och fortsätter ännu för närvarande att förfara enligt den praxis som etablerats innan grundlagsreformen och beslutar som förut skilt om godkännande av fördrag genom en kläm och om genomförandet av fördragsstadganden som tillhör området för lagstiftning genom lag. Man har ändå följt ordalydelsen i 69 § riksdagsordningen i det avseendet att man använder uttrycket "lag om godkännande av fördrag" som rubrik för en lag som gäller ett fördrag. Lagens rubricering syftar alltså på godkännande av fördrag, trots att lagen uttryckligen gäller fördragets ikraft-

trädande. Förfarandets svårbegriplighet minskas inte av att riksdagens beslut om fördraget börjar med lagen om ikraftträdande av de fördragsstadganden som hör till området för lagstiftningen och först därefter kommer den godkännande klämmen, dvs. beslutet om att presidenten ges rätt att sluta fördraget.

Såsom det konstaterades ovan godkänner riksdagen också sådana fördrag som står i strid med grundlagen med enkel majoritet. Däremot kräver ikraftträdandet av ett dylikt fördrag användning av grundlagsordning. Lagförslaget om fördragets ikraftträdande kan utan att förklaras brådska godtas slutligt i tredje behandlingen genom ett beslut som fått understöd av två tredjedelar av de givna rösterna.

Begränsad grundlagsordning kan användas enbart för att uppfylla en förpliktelse som föranleds av fördraget. Om lagen om ikraftträdande innehåller andra stadganden än de som är nödvändiga för fördragets ikraftträdande måste man använda vanlig grundlagsordning. Däremot är det inte nödvändigt att man genomför en internationell förpliktelse omedelbart i samband med att man förbinder sig att iakttä fördraget. Den begränsade grundlagsordningen kan användas även vid genomförandet av förpliktelser som senare uppstår på grund av fördraget (GrUU 34/1993 rd).

Under åren 1970—1990 överlämnades ca 400 statsfördrag till riksdagen för behandling. Enligt motiveringarna i regeringspropositionerna stod 17 av dem i strid med grundlagen.

2.2. Rättsjämförande synpunkter

I statsförfattningskommissionens betänkande och den bifogade expertpromemorian samt i B-delen av betänkandet givet av statsförfattningskommittén 1992 ingår rättsjämförande material som gäller sådana ändringar i statsförfattningen som föreslås i denna proposition. Nedan följer en kort sammanfattning av de rättsjämförande synpunkter som direkt gäller de lagförslag som ingår i propositionen. Till övriga delar hänvisas till de nämnda utredningarna.

Finlands konstitution är också efter revisionerna år 1987 och 1991 enligt den skrivna grundlagen mindre parlamentarisk än statsförfattningarna i de andra västeuropeiska länderna, möjligen med undantag av Frankrike. Statsöverhuvudets faktiska ställning både i

Finland och i Frankrike har visserligen varierat kraftigt beroende på det politiska läget och den sittande presidentens syn på konstitutionen: beslutsprocessen har under vissa tider i praktiken varit nästan fullständigt parlamentarisk, men efter en ändring i det politiska klimatet har den faktiska konstitutionen kunnat bli t.o.m. mera presidentcenterad än vad den skrivna konstitutionen föranleder. Å andra sidan bör man betona att de faktiska maktförhållandena i Finland har utvecklats i en parlamentarisk riktning under de senaste drygt tio åren.

I de rent parlamentariska staterna i Väst Europa är statsministern landets politiska ledare vars faktiska maktställning inte kan rubbas av statsöverhuvudet. Statsministerns ställning kan variera även i dessa länder, men det beror på andra orsaker än på statsöverhuvudet. I flerpartisystem, t.ex. i Holland och Belgien, är statsministerns ställning ofta svagare än i tvåpartisystem eller i länder som iakttar en därmed jämförbar princip om regeringens enighet, som t.ex. i Storbritannien, Tyskland och Sverige. Schweiz uppvisar en unik kombination av parlamentcenterat system och folkomröstningssystem, men i de övriga västeuropeiska länderna förverkligas parlamentarismen framför allt genom regeringens politiska ansvar inför folkrepresentationen. De viktigaste formerna för detta ansvar är att regeringens förtroende mäts i parlamentet antingen på regeringens eget initiativ eller på initiativ av en medlem av folkrepresentationen samt att en ny regering är skyldig att presentera sin sammansättning eller sitt program för bedömning i parlamentet. Åtminstone i konstitutionen i Grekland, Irland, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike krävs parlamentets godkännande antingen på förhand eller i efterskott för utnämningen av statsminister.

Statsöverhuvudets lagstiftningsveto har i de flesta västeuropeiska länderna fallit ur bruk redan för flera årtionden sedan. I Frankrike och Portugal har vetorätten bevarats i form av rätten att återsända en lag, dock så att presidenten måste besluta om återsändandet av en lag inom 15 dagar.

Normgivningsmakt av lägre graden tillhör i allmänhet i första hand regeringen och inte statsöverhuvudet. Frankrikes president undertecknar dock en del förordningar och Österrikes president undertecknar ett visst slags förordningar, nödtillståndsförordningar. I de

flesta länder grundar sig befogenheten att utfärda förordningar på ett i lag givet bemyndigande men det kan finnas enskilda stadganden beträffande befogenheten att utfärda förordningar direkt med stöd av grundlagen. Befogenheten att utfärda lagar om förordningar om ikraftträdande är den vanligaste. Det är i allmänhet tillåtet att överföra befogenheten att ge stadganden på lägre nivå som grundar sig på bemyndigande endast om den bemyndigande lagen ger särskild rätt därtill. Parlamentets rätt att i efterhand granska förordningar gäller vanligen endast nödtillståndsförordningar.

Befogenheten att utnämna tjänstemän har i de västeuropeiska länderna — med vissa undantag också i Frankrike — i allmänhet antingen även formellt frångåtits statsöverhuvudet eller också är statsöverhuvudet tvunget att utnämna en person som godkänns av ministären som står under parlamentariskt ansvar.

Statsöverhuvudet måste vanligen fatta beslutet på det sätt regeringen föreslagit. Han har på sin höjd befogenhet att godkänna eller förkasta det förslag till lösning som regeringen presenterar, men han kan inte ändra det. Även i Frankrike är presidenten i allmänhet bunden vid regeringens förslag till lösning, men i vissa viktiga undantagsfall, som när han beslutar om upplösande av parlamentet, utnämmandet av statsminister kan och nödtillståndsbefogenheter, kan presidenten agera självständigt. Å andra sidan har man i Frankrike helt frångått presidenten uppgiften att t.ex. avlåta regeringens propositioner till parlamentet, det är statsministern som avlåter propositionerna.

Den formella befogenheten att ratificera de viktigaste statsfördragen har i allmänhet bibehållits hos statsöverhuvudet. Däremot har godkännandet av vanliga fördrag i de flesta länder, även i Frankrike, överflyttats till regeringen. Om fördraget gäller parlamentets lagstiftnings- eller budgetmakt krävs i regel parlamentets medgivande. I bl.a. Danmark, Norge och Sverige förutsätts i grundlagen dessutom att även andra viktiga fördrag ska godkännas i parlamentet.

2.3. Bedömning av nuläget

Statsrådsbildningen

Statspraxis i Finland har under de senaste

åren utvecklats i en parlamentarisk riktning. Detta gäller både presidentens maktbefogenheter i allmänhet och regeringsbildningen som är en av presidentens viktigaste maktbefogenheter. Regeringsformens ursprungliga, högst fåordiga och öppna stadganden har gjort parlamentariseringen möjlig på samma sätt som de en gång gjorde det möjligt att i vissa fall åsidosätta parlamentet.

Möjligheten att återgå till den mera oparlamentariska praxis som rådde för några årtionden sedan har begränsats genom revisionerna av statsförfattningen åren 1987 och 1991. Då infördes i grundlagen några tämligen etablerade, men dock inte undantagslöst iakttagna parlamentariska former, såsom kraven på att riksdagen skall vara församlad och att talmanen och riksdagsgrupperna skall höras. Dessutom är regeringen förpliktad att överlämna sitt program till riksdagen omedelbart efter utnämningen.

Trots att praxis har utvecklats i en parlamentarisk riktning och att den reviderade grundlagen stöder denna utveckling förverkligas genom förfarandet vid regeringsbildningen dock ännu inte helt konsekvent principen om att ministärernas sammansättning bestäms av folkrepresentationens vilja. Presidenten har fortfarande en större makt att inverka på regeringens sammansättning än i ett sådant system där regeringen utses först efter att parlamentet har tagit ställning till regeringsbasen.

De långt gående kraven i grundlagarna på kvalificerad majoritet och de många partierna har för sin del försvårat regeringsbildningen. De är också orsaken till att resultatet i riksdagsvalet avspeglas dåligt på regeringsbasen. Genom ändring av riksdagsordningen år 1992 (818/92) upphävdes nästan fullständigt möjligheten för en tredjedels minoritet av riksdagsmännen att lämna ett förslag till vanlig lag vilande över en riksdag. Samtidigt upphävdes den särskilda lagstiftningsordningen för skatte-lagar. Dessa ändringar gör det lättare att bilda en funktionsduglig regering och leder även annars till att regeringens sammansättning mera direkt än tidigare kommer att grunda sig på resultatet i riksdagsvalet. Samtidigt har förutsättningarna för att ytterligare stärka riksdagens inverkan på förfarandet vid en regeringsbildning förbättrats.

Ett av missförhållandena i nuvarande praxis är att bildandet av en regering efter ett riks-

dagsval kan ske tämligen långsamt. Den nya riksdagen sammanträder inte omedelbart efter valet. Riksdagen skall utse talmannen och riksdagsgrupperna organisera sig innan en regering kan bildas. Följden av detta är att landet efter ett val kan stå utan en politiskt funktionsduglig regering under en tämligen lång tid.

Stadgandet i 36 § 3 mom. regeringsformen om att den minister som handlägger ärenden som gäller justitieförvaltningen samt minst en av de andra ministrarna skall vara lagfarna kan inte längre betraktas som motiverat. Något motsvarande särskilt behörighetskrav finns inte i något annat land som till sin rättskultur kan jämföras med Finland. Inte heller i Finland ställs särskilda behörighetskrav på de övriga ministrarna, även om handläggningen av också deras uppgifter förutsätter särskild sakkunskap som inhämtats genom utbildning eller praktisk verksamhet.

Stadfästelse av lagar

Då regeringsformen stiftades betraktades presidentens vetorätt i lagstiftningen som hans viktigaste maktbefogenhet. Det pågick en lång politisk kamp i frågan och så småningom kom man fram till en kompromiss, den suspensiva vetorätten. Verkligheten har inte motsvarat grundlagsstiftarens förväntningar. Presidentens vetorätt har å ena sidan inte utformats till någon särskilt viktig maktbefogenhet, men å andra sidan har presidentens beslut att lämna en lag utan stadfästelse nästan alltid inneburit att lagen slutgiltigt har förfallit eller förkastats.

Under åren har konflikterna kring en revision av vetorätten tonats ned. Redan i statsförfattningskommittén (1974) understödde en klar majoritet förslaget att kringskära vetorätten. Revisionskommittén för statsförfattningen (1983) uppnådde enhällighet i frågan. Revisionskommitténs förslag förverkligades i revisionen år 1987. Efter revisionen är det ännu osannolikare än förut att vetorätten i presidentens händer kunde bli ett vapen som hotar parlamentarismen.

Revisionen år 1987 ledde till att det politiska trycket för en revision av vetorätten minskade och att en del stadganden som tidigare hade gett utrymme för tolkning korrigerades. Trots revisionen kan dock även gällande stadganden om rätten att återsända en lag leda till att den

nya behandlingen i riksdagen skjuts upp så långt att frågan måste ordnas på ett annat sätt.

Befogenheten att utfärda förordningar

Stadgandet i 28 § regeringsformen som gäller befogenheten att utfärda förordningar är i många avseenden både misslyckad och föråldrad. I paragrafen stadgas om många sådana frågor i anknytning till nämnda befogenhet som saknar betydelse medan andra viktiga frågor lämnats oreglerade. Befogenheten att utfärda förordningar används också till stor del oberoende av grundlagens stadganden.

Befogenheten att utfärda förordningar direkt med stöd av grundlagen har förlorat en stor del av sin betydelse eftersom så gott som alla förordningar som nuförtiden ges, med undantag av förordningar om ikraftträdande av statsfördrag, baserar sig på delegering. Enligt ministeriernas uppgifter är endast 83 andra förordningar som utfärdas direkt med stöd av grundlagen än de som gäller förordningar om ikraftträdande av statsfördrag längre gällande. Det saknas stadganden om förordningar om statsfördrags ikraftträdande i grundlagen, trots att det årligen utfärdas tiotals dylika. Hänvisningen i 28 § regeringsformen till den administrativa befogenheten att utfärda förordningar under svenska och ryska tiden är av principiella skäl tveklöst, trots att stadgandet i praktiken knappast används alls och trots att stadgandet genom tolkning givits en snävare innebörd än dess ordalydelse erbjuder.

Det ges årligen hundratals förordningar som baserar sig på beföllumäktigande i lag, d.v.s. delegering. Trots detta är delegering ett okänt begrepp i regeringsformen. Även om man i doktrinen och praxis utvecklat gränser för delegering av lagstiftningsmakten kan man inte anse det vara tillräckligt att man i en rättsstat baserar begränsningarna på delvis oklara tolkningsregler.

Det kan inte längre anses motiverat eller åtminstone inte nödvändigt att man i sin helhet anförtro befogenheten att utfärda förordningar åt presidenten. Mängden förordningar har vuxit sig så stor att presidenten inte i praktiken har möjlighet att sätta sig in i hurdana förordningar han ger. Under en presidentföredragning beslutar man i medeltal om ett tiotal förordningar. Dessutom gäller förordningarna oftast så små detaljer och till sitt sakinhåll

sådana frågor som för presidenten, med tanke på hans ställning enligt konstitutionen inte borde behöva befatta sig med.

Presidentens tjänsteutnämningssbefogenhet

I den gällande grundlagen finns tämligen detaljerade stadganden om tjänsteutnämningar. Detta är exceptionellt, eftersom regeringsformen i övrigt uttrycker sig kortfattat och utan att fördjupa sig i detaljer. Också enligt den moderna konstitutionella synen bör man undvika onödiga detaljer i grundlagen. Eftersom det i vilket fall som helst behövs stadganden på vanlig lagnivå om tjänsteutnämningssbefogenheten och förfarandet vid tillsättandet av tjänster, finns det ingen orsak till att ens sträva till en heltäckande reglering i grundlagen.

De gällande stadgandena om tjänsteutnämningar kan också kritiseras som inkonsekventa. I vissa ämbetsverk tillsätts tjänster på en tämligen låg nivå av presidenten, medan tjänster med samma tjänstebestämmelse eller högre tjänster i ett annat ämbetsverk tillsätts av statsrådet eller ett ministerium. T.ex. av 87 § 6 punkten regeringsformen följer att presidenten tillsätter tjänsterna som yngre regeringssekreterare och vissa föredraganden inom domstolsväsendet. De oändamålsenliga stadgandena är till en del en följd av att antalet tjänstemän har mångdubblats sedan regeringsformen stiftades.

Till presidentens tjänsteutnämningssbefogenhet hör också vissa tjänster som statens centralförvaltning eventuellt inte alls borde befatta sig med. Till denna grupp hör av de tjänster som presidenten enligt regeringsformen uttryckligen skall tillsätta tjänsterna inom högskolorna och kyrkan. Friheten för undervisning och vetenskap motiverar att tjänsterna inom högskolorna tillsätts av högskolorna och religionsfriheten att tjänsterna inom kyrkan tillsätts av kyrkan.

Presidentens tjänsteutnämningssbefogenhet är enligt rättsstadgandena vidsträckt. Däremot finns det inte exakt information om hur mycket presidenten de facto inverkar på utnämningssärendena. I praktiken har presidentens tjänsteutnämningssbefogenhet parlamentariserats i stor utsträckning, vilket innebär att presidenten vanligen godkänner framställda utnämningssförslag. Det oaktat har de flesta av de i och för sig fåtaliga beslut som presidenten har fattat i

strid med statsrådets åsikt uttryckligen gällt tjänsteutnämningar.

De protokollförda fallen av meningsskiljaktigheter mellan presidenten och statsrådet ger inte nödvändigtvis en bild av hur långt presidentens inflytande sträcker sig. Statsrådet kan eventuellt ha fogat sig efter presidentens vilja även om meningsskiljaktigheterna inte syns i protokollen. Å andra sidan torde presidenterna ofta ha följt statsrådets framställning, trots att de själva har varit av en annan åsikt. Man kan dock anta att största delen av tjänsteutnämningarna är av sådant slag att presidenten inte ens är intresserad av att ingripa.

Presidentens tjänsteutnämningssbefogenhet kan inte jämföras med sådana framträdande maktbefogenheter såsom upplösning av riksdagen eller statsrådsbildning. Ändå kan tjänsteutnämningssbefogenheten betraktas som en viktig del i den helhet maktbefogenheterna utgör, och som ligger som grund för republikens presidents starka ställning. Utnämningssbefogenheten har också en stark symbolisk betydelse. Eftersom presidenten utnämner nästan alla de högsta tjänstemännen, skapas en bild av att förvaltningsmaskineriet underlyder presidenten och inte statsrådet, trots att utnämningssbefogenheten inte ger presidenten makt att befalla tjänstemännen.

Presidentens förfarande vid beslutsfattande

Enligt grundlagens ordalydelse är presidenten inte i sitt beslutsfattande allmänt bunden till statsrådets eller den föredragande ministrarnas åsikt. I statsförfattningsreformen 1991 begränsades ändå presidentens fria prövningsrätt beträffande ärenden som gäller upplösandet av riksdagen och befriandet av ett statsråd som åtnjuter riksdagens förtroende så att presidenten inte kan utnyttja sin maktbefogenhet utan statsministerns initiativ. I andra ärenden kan presidenten avvika från det förslag ett statsråd som åtnjuter riksdagens förtroende framför.

Presidentens möjlighet att fatta ett beslut som avviker från den åsikt ett statsråd som åtnjuter riksdagens förtroende har är problematisk med tanke på det parlamentariska systemet. Presidentens beslutsfattande får sin parlamentariska täckning just genom statsrådets medverkan och om presidenten avgör ett ärende i strid med statsrådets åsikt, är den

parlamentariska täckningen bristfällig. I dylika situationer förverkligas dåligt stadgandet 2 § regeringsformen om att statsmakten tillkommer folket som företräds av dess till riksdag församlade representation. Å andra sidan kan man säga att eftersom presidenten blivit vald genom fria folkval, baserar hans självständiga maktutövning sig på folkets vilja.

Det är ingen absolut förutsättning för att systemet skall vara demokratiskt att presidentens beslut är direkt bundet till statsrådets förslag till beslut. Däremot kan man förutsätta att förfarandet vid beslutsfattandet är klart. Medborgarna och riksdagen som representerar dem måste för varje beslut kunna urskilja om beslutet följer statsrådet vilja eller om det är frågan om presidentens självständiga ställningstagande som saknar parlamentarisk täckning. I anknytning till det ovan nämnda kan man anse det viktigt att formerna för beslutsfattandet betonar den principiella betydelsen av parlamentarisk täckning och har en hämmande inverkan på beslutsfattande som inte ens indirekt baserar sig på riksdagens vilja.

I fråga om systemets klarhet kan man anse det vara en brist i det nuvarande förfarandet att statsrådet framför sitt officiella förslag till avgörande endast i de fall, i vilka därom stadgas särskilt. Inte ens i de viktigaste besluten är det en huvudregel att presidenten fattar sitt beslut först efter att statsrådets allmänna sammanträde framfört sitt förslag.

En annan betydande brist i det nuvarande systemet är att procedurstadgandena inte betonar den principiella betydelsen av parlamentarisk täckning. Presidenten kan åtminstone i teorin smidigt avvika från statsrådets förslag utan att procedurstadgandena garanterar statsrådet en möjlighet att samlas för att överväga situationen och t.ex. framföra ett kompromisslösning.

För det tredje kan man anse det vara ett problem att presidenten har möjlighet att göra innehållsmässiga ändringar i de propositioner statsrådet berett. Vid avlåtandet av regeringens propositioner är det fråga om verksamhet där växelverkan mellan riksdagen och statsrådet borde vara särskilt effektiv. Den särprägel avlåtandet av propositioner har avspeglas redan i den ursprungliga ordalydelsen i 18 § 2 mom. regeringsformen, där det betonas att förslag till propositioner uppgörs av statsrådet. Med stöd av denna ordalydelse har det förfaringsätt utformats enligt vilket presidenten

avlåter en proposition som avviker från statsrådets förslag först när statsrådet på nytt behandlat ärendet. Visserligen finns det så sent som från slutet av 1960-talet ett enstaka fall där presidenten mot den åsikt en knapp majoritet av ministrarna företrädde ändrade lagförslagets innehåll när han avlät propositionen till riksdagen (RP 99/1969).

Den fjärde bristen i 34 § regeringsformen gäller den lagtekniska inkonsekvensen i stadgandets hela struktur och framför allt i dess 2 mom. Den allmänna regeln beträffande beslutsfattande och undantagen däri framgår inte tydligt av ifrågavarande stadgande.

För det femte kan man påpeka att det leder till svåröverskådlig och onödigt komplicerad behandlingsordning när regleringen på grundlagsnivå innehåller luckor och förfarandet som baserar sig på praxis som etablerats för tiotals år sedan. Grupperingen av ärendena i de ovan i avsnitt 2.1. beskrivna tre grupperna är inte klar och i praktiken behålls den av väldigt få tjänstemän. Särkilt indelningen mellan den andra och tredje gruppen baserar sig mera på upprätthållandet av traditionen än på praktiska behov eller principiella orsaker. Skillnaden framträder i teorin så att en minister i ärenden som hör till den andra gruppen inte är juridiskt förpliktad att berätta vilken åsikt majoriteten av statsrådet företräder om den avviker från ministerns egen åsikt. Däremot måste ministern i ärenden som hör till den tredje gruppen föredra ett beslut som är i linje med majoritetens av statsrådet åsikt, även om han kan meddela presidenten också sin egen åsikt. I praktiken begränsas skillnaden mellan andra och tredje gruppen till att det på föredragningslistan och under föredragningen används uttryck som avviker en aning från varandra. Däremot skiljer sig ärendena i den första gruppen, som inte alls behandlas i statsrådets allmänna sammanträde, avsevärt från ärendena i andra och tredje gruppen.

Behandlingen av statsfördrag i riksdagen

Riksdagsordningens 69 § som gäller förfarandet vid godkännande och genomförande av statsfördrag har aldrig tillämpats på det sätt paragrafens ordalydelse förutsätter. I stadgandet definieras dessutom på ett oändamålsenligt sätt vilka fördrag som förutsätter riksdagens medgivande. Vissa på nationens öde väsentligt

inverkande fördrag skulle kunna slutas utan att riksdagens medgivande begärs, eller åtminstone är det en tolkningsfråga. Enligt regeringen och vissa i doktrinen presenterade åsikter var t.ex. fördraget om vänskap, samarbete och ömsesidigt bistånd mellan Finland och Sovjetunionen (VSB-pakten) ett fördrag som kunde slutas utan att riksdagens medgivande hade begärts.

Riksdagsordningens 69 § innehåller, i den form den den i praktiken tillämpas, flera inkonsekvenser. Beslut om ikraftträdande fattas i riksdagen innan riksdagen beslutat huruvida den ämnar godkänna fördraget. Fördrag som står i strid med grundlagen kan godkännas med enkel majoritet men det krävs 2/3 majoritet för att besluta om fördragets ikraftträdande. Riksdagens medgivande krävs om man förbinder sig att hålla ikraft vissa lagstadganden för en bestämd tid, men ett förbindande att bestående upprätthålla stadganden kräver enligt ordalydelsen i riksdagsordningen inte riksdagens godkännande. Även det faktum att presidenten utan riksdagens samtycke kan säga upp fördrag som riksdagen godkänt kan anses vara en brist. Presidenten kan gå till väga på detta sätt, trots att uppsägningen skulle ändra lagstiftningens innehåll.

Trots bristerna i 69 § riksdagsordningen har riksdagsbehandlingen i praktiken flutit utan stora problem. Bristerna vid fastställandet av vilka fördrag som kräver riksdagens godkännande har kunnat korrigeras delvis genom att utveckla tolkningarna, delvis genom att enligt fri prövning bringa en del av fördragen till riksdagens prövning. Trots att det sistnämnda förfarandet i princip är otillfredsställande med beaktande av riksdagens maktbefogenheter, har riksdagen i praktiken fått behandla de fördrag som den velat. Nackdelarna med de avvikande kraven på kvalificerad majoritet beträffande godkännande och beslut om fördrags ikraftträdande har kunnat undvikas genom att båda besluten i allmänhet fattats i samma sammanträde, genom att man först godkänt fördragets ikraftträdande och först sedan själva fördraget.

Ett problem som har lyfts fram i doktrinen är att grundlagen inte uttryckligen fastställer skyldigheten att inhämta riksdagens samtycke före beslut om att förbinda sig att iakttäta ett statsfördrag. Av det faktum att det saknas ett uttryckligt stadgande om saken har i äldre juridisk litteratur dragits den slutsatsen att något samtycke inte nödvändigtvis behöver

inhämtas på förhand. Det kan å andra sidan anses att det redan för att systemet skall vara konsekvent förutsätts att riksdagens samtycke inhämtas på förhand. I de få fall där riksdagens godkännande under de senaste decennierna har begärts för ett fördrag som redan varit bindande för Finland, har det således varit fråga om klart felaktigt förfarande på tjänstemannanivå. Vissa fredsfördrag har slutits i nödsituationer som varit oberoende av Finlands beslutande organ.

Principen om riksdagens förhandssamtycke är viktigt med tanke på Finlands nationella intressen och riksdagens ställning. Emellertid behövs det inget uttryckligt grundlagsstadgande om att samtycket skall erhållas på förhand, eftersom det också annars är klart att riksdagens samtycke måste inhämtas innan man förbinder sig att iaktta ett fördrag.

Genom statsförhållningsreformen i samband med EES-avtalet togs en i 4 a kap. riksdagsordningen stadgad förhandsbehandling av integrationsärenden i bruk. Det finns ännu inte tillräcklig praktisk erfarenhet av de nya stadgandena för att bedöma huruvida de är lyckade eller ej. Å andra sidan har det inte heller uppstått problem som tyder på behov av en reform. Finlands eventuella medlemskap i Europeiska unionen (EU) skulle ändå förorsaka ett behov av att ändra 4 a kap. riksdagsordningen. Om ärendet kommer en skild proposition att avlätas.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål

Allmänt

Målet för denna proposition är i första hand att stärka riksdagens position som det högsta statsorganet. Riksdagen och dess grundlagsutskott har flera gånger förutsatt detta. Målet är dock inte att betona riksdagens maktbefogenheter så starkt att republikens president förlovar sin ställning som betydande statsorgan med maktbefogenheter bl.a. inom utrikespolitiken, statsrådsbildningen, lagstiftningen, upplösande av riksdagen och utnämningen av tjänstemän.

Det andra målet för propositionen är att bringa den skrivna och den faktiska statsförhållningen närmare varandra genom att i

grundlagsstadgandena skriva in den utveckling som under de senaste åren skett i vårt parlamentariska system.

Det tredje målet är att klarlägga grundlagsstadgandena och att avlägsna oändamålsenliga arrangemang även i sådana ärenden som inte gäller maktförhållandet mellan de högsta statsorganen.

Regeringens proposition innebär en fortsättning på den linje som delrevideringarna av statsförhållningen på 1980-talet och i början av 1990-talet varit inne på.

Statsrådsbildningen

Förslaget att revidera förfarandet vid bildandet av statsråd hör allra närmast samman med propositionens primära mål, att stärka riksdagens ställning. Syftet är att ge riksdagen en möjlighet att besluta om vem som skall bli statsminister och därmed besluta om regeringsbasen. Tyngdpunkten för regeringsförhandlingarna flyttas i det inledande skedet av förfarandet till riksdagen, varvid man mera direkt än tidigare möjliggör att resultatet i riksdagsvalen inverkar på regeringens sammansättning.

Riksdagens ställning skulle antagligen inte stärkas särdeles mycket om riksdagen endast tilldelades rätten att rösta om sådana statsministerkandidater som presidenten uppställt. En dylik revision skulle kunna leda till att presidenten också i fortsättningen dominerar förfarandet vid bildandet av en regering, och revisionens praktiska betydelse skulle bli obetydlig. Dessutom är det möjligt att en konflikt mellan riksdagen och presidenten i vissa lägen skulle skärpas, om riksdagen kan rösta om statsministerkandidater som utnämns av presidenten. Om presidenten målmedvetet deltar i det inledande skedet av regeringsbildningen, kan hans förutsättningar att agera förlikningsman som åtnjuter allas förtroende, i ett läge där hans insatser verkligen behövs, försämrats.

Genom reglerna för val av statsminister vore det möjligt att sträva efter att majoriteten i riksdagen i alla situationer fattar beslut som binder presidenten om vem som blir statsminister. Som sanktion för att beslutet skall fattas kunde man i likhet med vissa andra länder införa hot om en automatisk upplösning av riksdagen eller en upplösning av riksdagen efter prövning. Statspraxis hittills har dock innefattat så olika lösningar för regeringsbas och

processer vid bildandet av en regering — inklusive möjligheten till bildandet av en minoritetsregering eller en s.k. tjänstemannaregering — att det åtminstone inte är motiverat att direkt övergå till ett system i vilket det vore ett absolut villkor för bildandet av en regering att riksdagsmajoriteten på förhand har förbundit sig till en viss regeringsbas.

Målen för revisionen kan bäst uppfyllas genom ett sådant arrangemang där den valda riksdagen får en möjlighet att söka regeringsbas utan att förhandlingarna mellan riksdagsgrupperna leds av statsöverhuvudet. Samtidigt bör man dock bevara presidentens möjligheter att i enlighet med gällande grundlag reda upp ett politiskt dödläge i en situation där riksdagen inte kan nå den enighet som krävs för bildandet av en regering.

En möjlighet att öka riksdagens makt vid regeringsbildningen vore att riksdagen skulle besluta, förutom om valet av statsminister och därmed indirekt om regeringsbasen, även om hela ministerlistan. Eftersom det redan i den nuvarande regeringsformen ingår ett stadgande om regeringens skyldighet att utan dröjsmål efter utnämningen överlämna sitt program till riksdagen som meddelande, anser man att det inte är nödvändigt för parlamentarismen att riksdagen kan rösta om hela ministerlistan. I samband med omröstningen om statsrådets program kan riksdagen om den är missnöjd med ministerlistan uttrycka sin brist på förtroende.

Ett mål för revisionen är också att påskynda förfarandet vid bildandet av en regering. Om regeringsbasen tydligare än tidigare avgjordes av valresultatet och den nya riksdagen genast när den inleder sitt arbete kunde rösta om statsministerkandidaterna, skulle man kunna undvika den situation som ofta följer på ett riksdagsval, nämligen den att landet saknar en funktionsduglig regering under flera veckor. För att detta mål skall uppnås bör riksdagen sammanträda så snabbt som möjligt efter ett val och riksdagsgrupperna bör inleda sitt arbete omedelbart efter att valresultatet blivit klart.

Stadfästelse av lagar

Även om vetorätten hör till statsöverhuvudets traditionella maktbefogenheter, har det i allmänhet tagits ur bruk i västländerna senast i begynnelsen av detta århundrade. Mot denna

bakgrund kan man anse att det är motiverat att upphäva befogenheten att förhindra eller fördröja en lag från att träda i kraft också i Finlands statsförfattning.

Det som närmast talar för bevarande av rätten att återsända en lag är att det i en lag som riksdagen har antagit kan förekomma fel som uppdagas först vid stadfästelsen. Om presidenten inte har rätt att återsända lagen, är han tvungen att stadfästa den trots felet. Sådana fall är dock sällsynta. I praktiken har de förekommit ungefär vart fjärde år, inalles 18 gånger under självständigheten. Största delen hade troligen kunnat redas upp också utan vetorätt t.ex. genom att regeringen så fort felet upptäckts avläter en ny, korrigerad proposition till riksdagen som i brådskande fall kan anta den nya lagen t.o.m. på tre dygn. Även om det år 1987 reglerade förfarandet för återsändande av en lag hittills har använts endast två gånger, kan man kanske uppskatta att rätten att återsända en lag i vissa fall kan vara ett smidigare förfarande än att avläta ett nytt, ersättande lagförslag.

För att lagtekniska fel skall kunna undvikas verkar det alltså motiverat att bevara ett gransknings- och prövningsskede mellan riksdagsbehandlingen och publiceringen av lagen. Eftersom begreppet lagtekniskt fel är alltför inexakt för att det skall kunna användas i grundlagen, bör man uppenbarligen tillåta att en lag liksom nu kan återsändas av vilken orsak som helst. Till dessa delar verkar det alltså motiverat att bevara de grundläggande dragen i det nuvarande systemet.

Eftersom syftet är att öka parlamentarismen i det konstitutionella systemet bör man överväga om inte rätten att återsända en lag kunde överföras från presidenten till statsrådet. Det som motiverar att denna rätt ges till statsrådet är att lagtekniska detaljer, såsom att den lag som riksdagen har antagit tekniskt hör samman med den övriga lagstiftningen, i praktiken övervakas vid respektive ministerium. Men eftersom rätten att återsända en lag åtminstone i princip handlar om övervakning av riksdagens lagstiftningsverksamhet, vore det inte någon idealisk lösning att överlåta den slutgiltiga beslutsrätten till ett organ som skall åtnjuta riksdagens förtroende, dvs. till statsrådet. Också principen som uttrycks i 2§ 2 mom. regeringsformen om att ”lagstiftningsmakten utövas av riksdagen i förening med republikens president” motiverar att presidenten också i

fortsättningen fattar det slutgiltiga beslutet om att lämna en lag som riksdagen har antagit utan stadfästelse.

Däremot är det motiverat att fortsätta på samma väg som revisionen år 1987 slog in på och förkorta den tidsmässiga fördröjning som uppstår när en lag lämnas utan stadfästelse. Det gällande stadgandet om att den nya behandlingen i riksdagen kan inledas först under följande riksdag efter det att lagen har sänts för stadfästelse är följden av en politisk kompromiss. Stadgandet kan kritiserats som slumpmässigt. Om en lag antas i riksdagen i slutet av året, fördröjer stadgandet i 19 § 2 mom. regeringsformen som gäller ny behandling av en icke stadfäst lag först under följande riksdag inte i praktiken den nya behandlingen av lagen. Om lagen däremot har antagits i början av riksdagen, kan den fördröjas med t.o.m. ett år om den återsänds till riksdagen.

Efter den tredje behandlingen i riksdagen tar det sin tid innan riksdagens finsk- och svenskspråkiga svar har justerats. Först därefter kan lagen sändas till presidenten för stadfästelse. Eftersom man dessutom har reserverat en frist på tre månader för presidentens beslut om stadfästelse, kan man anse att de gällande stadgandena garanterar en tillräcklig prövningstid även om behandlingen av ärendet inte skjuts upp till följande riksdag.

Den tre månader långa prövningstiden för beslut om stadfästelse är internationellt sett lång. Det hör dock till den finska konstitutionella traditionen att presidenten har möjlighet att begära ett utlåtande av de högsta domstolarna över den lag som har sänts för stadfästelse. Eftersom man bör reservera en tillräcklig tid för domstolarna att framställa ett utlåtande, är den tre månader långa fristen i 19 § 1 mom. regeringsformen motiverad.

Befogenhet att utfärda förordningar

Det allmänna målet med propositionen, dvs. att stärka det parlamentariska systemet, förverkligas genom att befogenheten att utfärda förordningar delvis överförs från presidenten till statsrådet.

Ett annat mål för revisionen av befogenheten att utfärda förordningar är att förstärka principerna för en rättsstat vid utfärdandet av normer på lägre nivå än lag. Målet är att upphäva de stadganden om presidentens rätt

att direkt med stöd av grundlag utfärda förordningar som blivit betydelselösa och som hänvisar till tiderna innan regeringsformens stiftande. I grundlagen borde det tas in stadganden som gäller möjligheten att ge förordningar med stöd av bemyndigande i lag (delegation) och förbud mot delegera befogenheten vidare (subdelegation) utan stöd i lag. De nämnda stadgandena skulle också precisera det materiella området för ärenden som regleras genom förordning. Ett annat mål för revisionen är att klarlägga rättsnormernas hierarki och se till att grundlagen bättre än hittills motsvarar den faktiska praxisen i normgivningen.

Presidentens tjänsteutnänningsbefogenhet

Det är förenligt med propositionens allmänna mål att begränsa presidentens befogenhet att direkt med stöd av grundlagen tillsätta tjänster till att gälla endast de allra högsta tjänsterna i tjänstehierarkin och sådana tjänster som det av särskilda skäl är motiverat att presidenten också i fortsättningen tillsätter. Om man i en större utsträckning än tidigare överläter utnämningssärendena till statsrådet som skall åtnjuta riksdagens förtroende, stärker man samtidigt indirekt riksdagens ställning. Därutöver är det med tanke på förvaltningens effektivitet oändamålsenligt att utnämningssärendena kvarstår hos presidenten i sin nuvarande omfattning.

Det andra målet för revisionen av utnämningssakerna är att öka möjligheterna att genom vanlig lag stadga hur utnämningssakerna skall fördelas mellan statsorganen. Stadgandena om utnämning av domare skall dock bevaras så att de betonar domstolarnas oavhängighet. Genom att vidga stadgandena om utnämningar vill man skapa förutsättningar för en ändamålsenligare fördelning av befogenheten än tidigare och samtidigt göra det möjligt för t.ex. högskolorna och kyrkan att stärka sin autonomi.

Det tredje målet är att stryka sådana detaljer ur grundlagen, bl.a. om utnämningssakerna, som enligt modern uppfattning inte behöver regleras på grundlagsnivå.

Det fjärde målet är att upphäva inkonsekventa stadganden i regeringsformen som är en följd av ändringar i tjänstesystemet och gällande tjänstebestämmelserna.

Presidentens förfarande vid beslutsfattande

Genom en revision av regleringen beträffande presidentens förfarande vid beslutsfattande kan propositionens allmänna mål att förstärka riksdagens ställning förverkligas. I princip vore det möjligt att binda allt presidentens beslutsfattande till det av riksdagens förtroende beroende statsrådets vilja, varmed man skulle övergå till ett konsekvent parlamentariskt system. Genom propositionen strävas dock trots en förstärkning av riksdagens position efter att låta presidenten kvarstå som ett betydande statsorgan och självständig beslutsfattare. Därför är målet för revideringen av förfarandet vid beslutsfattande inte ett rent förverkligande av parlamentarismen utan ett klarläggande av beslutsfattandet och skapande av sådana procedurstadganden som ökar systemets parlamentarism utan att frånta presidenten hans självständiga prövningsrätt. Målet är att presidentens beslut i viktigare ärenden i allmänhet skall basera sig på statsrådets förslag. Presidenten bör fortfarande ha makt att avvika från förslaget men först efter att statsrådet haft möjlighet att diskutera internt och förhandla med presidenten samt söka en kompromisslösning.

Målet beträffande avgivandet av regeringens proposition är dock ett mera långtgående arrangemang. Målet är å ena sidan att statsrådet inte mot sin vilja skall kunna tvingas medverka till att till riksdagen avläts en proposition som inte motsvarar statsrådets åsikt och å andra sidan att presidenten behåller rätten att förhindra att en proposition som är mot hans vilja avläts.

Avsikten är dessutom att precisera regleringen beträffande presidentens beslutsfattande så att ett allmänt procedurstadgande skulle ingå i regeringsformen och att där klart skulle definieras i vilka ärenden och på vilket sätt avvikelser från det allmänna stadgandet kunde göras. Samtidigt strävar man till att i mån av möjlighet förenkla procedurstadgandena.

Behandlingen av statsfördrag i riksdagen

Riksdagsordningens 69 §, som gäller behandlingen av statsfördrag i riksdagen, är inte lyckad som stadgande. Stadgandet har aldrig tillämpats enligt sin ordalydelse. Det har blivit missvisande och det är inkonsekvent. Bristerna

i stadgandet har till stor del kunnat ersättas med smidig praxis som delvis står i strid med stadgandets ordalydelse.

Även om systemet beträffande godkännande av statsfördrag och deras ikraftträdande i praktiken har fungerat trots att 69 § riksdagsordningen varit misslyckad är det svårt att finna skäl som talar för ett bevarande av stadgandet i dess nuvarande form. Stadgandet har inget positivt symbolvärde som vissa andra av regeringsformens stadganden. Riksdagsordningens 69 § har tvärtom i doktrinen snarare blivit uppmärksammas som ett tecken på att grundlagarna är föråldrade och att den konstitutionella verkligheten har lösgjorts från den skrivna grundlagen.

Målet är därmed att revidera 69 § riksdagsordningen i sin helhet. I den nya ordalydelsen bör man sträva till konsekvens och klarhet. Det är dock inte ändamålsenligt att skriva ett väldigt omfattande stadgande. Vid stadgandets ordval behöver man inte ta ställning till alla tänkbara situationer och problem.

Man har ansett att 33 § regeringsformen förutsätter att riksdagen inte har möjlighet att juridiskt ålägga presidenten att förbinda riket att iaktta ett visst fördrag och inte heller att uppsäga fördrag. Det är inte ändamålsenligt att ändra detta arrangemang när 69 § riksdagsordningen revideras. Den parlamentariska mekanismen och t.ex. godkännande av hemställningsklämmor utgör tillräckliga medel för riksdagen att påverka presidenten.

Det är inte heller nödvändigt att i grundlagen stadga om riksdagens möjlighet till styrning när reservationer görs. Riksdagen har redan nu möjligheter att utveckla praxis t.ex. beträffande godkännande klämmor så att dess åsikter beaktas.

3.2. De viktigaste förslagen

Riksdagens rätt att välja en person som skall utnämnas till statsminister

Enligt förslaget skall 36 § regeringsformen ändras så att riksdagen genom flertalet av de avgivna rösterna väljer den person som presidenten utnämner till statsminister. Omröstningarna är högst tre till antalet. Om ingen av kandidaterna har erhållit majoritet ens i den tredje omröstningen, utnämner presidenten statsministern efter att ha hört riksdagens

talman och samtliga riksdagsgrupper. De övriga ministrarna utnämns av presidenten efter att han hört ifrågavarande riksdagsgrupper. I paragrafen bevaras det gällande kravet på att riksdagen skall vara församlad då statsrådet utnämns eller då dess sammansättning genomgår en betydande förändring.

Förfarandet vid bildandet av statsråd regleras i förslaget endast genom ovan nämnda stadganden som kan betraktas som nödvändiga för att riksdagens påverkningsmöjligheter skall kunna tryggas. I övrigt regleras statsrådsbildningen inte i grundlagen, utan förfarandet kunde flexibelt utformas i enlighet med den rådande situationen. Detta gäller särskilt det inledande förfarandet, dvs. då statsministerkandidaten eller -kandidaterna utses i riksdagen. Stadgandena om de senare skedena i förfarandet bevaras enligt förslaget nästan i sin helhet.

I detta sammanhang föreslås att 36 § regeringsformen skall ändras så att kravet på att justitieministern och minst en av de övriga ministrarna skall ha juridisk examen upphävs.

Ny behandling utan dröjsmål av en lag som återsänts till riksdagen

När 19 § regeringsformen ändrades år 1987 fick presidenten rätt att lämna en lag som har antagits av riksdagen utan stadfästelse och sålunda återsända den för ny behandling i riksdagen. Denna rätt föreslås bli ändrad så att lämnandet av en lag utan stadfästelse tydligare än tidigare också i praktiken innebär endast att lagen återsänds till riksdagen. Ur paragrafens 2 mom. föreslås utgå det stadgande enligt vilken den nya behandlingen kan inledas först under den första lagtima riksdagen efter det att lagen har sänts för stadfästelse.

Överföringen av rätten att utfärda förordningar huvudsakligen till statsrådet

Det föreslås att stadgandet i regeringsformen beträffande befogenhet att ge förordningar skall revideras i sin helhet. Rätten att utfärda förordning skall grunda sig på bemyndigande i lag. Befogenheten att ge förordningar skall tillhöra statsrådet om det inte i någon bemyndigande lag särskilt stadgas att förordning ges av presidenten eller ett ministerium. Förord-

ningarna om statsfördrags ikraftträdelse skulle utgöra undantag, dem skulle presidenten ge direkt med stöd av grundlagen. Gränserna för befogenheten att utfärda förordningar föreslås preciseras bl.a. så att man inte kan stadga om grunderna för individens skyldigheter och om individens rättsliga ställning genom förordning utan enbart genom lag som riksdagen godkänt.

Utvidgandet av statsrådets utnämningsbefogenhet

Stadgandena i 87—90 §§ regeringsformen om republikens presidents tjänsteutnämningsbefogenhet revideras i sin helhet i förslaget. De föräldrade och alltför detaljerade stadgandena upphävs, varvid de stadgandena som behövs kan samlas i en paragraf, nämligen i 87 §. Antalet tjänster som presidenten tillsätter direkt med stöd av grundlagen minskar väsentligt. Enligt förslaget har presidenten i grundlagen stadgad befogenhet att tillsätta endast de allra högsta statstjänsterna. Han har också behörighet att tillsätta domartjänster och utnämna officerare. Dessutom har presidenten enligt förslaget befogenhet att tillsätta de statstjänster som han enligt en vanlig lag skall tillsätta.

Den allmänna behörigheten i utnämningsfrågor tillkommer statsrådet, som kan delegera utnämningsbefogenheten till andra myndigheter. Många utnämningar inom centralförvaltningen överflyttas enligt förslaget från presidenten till statsrådet. Hindren i grundlagen för t.ex. högskolorna att själva utnämna sina professorer upphävs i den föreslagna lagen.

Revideringen av presidentens förfarande vid beslutsfattande

Det föreslås att förfarandet vid presidentens beslutsfattande revideras på basis av vedertagen praxis, men samtidigt skall statsrådets ställning stärkas och förfarandet vid beslutsfattande göras klarare. I de viktigaste ärendena skall presidentens beslut oftare än hittills basera sig på det förslag statsrådets allmänna sammanträde gjort och från vilket presidenten föreslås kunna avvika först vid ny behandling av ärendet i statsrådet. Presidenten kan dock avge regeringens proposition till riksdagen an-

tingen som statsrådet föreslagit eller så kan presidenten låta bli att avge propositionen. I vissa ärenden, t.ex. gällande benådning och beviljande av medborgarskap, kan presidenten fatta beslut på föredragning av en minister utan att statsrådets allmänna sammanträde givit förslag i ärendet.

Revidering av riksdagsbehandlingen av statsfördrag

Det föreslås att 69 § riksdagsordningen, som gäller riksdagsbehandlingen av statsfördrag, helt skrivs om. Det föreslås att stadgandets ordalydelse ändras så att stadgandet vid sidan om statsfördrag även skall gälla övriga folkrättsliga förpliktelser. Man avser att förenhetliga stadgandena om den majoritet som krävs för godkännande av ett statsfördrag och för att fördrag skall träda ikraft så att det krävs 2/3 av de avgivna rösterna. Även fördrag som gäller ändring av rikets område skall godkännas med 2/3 majoritet, oberoende av om det är fråga om ökning, minskning eller byte av områden.

Riksdagens ställning förstärks så att alla viktiga statsfördrag skall godkännas av den. Även uppsägningen av ett fördrag förutsätter riksdagens godkännande om uppsägningen påverkar lagstiftningens innehåll.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Propositionen har inga betydande ekonomiska verkningar. Ändringarna som gäller tjänsteutnämningssbefogenheten och befogenheten att utfärda förordningar förenklar dock beslutsfattandet och minskar arbetet vid ministerierna och i statsrådets kansli. Dessutom minskar antalet handlingar som skall sättas upp.

4.2. Verknningar i fråga om organisation och personal

Propositionen gäller behörighetsförhållandena mellan de högsta statsorganen och formerna för beslutsfattande i dem. Den förutsätter inte att nya tjänster inrättas eller andra organisatoriska förändringar än de som anknyter till procedurstadgandena. Riksdagen tilldelas i

propositionen en ny uppgift, att med flertalet av de avgivna rösterna besluta vem som skall utnämnas till statsminister. Tjänsteutnämningssbefogenheten överflyttas från presidenten till statsrådet och samtidigt underlättas delegeringen av utnämningssbefogenheten till ämbetsverk och institutioner. Lagstiftningsarbetet påskyndas genom att man förkortar den tid som skall förflyta innan den nya behandlingen av en lag som presidenten har återsänt till riksdagen kan inledas. Förordningarna ges vanligen av statsrådet eller ett ministerium vilket gör förfarandet vid beslutsfattande förnuftigare. Ett stadgande om presidentens förfarande vid beslutsfattande skulle klarlägga och till vissa delar förenkla förfarandet. Ett stadgande om riksdagsbehandlingen av statsfördrag skulle inte märkbart öka riksdagens arbetsmängd.

4.3. Verknningar för det politiska systemet

Propositionen innebär en fortsättning på de delrevideringar av statsförfattningen som har genomförts under de senaste tio åren och som har ökat medborgarnas påverkningsmöjligheter och stärkt riksdagens ställning och parlamentarismen. För sin del befäster propositionen den redan förverkligade parlamentarismen av statspraxis. Samtidigt blir det konstitutionella systemet tydligare, eftersom den faktiska utövningen av beslutsmakten och ordalydelsen i grundlagen bättre motsvarar varandra.

De föreslagna ändringarna i grundlagen stärker riksdagens ställning framför allt vid bildandet av statsråd. Eftersom riksdagen enligt förslaget har möjlighet att på ett för presidenten bindande sätt besluta om statsministern, kommer tyngdpunkten i regeringsförhandlingarna sannolikt att flyttas till riksdagen. Ändringen påskyndar också förfarandet vid bildandet av regering.

4.4. Verknningar för individen

Bildandet av en regering bygger enligt förslaget mera direkt än hittills på resultatet i riksdagsvalet. Den föreslagna delrevideringen av statsförfattningen stärker sålunda till denna del förverkligandet av den vilja som medborgarna ger uttryck för i val.

Stadgandena om befogenheten att utfärda förordningar och riksdagsbehandlingen av

statsfördrag förhindrar att individens förpliktelser och grunderna för individens rättsliga ställning ändras utan riksdagens medverkan.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Statsförfattningsreformen

Under utrednings- och beredningsarbetet för en revision av statsförfattningen på 1970-talet framkom under mandatperioden för den statsförfattningskommitté som avgav sitt betänkande 1974 och den andra statsförfattningskommittén som avgav sitt betänkande 1975 (kommittébetänkande 1975:88) att en tillräcklig majoritet inte kunde uppnås för en totalrevidering av grundlagarna. Det har dock visat sig vara möjligt att utveckla statsförfattningen genom delrevideringar.

Under det senaste årtiondet har riksdagen godkänt flera betydande ändringar av regeringsformen och riksdagsordningen. Den första omfattande revisionen godkändes i lagar från år 1983 (278—282/83). De gällde en utveckling av riksdagens procedurstadganden och ett förtydligande och en revision av riksdagsordningen på det sätt som riksdagens lagstiftningsuppgift förutsätter. Revisionen år 1983 har inte förändrat maktförhållandena mellan de högsta statsorganen på något betydande sätt.

Den andra omfattande delrevideringen av statsförfattningen godkändes slutgiltigt år 1987. Då var målet att öka medborgarnas direkta påverkningsmöjligheter genom att man ändrade valsättet vid val av president till ett direkt folkval och stadgade om möjligheten att ordna rådgivande folkomröstningar. Samtidigt reviderades stadgandena om republikens presidents behörighet i en riktning som understryker riksdagens makt. Också stadgandena om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande reviderades.

I slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet godkändes ändringarna i riksdagsordningen om spörsmålsförfarandet och utskotten (297/89 och 1056). År 1991 antogs slutgiltigt flera grundlagsändringar (1074 och 1075, 1077—1079 och 1082/91). De viktigaste var ändringen av valsättet vid val av president till direkt folkval samt revisionen av presidentens maktbefogenheter och VI kapitel regeringsformen.

År 1992 antogs slutgiltigt en ändring i

riksdagsordningen (818/92) genom vilken man nästan helt slopade möjligheten att lämna ett förslag till en vanlig lag vilande och upphävde den särskilda lagstiftningsordningen för skatte-lagar. År 1993 kompletterades grundlagen med stadganden om det nationella beslutsfattandet som gäller det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (1116 och 1117/93). Dessutom reviderades stadgandena om diskussioner i riksdagen om aktuella frågor (691/93) och om beslutsprocessen i statsrådet (1119/93). Stad-gandena gällande Ålands självstyrelse fogades till grundlagen genom lag år 1994 (128 och 129/1994).

För närvarande bereds flera propositioner om ändringar i grundlagen. Den viktigaste gäller en revision av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd). Inom den närmaste tiden torde man dessutom ge en proposition om de ändringar i riksdagsordningen som anknyter till Finlands eventuella medlemskap i Europeiska unionen.

5.2. Riksdagens uttalanden och andra ställnings-taganden

När valsättet vid presidentval och presidentens maktbefogenheter reviderades åren 1987 och 1991 var målet att i stort sett bevara de rådande maktförhållandena mellan de högsta statsorganen. Den stärkande inverkan som ett direkt val av president har på presidentens ställning ville man uppväga genom att öka riksdagens påverkningsmöjligheter.

I samband med revisionen år 1991 ansåg riksdagen det vara nödvändigt att fortsätta med statsförfattningsreformen i syfte att stärka riksdagens ställning. När riksdagen den 13 mars 1990 på basis av regeringens proposition (RP 232/1988 rd) lämnade förslagen om ändring av valsättet för republikens president och revision av vissa av presidentens maktbefogenheter att vila, förutsatte den att "regeringen fortsätter beredningen av statsförfattningsreformen för att avbalansera riksdagens, republikens presidents och statsrådets maktbefogenheter och sålunda stärka riksdagens ställning".

Riksdagens grundlagsutskott specificerade i sitt betänkande (GrUB 4/1991 rd) den 31 maj 1991, behovet av en revision av statsförfattningen. Utskottet ansåg att arbetet med revisionen av statsförfattningen borde fortsättas under den valperiod som då hade inletts. Som

enskilda objekt för revisioner som stärker riksdagens ställning nämnde utskottet förfarandet vid statsrådsbildning och en utveckling av republikens presidents lagstiftningsmakt och riksdagens egna arbetssätt. I revisionsarbetet borde man enligt utskottet fördjupa sig i formerna för republikens presidents beslutsfattande och utreda om man i en större utsträckning än tidigare kunde övergå till ett sådant förfarande där man i statsrådets allmänna sammanträde beslutar om innehållet i det förslag till lösning som framställs till presidenten. Också i det politiska beslutsfattandet borde man enligt utskottet iaktta samma förfarande som iaktas i utövandet av de övriga maktbefogenheterna.

När riksdagen den 15 juni 1992 godkände förslaget till en ändring av riksdagsordningen så att möjligheten att lämna ett förslag till en vanlig lag vilande upphävdes så gott som i sin helhet och den särskilda lagstiftningsordningen för skattelagar slopades, förutsatte riksdagen att "regeringen fortsätter med statsförfattningsreformen i syfte att parlamentariserar presidentens maktbefogenheter och avlåter en proposition i saken före utgången av 1993". I sitt betänkande från den 26 april 1994 (GrUB 1/1994 rd) ansåg grundlagsutskottet det vara viktigt att beredningsarbetet, efter att statsförfattningskommissionen och statsförfattningskommittén 1992 avgivit sina betänkan, fortsätter utgående från dessa.

5.3. Beredningsorgan

Enligt protokollet den 24 april 1991 som gäller programmet för statsminister Esko Aho regering strävar regeringen efter att fortsätta statsförfattningsreformen "med målet att stärka riksdagens ställning som högsta statsorgan". I enlighet med detta tillsatte justitieministeriet den 19 juni 1991 en kommission för att bereda statsförfattningsreformen. Kommissionen antog namnet statsförfattningskommissionen. Kommissionen hade bl.a. till uppgift att uppgöra ett förslag till revision av riksdagens, republikens presidents och statsrådets maktbefogenheter. Målet var att stärka riksdagens ställning som det högsta statsorganet, särskilt i fråga om förfarings sättet vid en statsrådsbildning. För det utrikespolitiska beslutsfattandets del hade kommissionen till uppgift att uppskat-

ta behovet av en revision och rapportera om detta till justitieministeriet.

I enlighet med sitt uppdrag överlät kommissionen den 21 januari 1992 sitt delbetänkande om det utrikespolitiska beslutsfattandet "Utrikespolitik och internationella ärenden. Behovet att förändra beslutsprocessen" (kommittébetygande 1992: 2) till justitieministeriet. Därefter förlängde justitieministeriet den 10 september 1992 kommissionens frist till den 31 mars 1993. Samtidigt meddelade justitieministeriet att kommissionen i fortsättningen skulle avgränsa sitt arbete till de frågor som inte gäller beslutsfattandet i utrikespolitiska ärenden.

I enlighet med sitt uppdrag uppgjorde kommissionen ett förslag till en revision av riksdagens, republikens presidents och statsrådets maktbefogenheter i form av en regeringsproposition. Betänkandet med dessa förslag överläts den 23 april 1993.

Den 5 mars 1992 tillsatte statsrådet en kommitté som antog namnet statsförfattningskommittén 1992. Statsrådet beslöt den 24 september 1992 att utvidga kommitténs uppdrag med en utredning av de utrikes- och integrationspolitiska åtgärder klämman i anknytning till riksdagens svar på regeringens proposition 234/1991 förutsätter.

Kommittén utarbetade enligt sitt uppdrag ett betänkande, vars B-del behandlar behovet av och förfarandet vid en revidering av det utrikespolitiska beslutssystemet. Kommittén avlät sitt betänkande den 17 mars 1994.

5.4. Utlåtanden

Med anledning av statsförfattningskommissionens betänkande begärdes utlåtanden av riksdagsgrupperna, statsrådets kansli och ministerierna. Utlåtandena var i allmänhet mycket positiva. Endast de föreslagna ändringarna av stadgandena om rätten att upplösa riksdagen fick inte tillräckligt understöd i utlåtandena. Dessutom förhöll sig en riksdagsgrupp (riksdagsgruppen för Finlands Landsbygdsparti) negativt till nästan alla kommissionens förslag.

Med anledning av statsförfattningskommitténs 1992 betänkande begärdes utlåtanden av de i riksdagen representerade partierna, statsrådets kansli och ministerierna samt vissa andra instanser. Utlåtandena var synnerligen positiva. Regeringens proposition har beretts

som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet på basis av statsförfattningskommissionens och statsförfattningskommitténs 1992 betänkanden och utlåtandena om dem. Beträffande förslagen till ändring av regeringsformen och riksdagsordningen har ännu i slutskedet hörts statsrådets kansli, utrikesministeriet samt till vissa delar försvarsministeriet, undervisningsministeriet och landskapet Åland. Lagförslag 3 har huvudsakligen förberetts vid statsrådets kansli och lagförslag 4 vid utrikesministeriet.

I regeringens proposition ingår inte de ändringar i presidentens rätt att upplösa riksdagen som statsförfattningskommissionen föreslagit. Förslaget om rätten att upplösa riksdagen fick i skedet av riksdagsgruppernas utlåtanden inte det understöd som behövs för att det skall godkännas. I regeringens proposition ingår inte heller statsförfattningskommissionens förslag om upphävandet av 42 § regeringsformen, eftersom stadgandet om lösningen av en behörighetskonflikt i princip är viktig trots att den veterligen aldrig tillämpats. Avvikande från statsförfattningskommissionens förslag föreslås inte heller att 32 § regeringsformen gällande presidentens befogenhet att övervaka förvaltningen skall upphävas. Trots att presidenten i praktiken saknar möjlighet att övervaka statsförvaltningen och låta anställa inspektioner, kan man anse att stadgandet har en principiell betydelse.

6. Behovet att revidera andra stadganden

Förslaget gällande 34 § regeringsformen och det därtill anknutna förslaget till lag om ändring av lagen om statsrådet föranleder ett behov av att justera reglementet för statsrådet.

Den föreslagna ändringen av 87 § regeringsformen föranleder behov av att, ifall man vill bibehålla arrangemang i enlighet med nuvarande stadganden, genom lag stadga om vissa frågor i anknytning till presidentens tjänsteutnämningssbefogenhet och befogenhet att utse till uppdrag. I ikraftträdelsestadgandet i den föreslagna lagen om ändring av regeringsformen och i den föreslagna lagen om ändring av lagen om utrikesförvaltningen har man stadgat om vissa arrangemang som man ansett det nödvändigt att förverkliga omedelbart. Den föreslagna 87 § förutsätter dessutom justeringar i statsrådets reglemente.

Det föreslagna upphävandet av 89 § regeringsformen leder till behov av att i lag stadga om förfarandet med förslagsrum, ifall förfarandet vill bibehållas. Frågan är tillfälligt ordnad genom ikraftträdelsestadgandet i förslaget till lag om ändring av regeringsformen.

Upphävandet av 84 § riksdagsordningen bör beaktas när 53 b § riksdagens arbetsordning justeras.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1.1. Regeringsformen för Finland

19 §. Förfarandet vid stadfästelsen av lagar ändras i förslaget så att riksdagen utan dröjsmål kan ta upp en lag som presidenten har lämnat utan stadfästelse till ny behandling.

I förslaget komprimeras och moderniseras 1 mom. till sin formulering, men sakinnehållet ändras inte. Presidenten kan också i fortsättningen, på samma sätt som enligt gällande stadgande, begära ett utlåtande av högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen eller bådadera över en lag som har sänts för stadfästelse.

Enligt gällande 2 mom. kan den nya behand-

lingen i riksdagen av en lag som har återsänts inledas under följande lagtima riksdag efter det att lagen har sänts för stadfästelse. Stadgandet ändras enligt förslaget så att riksdagen på nytt kan behandla lagen omedelbart efter det att den har lämnats utan stadfästelse. Till denna del påminner förslaget om stadgandet i 68 § regeringsformen om att ett beslut i riksdagen med anledning av en riksdagsmans budgetmotion skall tas in i statsbudgeten såsom ovillkorligt. I detta stadgande förutsätts inte att en viss tid skall förflyta innan den nya behandlingen kan inledas.

En lag skall, precis som nu, kunna lämnas utan stadfästelse antingen så att presidenten uttryckligen beslutar att lämna lagen utan

stadfästelse eller så att han låter fristen på tre månader för beslutet löpa ut. I förslaget bevaras presidentens prövningstid på tre månader, så att de högsta domstolarna på begäran skall hinna avlåta utlåtanden som avses i 1 mom. I momentet begränsas prövningstiden på tre månader dock inte uttryckligen till de fall där presidenten begär ett utlåtande av de högsta domstolarna. Det vore förenligt med målen för reformen att presidenten också i fortsättningen iakttog nuvarande praxis och så snabbt som möjligt fattade beslut om att stadfästa en lag eller att lämna den utan stadfästelse.

Den nya riksdagsbehandlingen av en lag som har lämnats utan stadfästelse påskyndas också genom ett stadgande om att en lag som har lämnats utan stadfästelse skall återsändas till riksdagen "utan dröjsmål". Stadgandet ersätter gällande 84 § riksdagsordningen som stadgar att riksdagen inom fyra månader från det att en lag har sänts för stadfästelse skall meddelas om lagen återsänds. Det är inte någon förutsättning för en ny behandling att lagen uttryckligen har återsänts till riksdagen, utan riksdagen kan självständigt inleda en ny behandling efter att presidenten har beslutat att lämna lagen utan stadfästelse eller fristen på tre månader för stadfästelse av lagen har löpt ut. Statsrådet skall dock såsom nu sörja för att lagar som har antagits av riksdagen föredras för presidenten inom den tid som regeringsformen förutsätter och att riksdagen meddelas om lagen lämnas utan stadfästelse.

Den föreslagna ändringen inverkar inte på presidentens behörighet att i enlighet med 19 § självstyrelselagen för Åland förordna att en lag som har antagits av lagtinget skall förfalla.

21 §. Stadgandena i regeringsformen om befogenheten att utfärda förordningar föreslås nästan i sin helhet bli reviderade. Presidentens befogenhet att direkt med stöd av grundlag utfärda förordningar föreslås upphävas med ett undantag. I fortsättningen baserar sig utfärdande av en förordning alltid på lag som antagits av riksdagen. Undantaget utgörs av förordningar om ikraftträdande av statsfördrag och andra folkrättsliga förpliktelser, i fråga om vilka regleringen i 28 § regeringsformen har varit bristfällig och om vilka i grundlagen nu intas ett uttryckligt stadgande som skapar en självständig befogenhet att utfärda förordningar. Genom lag kan presidenten, statsrådet och ministerierna ges befogenhet att utfärda förordningar. Stadgandet om befogenheten att utfär-

da förordningar föreslås bli överflyttat till 21 § regeringsformen, varvid nuvarande 28 § kan upphävas.

Enligt förslaget stadgas i 1 mom. om utfärdande av förordningar om ikraftträdande av statsfördrag och andra folkrättsliga förpliktelser. Då det inte heller i framtiden är ändamålsenligt att samtliga internationella avtal i Finland genomförs med lag eller med stöd av särskilt bemyndigande i lag är det nödvändigt att göra det möjligt att genomföra vissa statsfördrag genom förordning på samma sätt som för tillfället. Rådande praxis har utformats efter stiftandet av 1919 års regeringsform utan att man uttryckligen har stadgat om saken. I syfte att klarlägga rättsläget föreslås att ett uttryckligt stadgande om befogenheten att utfärda ikraftträdelseförordningar gällande dylika fördrag intas i grundlagen.

Eftersom presidenten har befogenhet att besluta om internationella förpliktelser enligt 33 § regeringsformen, har man i förslaget ansett det vara motiverat att det är presidenten som huvudsakligen har befogenhet att besluta om förpliktelsernas ikraftträdande. Förordningen om ikraftträdande ges av presidenten om inte uppgiften t.ex. i fråga om en viss fördragsgrupp i lag har överförts på statsrådet eller i fråga om stadganden av teknisk natur på ett ministerium. Som resultat av samverkan av 33 a § regeringsformen och 4 a kap. riksdagsordningen har statsrådet för tillfället befogenhet att utfärda stadganden om ikraftträdande som hänger samman med EES-avtalet. I och med ett eventuellt finländskt EU-medlemskap torde motsvarande arrangemang utsträckas till att gälla vissa EU-frågor.

Det föreslagna 1 mom. gäller alla förordningar om ikraftträdande, oberoende av om de baserar sig på den ovan beskrivna befogenheten att utfärda förordningar som presidenten har direkt med stöd av grundlag eller på lagstadgat bemyndigande. I många lagar ingår ett uttryckligt bemyndigande att sluta fördrag som avviker från lagen. Man har ansett att ett dylikt befullmäktigande att sluta fördrag även innefattar befogenhet att utfärda förordningar om ikraftträdande. Dessutom har de befogenheter att utfärda förordningar som ingår i lag ofta tolkats så att presidenten genom förordning kan genomföra fördrag vars stadganden gäller ärenden om vilka kan stadgas genom förordning. Presidenten skall utfärda även en dylik förordning om ikraftträdande.

Enligt förslaget innehåller 2 mom. ett stadgande om annan, på lagstadgat bemyndigande baserad befogenhet att utfärda förordningar än den som avses i 1 mom.. Det föreslås att man avskaffar den direkt på regeringsformen baserade befogenheten att utfärda förordningar i ämnen som förut är ordnade genom administrativa stadganden, eftersom lagstiftningen efter det att regeringsformen stiftades har utvecklats i den grad att det inte längre finns behov av denna befogenhet att direkt med stöd av grundlag utfärda förordningar. Det föreslås att också de övriga formerna för befogenheten att direkt med stöd av grundlag utfärda förordningar avskaffas, dvs. möjligheten att direkt med stöd av regeringsformen utfärda förordningar med närmare bestämmelser om lagarnas verkställande, om förvaltningen av statens egendom samt om förvaltande ämbetsverks och allmänna inrättningars organisation och verksamhet. I alla dessa ärenden grundar sig utfärdandet av förordningar för närvarande nästan utan undantag på ett uttryckligt bemyndigande i lag. Enligt uppgifter från ministerierna gäller förutom förordningar om statsfördrags ikraftträdelse endast 83 självständiga förordningar som utfärdas direkt med stöd av grundlag.

Trots att det föreslås att 28 § regeringsformen upphävs kommer de enskilda befogenheterna i regeringsformen att utfärda förordningar att förbli gällande. Deras existens står i samklang med det faktum att enligt det föreslagna 2 mom. kan förordningar utfärdas enligt bemyndigande i lag. En dylik behörighet att utfärda förordningar ingår i 38 § 2 mom., 40 § 2 mom., 77 § 2 mom. och 85 § regeringsformen. I inget av dessa stadganden nämns särskilt den instans som utfärdar förordningarna.

Enligt förslaget utfärdar presidenten, statsrådet eller ett ministerium förordningar enligt bemyndigande i lag. Om inte annat stadgas i lag är det statsrådet som utfärdar en förordning. Stadgandets ordalydelse utvisar att man med statsrådet avser statsrådets allmänna sammanträde och att ett ministerium utövar befogenheten att utfärda förordningar endast när så stadgas i lag. Stadgandet gäller även bemyndiganden att utfärda förordningar som ingår i gällande lagar, vilket innebär att de förordningar som utfärdas med stöd av dessa i framtiden i allmänhet ges av statsrådets allmänna sammanträde.

Enligt förslagets ordalydelse har lagstiftaren

fri prövningsrätt beträffande frågan huruvida befogenheten att utfärda förordningar i den bemyndigande lagen skall ges presidenten, statsrådet eller ett ministerium. Det är dock förenligt med revideringsprinciper att befogenheten att utfärda förordningar i allmänhet ges statsrådet eller ett ministerium. Ett bemyndigande för presidenten att utfärda förordningar är motiverat endast i sådana fall där befogenheten att utfärda förordningar har ett samband med presidentens särskilda befogenheter eller hans ställning som statsöverhuvud. Enligt 4 § lagen om republikens presidents kansli (1099/87) ger republikens president en förordning som innehåller kanslireglementet för republikens presidents kansli. Det är fråga om ett likadant specialfall i förslaget till lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen som ingår i propositionen där det föreslås att presidenten skall ges befogenhet att utfärda förordningar om organisationen av utrikesförvaltningen.

Namnet på såväl de författningar som statsrådet och ministerierna utfärdar som de förordningar om genomförande av statsfördrag som presidenten utfärdar föreslås vara "förordning", varför det för tydlighetens skull borde göras till praxis att i namnet på författningen nämna den instans som utfärdar förordningen (t.ex. "presidentens förordning", "statsrådets förordning" eller "finansministeriets förordning"). Efter att det föreslagna stadgandet trätt i kraft kommer det att förutsättas att en lag alltid innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning då det kan antas att verkställigheten av lagen förutsätter stadganden på lägre nivå. I praktiken förfar man regelmässigt på detta sätt redan i dag.

För att utfärdandet av författningar på en lägre nivå än lag klart skall omfattas av det parlamentariska ansvaret kan befogenheten att utfärda förordningar inte delegeras till en lägre nivå än ministerienivå. Eftersom det i praktiken emellertid finns behov av normbeslut som ges av centrala ämbetsverk, föreslås att det i 2 mom. tas in en möjlighet att delegera den lagstiftningsmakt som ingår i utfärdandet av förordningar också till en annan myndighet än ett ministerium. Ett beslut om detta fattas av statsrådet, och denna möjlighet kan användas endast när en lag innehåller bemyndigande till detta. Då denna möjlighet är avsedd som ett undantag har till momentet fogats ett stadgande enligt vilket det kan användas endast av

särskilda skäl. Ett dylikt särskilt skäl är framförallt att det är fråga om teknisk normgivning som inte innehåller avgöranden av politisk natur. I motsats till normer som utfärdas av statsrådet och ministerierna innehåller rubriceringen av övriga myndigheters normbeslut inte enligt förslaget ordet "förordning".

En följd av förslaget är att även de centrala ämbetsverkens normgivning kommer att omfattas av det parlamentariska ansvaret så tillvida, att normgivningen för det första måste basera sig på en lag som stiftats av riksdagen och för det andra kan statsrådet när som helst häva delegeringen av befogenheten att utfärda normer. Stadgandet uttrycker också det faktum att enbart befogenheten i en lag att utfärda en förordning inte ger rätt att genom en förordning vidaredelegera normgivningsmakt.

Regeringsformen innehåller inte i dag materiella kriterier för vilka ärenden som endast kan regleras genom en lag som antas av riksdagen. Kompetensfördelningen mellan statsorganen i 2 § regeringsformen, stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i kapitel II, 61 § som gäller stiftande av stadganden om skatt och lagrummen som direkt gäller förhållandet mellan lag och förordning, nämligen 28 § 1 mom. sista meningen och 92 § 2 mom., liksom 69 § riksdagsordningen, som gäller genomförande av internationella fördrag, har emellertid fungerat som hållpunkter för praxis gällande gränserna för befogenheten att utfärda förordningar.

Trots att hållpunkterna för denna praxis finns i många skilda punkter i grundlagen och på så sätt inte särskilt lätt kan urskiljas har man inte ansett det vara ändamålsenligt att i grundlagen materiellt-rättsligt definiera området för lagstiftningen. Enligt förslaget stadgas om saken endast på så sätt att vissa frågor uttryckligen lämnas utanför befogenten att utfärda förordningar. Betydelsen av ett dylikt stadgande framhävs av den utveckling mot relativt lösa ramlagar som har skett på många områden. Dessa ramlagar lämnar rum för prövning åt de instanser som utfärdar eller tillämpar lägre stående normer.

Första meningen i det föreslagna 3 mom. motsvarar materiellt sett sista mening i nuvarande 28 § 1 mom. i regeringsformen, enligt vilken i förordning inte får intas ett stadgande som innebär ändring av lag. Förutom detta föreslås att det i regeringsformen som en begränsning av befogenheten att utfärda för-

ordningar stadgas att det genom lag skall stadgas om grunderna för individens skyldigheter och rättsliga ställning samt om ärenden som enligt grundlag i övrigt faller inom området för lag. Uttrycket "skyldigheter och rättsliga ställning" bör tolkas så att om individens skyldigheter och rättsliga ställning skall stadgas i lag. I det föreslagna stadgandet har ett lösare uttryck använts endast för att möjliggöra att regleringen av mindre detaljer beträffande skyldigheter och rättslig ställning kan ske i förordning med stöd av lag. Hänvisningen till grundlagens övriga delar gäller bl.a. stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna och beskattningen.

Som 4 mom. i paragrafen föreslås ett stadgande som motsvarar nuvarande 28 § 2 mom. regeringsformen om förordningars publicering och ikraftträdande. Till stadgandet har dock fogats ett undantag enligt vilket det kan stadgas särskilt om publiceringen av ministerieförordningar. Stadgandet möjliggör fortsättandet av ett sådant, på 2 b § förordningen om Finlands författningssamling (1364/93) baserat förfarande att en författning som utfärdats av ett ministerium kan publiceras i ministeriets föreskriftssamling.

De föreslagna stadgandena förorsakar ett behov att överväga en ändring av lagen om försvarstillstånd (1083/91) och beredskapslagen (1080/91) så att presidenten fortsättningsvis fattar beslut om att dessa lagar skall börja tillämpas. En sådan ändring kan genomföras t.ex. så att man stadgar att ett beslut om införande av försvarstillstånd eller om att berättiga statsrådet att utöva de befogenheter som nämns i 4 kap. beredskapslagen i stället för genom förordning sker i form av presidentens beslut som publiceras i författningssamlingen. Ett alternativt sätt att bibehålla beslutsmakten hos presidenten i fråga om när lagen om försvarstillstånd eller beredskapslagen skall börja tillämpas vore att ändra lagarnas bemyndiganden att utfärda förordningar så att de uttryckligen avser presidenten.

I fullmakts- och övriga undantagslagar som stiftas i grundlagsordning kan man på samma sätt som för tillfället stadga om riksdagens rätt att granska förordningar. Enligt förslaget fogas inte till grundlagen något uttryckligt stadgande om allmän granskning av förordningar eller granskning av vissa slags förordningar i riksdagen på förhand eller i efterskott. Till det lagstiftningsmaterial som hör ihop med reger-

ingens propositioner har under de senaste åren i allmänhet fogat ett utkast till en förordning som kompletterar den föreslagna lagen. Det vore också motiverat att på förhand meddela berörda utskott om även en sådan betydande förordning som utfärdas senare och som innehåller stadganden som hänger samman med lagar som behandlats av utskottet.

28 §. Det föreslås att det allmänna stadgandet beträffande befogenheten att utfärda förordningar tas in i 21 § och således kan 28 § upphävas.

34 §. Enligt förslaget revideras i sin helhet den paragraf som reglerar beslutsfattandet i ärenden som ankommer på presidenten. Den föreslagna paragrafen ökar parlamentarismen i de beslut som fattas av presidenten samtidigt som det, med tanke på ärendets vikt, stadgas på ett tillräckligt detaljerat sätt om förfarandet vid beslutsfattandet. Man har likväl i så stor utsträckning som möjligt försökt bevara de förfaringsätt som under årtiondenas lopp utformats i statspraxis, vilket å andra sidan innebär att det föreslagna stadgandet är tämligen komplicerat. Av de nuvarande grundlösningarna består bl.a. huvudregeln att beslutsfattandet sker i samverkan med statsrådet på föredragning av en minister och med dennas kontrasignering. Likaså bevaras vissa av undantagen från denna regel. Däremot förenklas procedurreglerna så att ärendena i stället för den tidigare indelningen i tre huvudgrupper nu indelas i två: sådana där statsrådets allmänna sammanträde lämnar förslag till beslut och sådana där en minister föredrar ärendet utan att det på förhand behandlats vid statsrådets allmänna sammanträde.

I 1 mom. ingår den allmänna regeln för beslutsfattande som tillämpas om det inte särskilt stadgas om undantag från densamma. I ett förfarande enligt den allmänna regeln beslutar presidenten om upplösning av riksdagen, om stadfästande av lagar, om utnämningsärenden, om Finlands förhållande till utländska makter och om förordningar om ikraftträdande av statsfördrag samt om alla andra ärenden om vilka det inte stadgas att något annat förfarande skall tillämpas. Från den allmänna regeln har emellertid gjorts flera undantag, som huvudsakligen motsvarar gällande stadganden och vedertagen praxis.

Enligt den allmänna regeln fattar presidenten sina beslut i statsrådet på föredragning av statsministern eller en minister och med deras

kontrasignering samt utgående från statsrådets förslag till beslut. Jämfört med gällande stadganden är den viktigaste ändringen att presidenten inte omedelbart kan fatta ett beslut som till sitt innehåll avviker från regeringens förslag. I det första skedet av beslutsfattandet är presidenten tvungen att antingen godkänna statsrådets förslag till beslut eller förkasta det. I sistnämnda fall återgår ärendet till statsrådet för ny beredning.

I den fortsatta behandlingen av ärendet kan statsrådet antingen upprepa sitt tidigare förslag eller lägga fram ett nytt. I vardera fallet kan presidenten godkänna det nya förslaget som sådant eller besluta annorlunda i saken än vad statsrådet har föreslagit. Den föreslagna procedurregeln fräntar således inte presidenten möjligheten att avvika från statsrådets förslag till beslut, men statsrådet får en möjlighet till interna diskussioner om den uppkomna situationen samt till överläggningar med presidenten om godkännande av statsrådets ursprungliga förslag eller statsrådets nya kompromissförslag.

Som en följd av den föreslagna reformen kommer en meningsskiljaktighet mellan presidenten och statsrådet inte att lösas vid ett enda sammanträde, utan ärendet måste tas upp till ny behandling. Denna procedurregel kan ha den inverkan att presidenten och statsrådet allt grundligare överväger möjligheterna att undvika en öppen konflikt. Om en konflikt emellertid uppstår ger den i stadgandet nämnda obligatoriska andra behandlingsgången en tilläggsmöjlighet för att sammanjämka åsikterna.

Det kan uppskattas att procedurregeln minskar på antalet fall där presidenten fattar sitt beslut mot statsrådets vilja. Dessa fall är problematiska med tanke på det politiska ansvar som utgör en del av parlamentarismen. Åtminstone i teorin är de också problematiska med tanke på det juridiska ansvarssystemet, eftersom presidenten endast har begränsat juridiskt ansvar för sina beslut. Av dessa orsaker är det föreslagna systemet motiverat, även om procedurreglerna blir mer komplicerade. Meningsskiljaktigheter kommer uppenbarligen att bli så sällsynta att det föreslagna systemet inte kommer att försvåra beslutsfattandet i praktiken.

Enligt förslaget innehåller 2 mom. en uttömmande förteckning på sex punkter över ärenden i vilka presidenten fattar sitt beslut på ett annat sätt än enligt huvudregeln i 1 mom. I varje punkt stadgas likaså uttömmande om

vilka undantag från huvudregeln som tillämpas beträffande respektive punkt. Det viktigaste undantaget gäller avlåtandet av regeringspropositioner, där presidenten på ett fastare sätt än enligt huvudregeln är bunden av statsrådets förslag till beslut. De följande tre undantagen gäller fall då statsrådet inte framlägger något förslag till beslut. Enligt detta enklare förfarande avgör presidenten enligt förslaget årligen t.ex. över ettusen medborgarskaps- och benädningsärenden. De två sista undantagen gäller presidentens beslutsfattande utom statsrådet.

Punkt 1 i momentet gäller avlåtande eller återtagande av regeringspropositioner. Då presidenten enligt huvudregeln i sista skedet kan avgöra ett ärende enligt sin egen vilja om han är av annan åsikt än statsrådet, måste han i de ärenden som avses i 1 punkten antingen böja sig för statsrådets vilja eller avstå från att avlåta propositionen. Presidenten kan inte avlåta propositionen med annat innehåll än vad som föreslagits av statsrådet. Detta stadgande är motiverat eftersom statsrådets centrala uppgift i det parlamentariska systemet är att uppgöra propositioner för riksdagen. I de flesta andra länder, även i t.ex. Frankrike och För-enta staterna, hör inte avgivandet av lagförslag till statsöverhuvudets uppgifter.

Förfarandet vid avlåtandet av regeringspropositioner kan leda till att presidenten och statsrådet drivs in i en konflikt som leder till att regeringspropositionen inte alls kan avlåtas. I skenet av statspraxis hittills är det inte sannolikt att man hamnar in i en sådan återvändsgränd, men i princip är det möjligt. I en tillspetsad situation där presidenten inte går med på att avlåta en regeringsproposition som statsrådet anser vara av väsentlig betydelse kan riksdagen i sista hand få sin vilja igenom genom att utnyttja riksdagsmännens rätt att väcka lagmotioner. Med tanke på riksdagens lagstiftningsmakt är det således inte nödvändigt att överföra befogenheten att avge regeringspropositioner från presidenten till statsrådet eller att skapa ett dylikt, i många avseenden problematiskt, arrangemang att presidenten också mot sin vilja skulle vara tvungen att avlåta en regeringsproposition till riksdagen.

Utgångspunkten för 2 punkten i momentet är tanken att det vid statsrådets allmänna sammanträde inte är nödvändigt att bereda sådana beslut som fattas av presidenten, där samhälls- eller de ekonomiskpolitiska synpunkterna inte är centrala. Vissa av presidentens

beslut som direkt berör enskilda människor är av detta slag. I stadgandet nämns som exempel benådning och beviljande av medborgarskap.

Förutom de ärenden som uttryckligen nämns i 2 punkten beslutar presidenten om många andra ärenden som berör enskilda människor och även om andra sådana ärenden som beträffande sitt innehåll inte förutsätter att de behandlas i ett statsråd som är ansvarigt inför parlamentet. Inte heller i framtiden är det ändamålsenligt att förberedelsevis behandla dessa ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde. Emedan presidentens beslutsmyndighet i dylika ärenden huvudsakligen grundar sig på stadganden på en lägre nivå än grundlag, är det heller inte ändamålsenligt att i grundlagen ta in en detaljerad förteckning över dem. Därför ger 2 punkten bemyndigande att genom vanlig lag stadga om i vilka ärenden av detta slag det inte krävs ett förslag till beslut av statsrådet. Uttrycket "som särskilt nämns" betyder att typerna av ärenden skall individualiseras i lag. I lag kan man t.ex. stadga att beviljande av dispens eller förlänande av tjänsteutmärkelse-tecken, hederstitel eller livräddningsmedalj inte förutsätter att ärendet förberedelsevis behandlas i statstådet.

Ett förslag till beslut som antagits av statsrådets allmänna sammanträde är heller inte nödvändigt i ärenden som avgörs av presidenten på grund av det symbolvärde som är behäftat med ärendet eller på grund av veder-tagen praxis i det internationella umgänget. Uttrycket "som på grund av sitt innehåll inte förutsätter förberedande behandling vid statsrådets allmänna sammanträde" syftar på ärendenas faktiska natur och ställer i och för sig inte t.ex. utrikesfrågorna utanför tillämpningsområdet. Avgörande är om det i beredningen av ett visst ärende ingår synpunkter som förutsätter prövning av statsrådet. Med stöd av bemyndigandet i 2 punkten kunde man genom vanlig lag t.ex. stadga att presidenten som regel avgör frågan om anhängan om agremang som en främmande stat begärt eller utser en representant för finska staten att delta i utländska högtidstillfällen utan att ärendet bereds i statsrådet. I propositionens förslag till lag om ändring av lagen om statsrådet ingår ett stadgande som individualiserar de ärenden som avses i 2 punkten.

Enligt förslaget beslutar presidenten om de ärenden som nämns i 2 punkten vid statsrådets sammanträde och på föredragning av en mi-

nister. Avsikten är att statsrådet som ett kollegium inte alls behandlar ärenden som hör till denna grupp. Grundlagen ställer emellertid inte uttryckligt hinder för statsrådet att diskutera ärendet t.ex. vid aftonskolan innan ministerna föredrar det för presidenten. Den föredragande ministern kan då föra fram statsrådets syn på hur saken borde avgöras. Statsrådet kan emellertid inte göra upp ett sådant förslag till beslut som avses i 1 mom., varför presidenten enligt egen prövning kan avgöra ärendet mot statsrådets ståndpunkt.

Den föreslagna 3 punkten i momentet gäller utnämning av en medlem av statsrådet och entledigande av honom från hans uppdrag. Enligt stadgandet beslutar presidenten om dessa ärenden utan statsrådets förslag till beslut men i övrigt enligt det förfarande som nämns i huvudregeln i 1 mom. Detta innebär att presidenten på statsministerns eller en annan ministers föredragning beslutar om en ministers utnämning eller avsked från statsrådet. Om beslutet emellertid berör hela statsrådet tillämpas ett tilläggsundantag, enligt vilket den som föredrar beslutet inte är en minister utan vederbörande föredragande i statsrådet. För klarhetens skull hänvisas i stadgandet också till de särskilda stadganden i grundlagen om förfarandet vid utnämning och beviljande av avsked. Stadgandet i den föreslagna 3 punkten motsvarar den praxis som har tillämpats, även om beslut som avser hela statsrådet, med avvikelse från gällande stadgande, måste fattas på föredragning. Utnämmandet av statsrådet föregås av ett förfarande i flera skeden som regleras i den föreslagna 36 §, varför det är motiverat att beslutsfattandet sker på föredragning.

Enligt 4 punkten beslutar presidenten om de i självstyrelselagen för Åland (1144/91) avsedda ärendena i regel utan statsrådets förslag till beslut. I självstyrelselagen för Åland ges republikens president rätt att besluta bl.a. om att en landskapslag skall förfalla och om utnämning av landshövdingen. Presidentens beslutsrätt i de flesta ärenden som gäller Åland är till sin natur mera juridisk än samhälls- och ekonomiskpolitisk, varför det är motiverat att dessa ärenden på samma sätt som i dag föredras av justitieministeriet utan förslag till beslut av statsrådets allmänna sammanträde. Presidentens beslut om landskapets ekonomi, som för tillfället föredras av finansministeriet, hör emellertid på grund av sin natur till ärenden som

bör beredas av statsrådets allmänna sammanträde. Av denna orsak handläggs de enligt huvudregeln i 1 mom.

Enligt 5 punkten beslutar presidenten utom statsrådet på föredragning av en föredragande som förordnats av presidenten om väckande av åtal mot en medlem av statsrådet eller justitietskanslern samt om ärenden som gäller övervakningen av statsförvaltningen. Förslaget motsvarar i huvudsak den sista meningen i gällande 34 § 2 mom. i regeringsformen. Om vidtagande av juridiskt betydelsefulla åtgärder skall ändå alltid beslutas på föredragning.

Ministeransvarighetsarbetsgruppen som tillsatts av justitieministeriet har i sitt betänkande av den 10 januari 1994 (Justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 1/1994) ansett att riksdagens grundlagsutskott borde ges ensamrätt att besluta om väckande av åtal. I ärendets nuvarande beredningsskede är det emellertid inte ändamålsenligt att avskaffa presidentens rätt att väcka åtal, utan arbetsgruppens förslag bör övervägas senare i samband med en revision gällande riksätten.

Punkt 6 som gäller presidentens beslutsfattande i militära kommandomål och militära utnämningsärenden motsvarar i sak det nuvarande 4 mom., likväl med förtydligandet att det förutsätts att man på lagnivå stadgar om förfarandet vid beslutsfattandet. Stadgandet gör det möjligt att fortsätta nuvarande praxis om vilken stadgas i 8 § lagen om försvarsmakten (402/74) och som baserar sig på föredragning av kommandören för försvarsmakten. Å andra sidan ställer stadgandet inte hinder för att genom vanlig lag t.ex. genomföra ett arrangemang, i vilket presidenten beslutar om militära kommandomål och militära utnämningsmål på normalt sätt i statsrådet eller utom statsrådet på föredragning av försvarsministern som är parlamentariskt ansvarig inför riksdagen. I 5 § 2 mom. lagen om gränsbevakningsväsendet (357/92) stadgas redan nu att inrikesministern föredrar gränsbevakningsväsendets militära utnämningsärenden för republikens president.

I paragrafens 3 mom. ingår ett stadgande som gäller kontrasignering av presidentens beslut. Den minister eller någon annan som föredragit ärendet kontrasignerar beslutet. Någon annan än en minister kan vara föredragande, och därmed den som kontrasignerar beslutet, endast i de fall som avses i 2 mom. 3 punkten sista satsen samt 5 och 6 punkten.

Kontrasignering är en förutsättning för att presidentens beslut skall vara bindande, på samma sätt som iakttagandet av övriga procedurregler om vilka stadgas i 34 §. Det anses inte nödvändigt att gällande stadgande om att kontrasignering är en förutsättning för att presidentens beslut skall träda i kraft bibehålls, eftersom detta är klart även utan ett uttryckligt stadgande. En betoning av kontrasigneringens betydelse kan dessutom fördunkla det faktum att alla de procedurregler om vilka stadgas i 34 § är en förutsättning för att presidentens beslut skall bli bindande.

Det föreslås att 5 mom. i gällande paragraf om ansvaret för den som kontrasignerat presidentens beslut utgår, eftersom föredraganden även utan stadganden i grundlagen bär ansvar för att expeditioner som givits om beslut är riktiga.

I den föreslagna paragrafen har man strävat efter en uttömmande reglering av ärenden i vilka presidentens beslutsfattande inte sker enligt huvudreglerna i 1 mom. Detta gäller emellertid inte ärenden i vilka en person som innehar ställningen som republikens president fattar beslut i andra samhällsroller än som ett statsorgan. Det tydligaste exemplet är republikens presidents eller överbefälhavarens för försvarsmakten ställning såsom stormästare för riddarordnarna, vilka fungerar som offentlig-rättsliga föreningar. Den person som innehar ställningen som republikens president kan därför även i framtiden i egenskap av stormästare förlåna ordenstecken utom statsrådet och utan ministermedverkan.

36 §. Enligt förslaget genomgår sakinnehållet i 36 § regeringsformen om regeringsbildning en mycket betydande förändring: riksdagen ges rätt att utse den som skall utnämnas till statsminister. I övrigt bevaras huvudsakligen stadgandena om utnämningförfarandet, även om de formuleras på nytt. Oförändrat till sin ordalydelse är dock 1 mom. som uttrycker principen för parlamentarism.

Presidenten utnämner enligt 2 mom. också i fortsättningen medlemmarna av statsrådet, dvs. statsministern och de övriga ministrarna. Även ministrarnas allmänna behörighetskrav — redbarhet, skicklighet, finskt medborgarskap — bevaras.

I 3 mom. regleras den omröstning i riksdagen som gäller vem som skall utnämnas till statsminister och presidentens behörighet vid

utnämningen av statsministern och ministrarna.

Enligt förslaget skall riksdagen utse den som skall utnämnas till statsminister genom ett förfarande som påminner om det som stadgas i 25 § 2 mom. riksdagsordningen om val av talman. Till skillnad från val av talman behövs inte ett eventuell ny omröstning förrättas omedelbart efter att den första avslutats. Riksdagen beslutar om eventuell diskussion. Riksdagens talman beslutar med stöd av 55 § riksdagsordningen om ärendet skall ingå i dagordningen för plenum.

Det skall inte finnas officiellt tillsatta kandidater i omröstningen. I detta avseende motsvarar förfarandet valet av talman och valet av republikens president som före reformen år 1987 förrättades av elektorer. I praktiken kan systemet efter riksdagsval fungera så att riksdagsgrupperna organiserar sig så snart valresultatet är klart. Gruppernas ledare eller andra av grupperna utsedda personer förhandlar om regeringsbasen och statsministerns person. Utgående från de erfarenheter man fått av valet av talman och presidentval med elektorer kan man göra den bedömningen att bristen på officiellt uppställda kandidater inte förorsakar förvirring i röstningsförfarandet. I riksdagens arbetsordning kan man vid behov ge sådana klarläggande procedurella regler som inte begränsar riksdagsmännens rätt att rösta på den person han önskar.

Omröstningarna är högst tre till antalet. Om någon av statsministerkandidaterna erhåller flertalet av de avgivna rösterna, konstaterar talmannen att riksdagen har valt denna att utnämnas till statsminister. I rösträkningen räknas, på samma sätt som vid val av talman, alla godkända röster som har avgetts för en viss person, dock inte blanka eller förkastade röstsedlar. Detta innebär att valet av den person som utnämns till statsminister inte förutsätter stöd av den absoluta majoriteten av riksdagsmännen. Man kan under vissa förutsättningar välja den person som utnämns till statsminister om de riksdagsmän som befinner sig i avgörande ställning genom att rösta tomt väljer att passivt stöda den kandidat som har mest stöd.

Om ingen erhåller flertalet av de avgivna rösterna i den första omröstningen, skall en andra omröstning förrättas vid samma eller vid ett senare plenum. Om ingen erhåller flertalet av de avgivna rösterna i den andra omröst-

ningen, förrättas ännu en tredje omröstning. Om någon erhåller flertalet av de avgivna rösterna i den tredje omröstningen, har han valts för utnämning till statsminister. Om ingen ens i den tredje omröstningen erhåller majoritet, ordnas inte fler omröstningar. Behandlingen av ärendet i riksdagen upphör med att talmannen konstaterar kandidaternas röstetal.

Om riksdagen på nämnt sätt misslyckas i valet av statsminister övergår man att tillämpa stadganden som till sitt innehåll påminner om de stadganden som trädde i kraft genom reformerna år 1987 och 1991. Presidenten är då juridiskt fri att utnämna vem som helst som uppfyller behörighetskraven till statsminister, också en person som inte har kandiderat i statsministervalet i riksdagen. Presidentens faktiska valfrihet begränsas dock av vissa i grundlagen stadgade procedurrella former. Presidenten har en skyldighet att höra riksdagens talman och samtliga riksdagsgrupper innan han utnämner statsministern. Dessutom har riksdagen genast efter utnämningen av ministären möjlighet att ge statsministern misstroendevo- tum, eftersom regeringen ju i enlighet med 36 a §, som stadgades år 1991 och avses förbli i kraft, utan dröjsmål skall överlämna sitt program till riksdagen som ett meddelande.

Presidenten utnämner de övriga ministrarna efter att ha hört vederbörande riksdagsgrupper. Stadgandet om hörande i den gällande 36 § 2 mom. 1 meningen motsvaras av stadgandet om hörande av de andra ministrarna än statsministern. Detta hörande innebär att riksdagsgrupperna skall höras innan ministrarna utnämns, oberoende av genom vilket förfarande statsministern har utnämnts. Däremot skall riksdagsgrupperna före utnämningen av statsminister höras endast i det fall att riksdagen har misslyckats i sin uppgift att utse statsminister och ansvaret för regeringsbildningen därmed har övergått till presidenten.

Avsikten med hörandet av riksdagsgrupperna är olika vid utnämning av statsminister och vid utnämning av ministrarna. Före utnämningen av statsminister uttrycker grupperna sin inställning till regeringsbasen och därmed också till den blivande statsministern. Detta hörande ansluter sig till presidentens strävan att utnämna en regering som åtnjuter så stort förtroende som möjligt i riksdagen. Då presidenten utreder en möjlig regeringsbas är det på sin plats att han hör samtliga riksdagsgrupper. Till skillnad från gällande stadgande uttrycks

detta tydligt i förslaget. I det föreslagna stadgandet används även uttrycket "riksdagsgrupper", eftersom detta uttryck trots att det är öppet för tolkningar är tydligare än uttrycket "riksdagens olika grupper" i det gällande stadgandet. Stadgandet innehåller ett minimikrav på att riksdagsgrupperna skall höras och det hindrar inte presidenten från att höra också vilka andra instanser eller grupper som helst. Om t.ex. en riksdagsgrupp upplöses under regeringsbildningen, kan presidenten efter prövning höra riksdagsmän som inte hör till någon grupp eller sammanslutningar av riksdagsmän som inte hör till någon grupp.

Hörandet av riksdagsgrupperna före utnämningen av ministrarna sker i ett skede, där regeringsbasen har slagits fast och statsministern har valts. Detta ger riksdagsgrupperna möjlighet att inverka på valet av de övriga ministrarna. Till skillnad från hörandet vid utnämningen av statsminister behöver presidenten dock inte i allmänhet förhandla med samtliga riksdagsgrupper, utan endast de grupper som stöder den regering som skall utnämnas. Därför används uttrycket "vederbörande riksdagsgrupper" i det föreslagna stadgandet. Stadgandets flexibla ordalydelse gör det möjligt för presidenten att enligt prövning höra samtliga riksdagsgrupper, t.ex. då en minoritetsregering eller en icke-politisk regering bildas.

Tidpunkten för hörandet, regeringsförhandlingarnas gång och det huruvida statsministern och de övriga ministrarna utnämns vid samma eller två skilda statsrådssammanträden blir beroende av praxis.

Förslaget till 36 § innehåller inte särskilda stadganden om det förfarande som skall iakttas då en enskild minister byts ut. Byte av statsministern förutsätter emellertid enligt 3 mom. alltid behandling i riksdagen. Förslaget till 4 mom. om förfarandet vid byte av övriga ministrar utvisar att det inte är nödvändigt att sammankalla riksdagen t.ex. under sommarpausen på grund av byte av en enskild minister, om detta byte inte undantagsvis anses betyda att statsrådets sammansättning på ett betydande sätt ändras.

Byte också av en enskild minister kan vara betydande i den mening som avses i 4 mom. om bytet innebär en sådan ändring i regeringens politiska sammansättning att regeringen till följd därav förlorar sin majoritet i riksdagen. Hjälp vid tolkningen av ordet betydande fås också ur 36 a § som förpliktar statsrådet att

överlämna sitt program till riksdagen som ett meddelande efter utnämningen och också om statsrådets sammansättning genomgår en ”betydande” ändring. Hänvisningen till hörandet av vederbörande riksdagsgrupper i det föreslagna 3 mom. skall vid byte av en enskild minister förstås så att åtminstone den riksdagsgrupp eller de riksdagsgrupper som den minister bytet gäller tillhör skall höras.

Enligt förslaget ges 36 § 3 mom. regeringsformen en helt ny ordalydelse på det sätt som beskrivs ovan. Detta innebär samtidigt att det enda stadgandet i gällande 3 mom., kravet på att justitieministern och åtminstone en annan minister skall ha avlagt en juridisk examen, utgår. Stadgandet kan inte anses motiverat eftersom särskilda behörighetskrav inte heller har uppställts för de övriga ministrarna.

87 §. I 1 mom. föreslås bevarandet av den nuvarande ordningen i vilken republikens president utövar sin tjänsteutnämningssbefogenhet dels med stöd direkt av grundlagen och dels med stöd av andra författningar. Den tjänsteutnämningssbefogenhet som med stöd direkt av grundlagen tillkommer presidenten inskränks i förslaget.

På grundlagsnivå har presidenten enligt förslaget befogenhet att tillsätta endast de allra högsta tjänsterna inom staten eller de tjänster som det är motiverat att han tillsätter, t.ex. med tanke på helheten i statsförfattningssystemet eller för att individens rättsskydd skall kunna tryggas. Inskränkningen av presidentens befogenhet att med direkt stöd av grundlagen tillsätta tjänster lindras genom att man samtidigt tillåter att utnämningssbefogenheten överförs på presidenten genom vanlig lag i enlighet med 1 mom. 7 punkten.

Förteckningen i 1 mom. 1 punkten är densamma som hittills. Om presidentens rätt att utnämna justitiekanslersadjointens suppleant finns ett särskilt stadgande i 37 § regeringsformen. Eftersom det är inte fråga om en tjänst i den mening som regeringsformen avser, är det inte nödvändigt att till 1 mom. 1 punkten tillägga justitiekanslersadjointens suppleant, trots att suppleanten jämställs med justitiekanslern och justitiekanslersadjointen t.ex. i 1 § lagen om riksätten (1223/90).

I den föreslagna 2 punkten finns stadgandena om besättande av domartjänster. Punkten ersätter sålunda de gällande stadgandena i 87 § 3 och 4 punkten samt 89 § regeringsformen. Före de ändringar i regeringsformen som be-

rodde på underrättsreformen och indragningen av magistraterna (637/87 och 1418/92) och som trädde i kraft vid ingången av december 1993 fanns det stadganden om utnämningen av domare även i de upphävda stadgandena i 88 § 1 mom. och 90 § 1 mom. Även om stadgandena har förenklats förblir punkten om tillsättande av domartjänster mera detaljerad än de övriga stadgandena om tjänsteutnämningar i regeringsformen. Detta kan motiveras med den betydelse som domstolsväsendet har för individens rättsskydd.

I 2 punkten har domarämbetena indelats i två grupper. Tjänsterna i den första gruppen tillsätts av presidenten med stöd av ett ovillkorligt stadgande i grundlagen. Till denna grupp hör presidenterna och ledamöterna vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

Till den andra gruppen hör alla andra domartjänster. Presidenten besätter också dessa tjänster med direkt stöd av grundlagen. Presidentens utnämningssbefogenhet är dock inte på denna punkt ovillkorlig, utan den kan genom en lag delegeras till högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. Till skillnad från de gällande stadgandena i regeringsformen placeras i denna grupp presidenterna och ledamöterna vid hovrätterna, lagmännen vid tingsrätterna och tingsdomarna. Inte heller benämningen på de tjänster som hör till denna grupp nämns längre i grundlagen, vilket är konsekvent med tanke på att man i V kap. regeringsformen som gäller domstolsväsendet endast nämner högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

Det föreslagna stadgandet gäller också tjänsterna som överdomare och domare vid länsrätterna och tjänsterna som domare vid specialdomstolarna som det för närvarande inte alls stadgas om i grundlagen. Specialdomstolar är bl.a. jorddomstolen, vattendomstolen, vattenöverdomstolen, försäkringsdomstolen, arbetsdomstolen och marknadsdomstolen. Till denna del inskränker det föreslagna stadgandet möjligheten att reglera utnämningssbefogenheten genom vanlig lag, eftersom utnämningssbefogenheten kan tillkomma endast presidenten, högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. Nämndemännen och deras motsvarigheter lekmannarepresentanterna har inte denna syssla som huvudsyssla och anses därför inte inneha domarämbete. Därför är det möjligt att också i fortsättningen låta t.ex. kommunernas

fullmäktige utnämna dem. Detsamma gäller sakkunnigledamöterna vid länsrätterna, som enligt 11 a § (242/89) lagen om länsrätterna utnämns av statsrådet.

De detaljer som ansluter sig till förfarandet vid besättande av domartjänster, t.ex. upprättande av förslag och tjänsteframställning, regleras enligt förslaget i lag. Man dryftar som bäst en revision av dessa arrangemang och det är för övrigt inte heller ändamålsenligt att stadga om utnämningsskäl i grundlagen. Även om regleringen av besättande av domartjänster ändras i enlighet med förslaget, förblir förfarandet alltså tämligen ställt. Riksdagen får ändå till vissa delar större möjligheter att revidera det. Å andra sidan är stadgandet mera begränsande än gällande stadganden såtillvida att man inte alls kan överföra utnämningen av domare på statsrådet eller någon förvaltning som är underställd statsrådet. En av domstolsväsendets uppgifter är att ge individen rättskydd gentemot förvaltningsmaskineriet och således är det inte motiverat att anförtro makten att utnämna domare åt förvaltningen.

I momentets 3 punkt föreslås ett stadgande om att statssekreterarna och kanslicheferna vid ministerierna utnämns av presidenten. Även statsrådets kansli räknas till ministerierna. Stadgandet innebär att presidenten utser den högsta tjänstemannen vid varje ministerium. Å andra sidan innebär stadgandet också att presidenten inte längre — om inte annat särskilt stadgas i lag — beslutar om andra tjänsteutnämningar inom centralförvaltningen. Det råder ett omfattande samförstånd om att utnämningssmakten beträffande övriga tjänster inom centralförvaltningen flyttas till statsrådet. Denna inställning kommer till uttryck även i det principbeslut gällande organiseringen av utnämningssmakten inom statsförvaltningen som statsrådet godkände den 23 juni 1994.

I den föreslagna 4 punkten bevaras presidentens befogenhet att utnämna landshövdingar.

Den föreslagna 5 punkten motsvarar vissa stadganden i den gällande 6 punkten. Det är motiverat att bibehålla presidentens befogenhet att utnämna chefen för och föredragandena vid republikens presidents kansli, eftersom presidenten och kansliet bedriver ett nära samarbete. Med tanke på den särskilda ställning som presidentens kansli innehar är det också motiverat att bevara stadgandet om detta på grundlagsnivå.

Den föreslagna 6 punkten ersätter det nuva-

rande 90 § 2 mom. regeringsformen, enligt vilket presidenten utnämner "officerarna i armén och vid flottan". I stadgandets ordalydelse används uttrycket "försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets officerare". Stadgandet beskriver bättre än gällande stadgande i regeringsformen myndighetsorganisationen i lagen om försvarsmakten och i lagen om gränsbevakningsväsendet.

Den föreslagna 7 punkten gör det möjligt att ge presidenten befogenhet att tillsätta också andra tjänster än dem som han enligt regeringsformen uttryckligen skall tillsätta. Förutsättningen är dock att riksdagen stiftar eller har stiftat en lag om detta. Detta är en betydande förändring, eftersom de flesta stadgandena om presidentens utnämningssbefogenhet för närvarande finns i förordningar. Ändringen är motiverad eftersom det av principiella orsaker är viktigt att utökandet av presidentens uppgifter förutsätter riksdagens medverkan. Möjligheten att genom förordning stadga om omfånget av presidentens tjänsteutnämningssbefogenhet innebär att presidenten själv eller statsrådet får besluta om befogenhetens omfång. Enligt den föreslagna 7 punkten är det möjligt att genom vanlig lag stadga om sådan presidentens tjänsteutnämningssbefogenhet som inte tillhör honom direkt med stöd av regeringsformen. Om det å andra sidan inte ges nya stadganden på lagnivå om presidentens utnämningssbefogenhet kommer befogenheten genom samverkan av de föreslagna 7 punkten och 3 mom. till den del presidentens utnämningssbefogenhet för närvarande grundar sig på stadganden på förordningsnivå att inskränkas till fördel för statsrådets utnämningssbefogenhet. I de flesta fall är det motiverat att överföra utnämningssbefogenheten, men det är skäl att genom att stadga om dem i lag bevara vissa sådana utnämningssbefogenheter som för närvarande endast regleras i förordningar. Det vore motiverat att presidenten också i fortsättningen utnämner sådana högre tjänstemän vars särskilda uppdrag det är att ge individen rättsskydd mot förvaltningsmaskineriet.

Lagändringar är nödvändiga också i sådana fall där presidenten med stöd av en vanlig lag har befogenhet att tillsätta sådana tjänster som det inte längre finns någon anledning att han tillsätter. Eftersom presidentens befogenhet att med stöd av lag tillsätta tjänster enligt den föreslagna 7 punkten bevaras som sådan också efter en revision av grundlagen, förutsätter det

stadganden på lagnivå för att presidenten skall kunna fråntas befogenheten att tillsätta de tjänster som hör till denna grupp. Till de tjänster som man anser det motiverat att utesluta ur presidentens utnämningssbefogenhet hör bl.a. andra tjänster inom rättsväsendet än domartjänsterna samt tjänsterna inom högskolväsendet och rättspolitiska forskningsinstitutet. Avsikten är däremot att bevara presidentens befogenhet att utnämna t.ex. ordföranden för och medlemmarna i direktionen för Finlands Bank samt ordföranden för och medlemmarna i styrelsen för folkpensionsanstalten, eftersom dessa institutioners särskilda ställning inte motiverar att utnämningssbefogenheten överförs till statsrådet.

Ärkebiskopen och biskoparna för den evangelisk-lutherska kyrkan utnämns också i fortsättningen av presidenten. Om utnämningen av biskoparna stadgas i 18 kap. 4 § kyrkolagen (1054/93), vilket stadgande bör anses gälla även ärkebiskopen. Den föreslagna ändringen i regeringsformen gör det dock möjligt att delegera utnämningssbefogenheten till kyrkan, vilket kan anses motiverat med tanke på religionsfriheten. Detta förutsätter att kyrkolagen ändras, vilket kan ske endast på initiativ av kyrkomötet. Upphävandet av lagrummet i regeringsformen om utnämning av ärkebiskopen och biskoparna innebär alltså inte att den evangelisk-lutherska kyrkans rätt att självständigt pröva en utnämningssreform minskar. Däremot utnämns biskoparna inom den ortodoxa kyrkan med stöd av förordningen om ortodoxa kyrkosamfundet (179/70) av republikens president, vilket innebär att denna befogenhet måste regleras i lag för att den också i fortsättningen skall innehas av presidenten. Man överväger inom den ortodoxa kyrkan att själv överta befogenheten att utnämna biskopar.

Professorerna vid universitetet och tekniska högskolan utnämns också i fortsättningen av republikens president, eftersom presidentens utnämningssbefogenhet grundar sig på lagen om tillsättning av tjänster som professor och biträdande professor vid högskolor (856/91). Den föreslagna ändringen i regeringsformen gör det möjligt att genom att genom vanlig lag delegera utnämningen av professorer till högskolorna. Den gällande grundlagen har hittills utgjort ett hinder för en dylik revision som betonar universitetens autonomi trots att ett brett samförstånd i sig råder i frågan.

Om tillsättande av kanslerstjänsterna för

universiteten stadgas för närvarande i lag endast för Helsingfors universitets vidkommande, i 8 § lagen om Helsingfors universitet (854/91). Kanslerstjänsterna vid andra universitet kommer inte längre att tillsättas av republikens president om frågan inte regleras genom nya stadganden på lagnivå. Om lagstadganden inte ges, innehas utnämningssbefogenheten av statsrådet i enlighet med det föreslagna 3 mom. Med tanke på den interna ordningen vid universitetet skulle det kanske vara naturligt att systemet för utnämning av professorer och kansler vid universiteten var enhetligt och förenligt med principerna om universitetens autonomi.

Stadgandet om att presidenten utnämner föredragandena i statsrådet, högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen upphävs enligt förslaget. Det är inte längre motiverat att utsträcka presidentens utnämningssbefogenhet så här lågt i tjänstehierarkin, t.ex. till yngre regeringssekreterare. Befogenheten att utnämna föredragandena i statsrådet bör överföras till statsrådet och befogenheten att utnämna föredragandena vid domstolarna till domstolarna. Det behövs inte något särskilt stadgande om frågan i grundlagen.

Tjänsterna som sändebud och utsänd konsul existerar inte längre. Därför har man vid ingången av år 1994 upphävt 87 § 7 punkten i regeringsformen enligt vilken presidenterna tillsatte tjänsterna i fråga. Republikens president utnämner fortsättningsvis cheferna för ambassaderna och beskickningarna, men det är inte längre frågan om tjänsteutnämningar utan om förordnanden. Eftersom cheferna för ambassaderna och beskickningarna representerar Finland utomlands, anses det vara motiverat att föreslå att regleringen på grundlagsnivå kompletteras med ett stadgande om presidentens befogenhet att utnämna cheferna för beskickningarna. I stadgandet används uttrycket "cheferna för beskickningarna", eftersom ordet "beskickning" i lagen om utrikesförvaltningen (1164/87) används som ett allmänt begrepp som omfattar även ambassaderna.

Inom utrikes- och försvarsförvaltningen har förordnande till en uppgift i många avseende en betydelse som motsvarar tjänsteutnämningar. Förordnandet av de högsta tjänstemännen till uppgifter inom nämnda förvaltningsgrenar tillhör för närvarande presidenten och det finns skäl för att han även i fortsättningen skall ge dessa förordnanden. Om förordnande

till en uppgift stadgas för närvarande i förordning. För utrikesförvaltningens del har det föreslagits att frågan skall regleras genom en lag som träder i kraft samtidigt som ändringen av grundlagen. Förslaget till lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen i propositionen gäller denna fråga. Det föreslås att förordnande av officerare till tjänstgöring tills vidare skall regleras i 4 mom. i ikraftträdelsestadgandet till ändringen av regeringsformen. I momentet stadgas att gällande stadganden om presidentens befogenhet att förordna en officer till tjänstgöring tillämpas tills om frågan stadgas i lag.

I 3 mom. föreslås ett uttryck för huvudregeln, enligt vilken utnämningssbefogenheten tillkommer statsrådet. Detta stadgande som motsvarar det gällande stadgandet i 88 § 3 mom. regeringsformen är till sin karaktär närmast förtydligande, eftersom tjänsteutnämningssärendena hör till styrelse- och förvaltningsärendena i vilka statsrådet har allmän behörighet redan med stöd av 40 § 1 mom. regeringsformen.

Den andra meningen i det föreslagna 3 mom. gör det möjligt att överföra utnämningssbefogenheten från statsrådet utan att stadgandet om detta uttryckligen behöver vara ett stadgande på lagnivå. Avsikten är dock inte att utnämningssbefogenheten skall kunna överföras i vilken form som helst, utan den nivå på stadgandet som krävs bestäms av de allmänna principerna om lagstiftningsmakten. En överföring av utnämningssbefogenheten från statsrådet till presidenten förutsätter i enlighet med 1 mom. 7 punkten uttryckligen en författning på lagnivå.

Uttrycket "statsrådet" i det föreslagna momentet avser förutom statsrådets allmänna sammanträde också dess ministerier och statsrådets kansli. Av specialstadgandena om statsrådet framkommer om utnämningssbefogenheten tillkommer allmänna sammanträdet eller ett ministerium.

88 §. Paragrafen upphävs enligt förslaget. En del av dess stadganden föreslås ingå i 87 § och en del gäller frågor som är alltför detaljerade för att de skall regleras på grundlagsnivå.

89 §. Paragrafen upphävs enligt förslaget, eftersom det är ändamålsenligt att stadgandena om förfarandet vid tillsättande av tjänster ingår i vanlig lag.

90 §. Också denna paragraf föreslås bli upphävd i förslaget. Paragrafens 1 mom. är endast ett hänvisningsstadgande som blir onödigt i

och med den föreslagna nya formuleringen av 87 § 1 mom. Stadgandet som motsvarar paragrafens 2 mom. överförs i förslaget till 87 § 1 mom. 6 punkten.

Ikraftträdelse- och övergångsstadganden. Lagförslaget innehåller annars ett sedvanligt, öppet ikraftträdelsestadgande men året för ikraftträdande har preciserats till år 1995. Dessutom föreslås det att man utfärdar övergångsstadganden som gäller bl.a. tjänsteutnämningar och befogenheten att utfärda förordningar.

Det föreslagna 2 mom. innehåller ett övergångsstadgande beträffande utfärdandet av stadganden och bestämmelser på lägre nivå än lagnivå. På grund av allmänna principer förblir sådana förordningar som utfärdats direkt med stöd av 28 § regeringsformen, vilken enligt förslaget upphävs, gällande såvida de inte till sitt innehåll blivit grundlags- eller lagstridiga. Detta sägs inte uttryckligen i stadgandet. Där emot konstateras att förordningar som utfärdats innan ändringen av regeringsformen träder i kraft ändras enligt de nya stadgandena om befogenhet att utfärda förordningar. Detta innebär i ett typiskt fall att en förordning som presidenten i tiderna utfärdat ändras genom en statsrådsförordning.

Första meningen i 2 mom. innebär beträffande förordningar som presidenten utfärdat direkt med stöd av grundlag att dessa förordningar varken kan ändras eller upphävas om inte det i lag stadgats om befogenhet att ändra dem. För att garantera en smidig övergångsperiod har man till momentet fogat ett stadgande om att en förordning kan upphävas genom förordning även innan bemyndigande i lag. För det andra har det stadgats att befogenheter som utfärdats direkt med stöd av grundlag utan hinder av det föreslagna 21 § 2 mom. kan ändras tills den 31 december 1996. Ändringen görs genom statsrådets förordning. Hänvisningen till 21 § 2 mom. innebär att stadgandet inte berättigar till en avvikelse från t.ex. begränsningarna beträffande befogenheten att utfärda förordningar i 21 § 3 mom. Med stöd av övergångsstadgandet kan man inte heller utfärda en helt ny förordning direkt med stöd av grundlag.

Liknande övergångsstadganden som de som gäller förordningar som utfärdas direkt med stöd av grundlag gäller även för bestämmelser på lägre nivå än förordning. Under de senaste åren har man strävat till att revidera normgiv-

ningsbefogenheten utgående från principen att normgivning på lägre nivå skall basera sig på bemyndigande i lag. I 4 § lagen om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar (573/89), stadgas ändå uttryckligen endast om att anvisningar som gäller kommuner och kommunförbund får meddelas endast med stöd av ett individualiserat bemyndigande i lag. Trots att man försökt gallra bestämmelser som baserar sig på överföring vidare av befogenheten att utfärda stadganden förekommer det ännu rikligt med gällande bestämmelser som inte direkt baserar sig på lag. Den föreslagna 21 § i regeringsformen hindrar att dylika bestämmelser ändras. För att försäkra sig om ett smidigt övergångsskede föreslås ett ikraftträdelsestadgande i vilket man stadgar om en övergångsperiod som pågår till den 31 december 1996. Under den tiden kan bestämmelser på lägre nivå än förordningar ändras enligt bemyndiganden som gällde innan regeringsformen träder i kraft. Detta gäller även bemyndiganden med vilka man genom lag, på ett sätt som strider mot det föreslagna 21 § 2 mom., direkt överlåtit befogenheten att utfärda författningar till en myndighet på lägre nivå än ett ministerium. Övergångsstadgandet berättigar inte till ny vidareöverföring av befogenheten att utfärda förordningar (subdelegation).

Det föreslagna 3 mom. har samband med 89 § som skall upphävas och i vilken stadgas om förfarandet i samband med tillsättandet av vissa domartjänster samt högskolornas professorstjänster. Upphävandet av paragrafen innebär att man avstår från förslagsförfarandet. Genom övergångsstadgandet möjliggörs tillämpningen av 89 § på sådant förfarande vid tillsättande av tjänster som gäller tjänster som förklarats lediga att sökas senast den 31 december 1996. Till den del det stadgas om förfarande vid tillsättande av nämnda tjänster i lag som träder i kraft innan övergångsperioden löpt ut, skall den lagen följas.

I ikraftträdelsestadgandets 4 mom. ges ett övergångsstadgande gällande försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet. Det föreslagna 34 § 2 mom. 6 punkten innebär att om presidentens beslutsfattande i militära kommandomål och militära utnämningssmål bör stadgas genom lag. Trots att det redan för närvarande stadgas om ovan nämnda ärenden genom lag är lagstadgandena inte till alla delar tillräckligt detaljerade. Genom det föreslagna ikraftträdelsestadgandets 3 mom. försäkras man sig om att

de stadganden på förordningsnivå som gäller ärendet kvarstår och kan tillämpas tills nödvändiga ändringar gjorts i lag.

1.2. Riksdagsordningen

69 §. Det föreslås att paragrafen helt omskrivs så att stadgandets ordalydelse motsvarar vedertagen statspraxis. Samtidigt avlägsnas konsekvenserna ur det gällande stadgandet och löses vissa uppkomna tolkningsproblem på ett sätt som tryggar riksdagens påverkningsmöjligheter. Man strävar dock inte till att lösa alla uppkomna problem genom ett uttryckligt stadgande. Det är t.ex. inte nödvändigt att stadga skilt om tidpunkten för riksdagens godkännande, eftersom man även annars anser att godkännandet måste erhållas innan man förbinder sig till ett fördrag.

Paragrafens 1 mom. och 2 mom. gäller godkännande av en internationell förpliktelse och 3 mom. och 4 mom. gäller genomförande av en förpliktelse som hör till området för lagstiftningen så att den blir en del av den finska rättsordningen. Man har således gjort en klar skillnad mellan godkännande och ikraftträdande. Förutom att skillnaden i praktiken blivit etablerad är den också praktisk. Det föreslagna stadgandet skapar en grund för att godkännande och ikraftträdande tidsmässigt kan skiljas från varandra när det av ändamålsenlighetsskäl är påkallat. Det vore nyttigt med en åtskillnad t.ex. då när det finns politiskt tryck för en snabb ratificering av ett fördrag men dess sannolika internationellrättsliga ikraftträdande kommer att ske först om flera år.

I 1 mom. stadgas om vilka folkrättsliga förpliktelser som förutsätter riksdagens godkännande. Momentet motsvarar i huvudsak det gällande 2 mom. med därtill har fogats den del av det gällande 1 mom. som gäller riksdagens godkännande.

Riksdagens behörighet begränsas inte till förpliktelser i form av statsfördrag utan stadgandet gäller enligt vedertagen praxis även andra folkrättsliga förpliktelser. Avsikten är dock inte att begränsa riksdagens befogenhet att godkänna fördrag enbart till sådana internationella förpliktelser som hittills givits till riksdagen för godkännande. Ifall det genom internationellt samarbete skapas nya former för förpliktande skall det föreslagna stadgandet

tillämpas även på dessa. Det är inte nödvändigt att bibehålla det uttryckliga omnämmande av fredsfördrag som finns i det gällande stadgandet eftersom det inte råder någon tvekan om att fredsfördrag hör till statsfördragen.

Precis som för närvarande förutsätts att riksdagen godkänner förpliktelser som hör till området för lagstiftningen och fördrag som enligt konstitutionen annars förutsätter riksdagens godkännande. Till den sistnämnda gruppen hör bl.a. territorialavtal och fördrag som förutsätter nya anslag.

En ny grund för att riksdagens godkännande behövs är fördragets viktighet. Den gällande paragrafens kanske största brist är att i den inte på ett sakligt sätt kunnat fastställas de fördrag som förutsätter riksdagens godkännande. Det är svårt att definiera fördrag genom formella kriterier så att alla de fördrag som ur nationens synpunkt är betydande blir godkända av riksdagen. Därför är det motiverat att ta i bruk begreppet betydelsefulla fördrag, med vilket man fyller de luckor som kan tänkas uppstå när man med hjälp av formella kriterier definierar fördrag. Det har förfarits likadant t.ex. i Sveriges grundlag.

Grunden "betydelse" ersätter stadgandet i gällande 2 mom. om att ett fördrag kan ges till riksdagen för godkännande på basis av regeringens fria prövning. Den föreslagna nya grunden ändrar klart på situationen så att fördrag som är principiellt viktiga ur den finska utrikes- och säkerhetspolitikens synpunkt, t.ex. fördrag som gäller allianser, försvaret och vapenstillstånd, kommer att förutsätta riksdagens godkännande. Enligt ordalydelsen i gällande stadgande grundar det sig i vissa fall på regeringens fria prövning om riksdagens godkännande av fördragen krävs.

Grunden "betydelse" ersätter dessutom begreppet i det gällande 2 mom. om bindande verkan för lagstiftningen, som aldrig tillämpats enligt den ursprungliga avsikten. Så gott som varje fördrag innebär en viss grad av bindande verkan för lagstiftningen och det är inte enbart av detta skäl nödvändigt att förellägga riksdagen en stor mängd ur riksdagens synvinkel betydelselösa fördrag för dess godkännande. Först om den bindande verkan som fördraget har på lagstiftningen är märkbar skall fördraget anses förutsätta riksdagens godkännande med stöd av begreppet "betydelse".

Det föreslås att uttrycket "betydelse" skall användas i 69 § riksdagsordningen, medan ut-

trycket "viktig" används i 48 § 1 mom. riksdagsordningen som reglerar utrikesutskottets behörighet. De olika uttrycken har avsiktligt valts för att det skall vara klart att riksdagen på grund av fördragets betydelse kan sända ett fördrag som skall behandlas i riksdagen till förberedelse även i ett annat utskott än utrikesutskottet.

Enligt 1 mom. krävs riksdagens godkännande för uppsägning av en internationell förpliktelse ifall uppsägningen genom blankettlag eller en fördrags hänvisning i lag påverkar innehållet i gällande lagstiftning. I det gällande stadgandet förutsätts riksdagens godkännande inte heller i dylika fall. Uttrycket "inverkar på innehållet i gällande lagstiftning" innebär relativt omedelbar och detaljerad inverkan. Om däremot i lag finns en allmän hänvisning till fördrag eller förpliktelser som binder Finland eller ett allmänt bemyndigande gällande slutande av fördrag rörande vissa frågor kan uppsägningen av ett fördrag anses så indirekt att uppsägningen i allmänhet inte förutsätter riksdagens godkännande.

När riksdagens godkännande begärs för uppsägningen av ett fördrag kan man samtidigt ge riksdagen förslag till ändringar som behövs i lagstiftningen. Lagförslaget kan dock beroende på fallet ges även senare. Beträffande ikraftträdelselagar i blankettform kan det vara ändamålsenligt att ändra praxis så att blankettlagen uttryckligen upphävs när riksdagen ger sitt godkännande till uppsägningen av fördrag som trätt ikraft genom blankettlagen.

I 2 mom. stadgas om förfarandet vid godkännande av fördrag. En saklig ändring av det gällande stadgandet är att en förpliktelse av fördragsnatur som gäller grundlagen bör godkännas med 2/3 majoritet. På detta sätt avlägsnas den inkonsekvensen i det gällande stadgandet att fördrag godkänns med enkel majoritet medan man beslutar om ikraftträdelselagen med 2/3 majoritet. Kravet på majoritet ändras i båda stadganden så att det blir lika stort, dvs. 2/3 majoritet.

Dessutom kommer kravet på 2/3 majoritet att utsträckas till alla förslag till ändring av rikets område. Enligt gällande stadgande krävs kvalificerad majoritet endast för beslut om minskning av rikets område, vilket kan förorsaka tolkningsproblem t.ex. vid byte av området. Ändring av rikets område kan därtill anses utgöra en principiellt så viktig fråga att det är

skäl att utvidga kravet på kvalificerad majoritet till att gälla alla territoriala förändringar.

I 3 mom. stadgas om genomförande av internationella fördrag som hör till området för lagstiftningen. Enligt stadgandet stadgas i vanlig lagstiftningsordning om det nationella ikraftträdandet av folkrättsliga förpliktelser som hör till området för lagstiftningen. Detta förfarande bör iakttagas även i sådana fall där riksdagen redan tidigare har givit sitt i 1 mom. avsedda godkännande till att binda sig vid ifrågavarande fördrag eller annan förpliktelse. Stadgandet avviker från ordalydelsen i gällande stadgande men motsvarar den praxis som iakttagits sedan 1920-talet.

I 4 mom. stadgas att kravet på kvalificerad majoritet såsom nu skall vara 2/3 av de avgivna rösterna vid stiftandet av en ikraftträdelselag om en internationellrättslig förpliktelse som berör grundlagen. Stadgandet har avskilts till ett skilt moment för att man i grundlagens ikraftträdelselags inledningssats kortfattat och klarare än nuförtiden skall kunna uttrycka lagens försvårade lagstiftningsordning.

73 a §. I paragrafen görs de korrigeringar som den föreslagna ändringen av 19 § regeringsformen föranleder. Eftersom en lag som presidenten har lämnat utan stadfästelse kan tas upp till ny behandling i riksdagen utan dröjsmål, skall formuleringen i 73 a § riksdagsordningen om första lagtima riksdag ersättas med uttrycket "utan dröjsmål". Samtidigt moderniseras och komprimeras formuleringen.

84 §. Paragrafen upphävs i förslaget som onödig. Förfarandet vid återsändande av en lag till riksdagen ändras och ingår enligt förslaget i 19 § regeringsformen. I övrigt gäller paragrafen sådana frågor som inte behöver regleras på grundlagsnivå. Upphävandet av paragrafen skall beaktas vid en revision av 53 b § arbetsordningen för riksdagen.

1.3. Lagen om statsrådet

4 a §. I paragrafen uppräknas de i 34 § 2 mom. 2 punkten regeringsformen avsedda, till presidentens behörighet hörande beslut beträffande enskilda personer som inte på förhand behandlas i statsrådets allmänna sammanträde. Ärenden beträffande statens tjänsteutmärkelse-tecken och livräddningsmedaljer har även hittills föredragits för presidenten utan statsrådets förberedande behandling. Beslut om dispens

har till stora delar överförs till statsrådet eller ministerierna. I presidentens behörighet ingår fortfarande att bevilja dispens från språkrav varför dispens nämns i den föreslagna paragrafen.

Beredningen av framställningen beträffande hederstitlar sker i titelnämnden vars förslag som sådana skall föredras för republikens president. Behandlingen vid statsrådets allmänna sammanträde har även hittills varit närmast av informativ natur och det saknas skäl för att bibehålla behandlingen i allmänna sammanträdet.

Förutom ärenden som gäller enskilda människor uppräknas i paragrafen de ärenden som faller inom republikens presidents behörighet som på grund av sitt innehåll inte förutsätter förberedande behandling i statsrådets allmänna sammanträde. Riksdagens skrivelser om förkastande av regeringens proposition, om att lämna en proposition att vila eller om godkännande av förordning som givits med stöd av bemyndigande stadgande, skall bringas regeringen till kännedom utan statsrådets förberedande behandling vid presidentföredragningen, om i skrivelserna inte förutsätts åtgärder av regeringen. Däremot vore det motiverat att på förhand vid statsrådets allmänna sammanträde behandla de riksdagens skrivelser som innehåller ett utlåtande av riksdagen som förutsätter åtgärder av regeringen.

Beviljande av ett agremang som en främmande stat begärt, begäran om sidoagremang för Finlands ambassadör och sidoackreditering samt förordnande av representant för Finlands regeringen till utländska högtidstillfällen kräver inte statsrådets övervägande i den grad att det vore nödvändigt att behandla ärendena på förhand vid allmänna sammanträdet. Däremot finns det skäl för att på förhand i statsrådet behandla beslut om begäran om agremang för en representant för Finland. På så sätt får statsrådet en möjlighet att officiellt framföra sin åsikt om vem som skall vara representant för Finland. Eftersom frågan om begäran om agremang för en viss person på förhand skall behandlas i statsrådet blir det inte längre nödvändigt att på nytt behandla förordnandet av denna person till chef för en beskickning.

Utlysande av bönedag är inte ett ärende som det är motiverat att behandla på förhand i allmänna sammanträdet.

5 §. Paragrafens ordalydelse preciseras så att

den motsvarar den föreslagna 21 § regeringsformen.

Ikraftträdande. Lagförslaget innehåller anars ett sedvanligt öppet ikraftträdelsestadgande men året för ikraftträdande har preciserats till år 1995. Lagen skall träda i kraft samtidigt som förslaget till lag om ändring av regeringsformen. Enligt ikraftträdelsestadgandet kan statsrådets förordningar fram till den 31 december 1996 basera sig på sådan normgivningsbefogenhet om vilken innan lagen trätt i kraft stadgats i förordning.

1.4. Lag om utrikesförvaltningen

2 §. Det föreslås att om utrikesförvaltningens interna organisation skall stadgas genom förordning av presidenten och i ministeriets arbetsordning. Genom förordning av presidenten skall stadgas om indelningen av ett ministerium i avdelningar och därmed jämförbara enheter. Om avdelningarnas interna organisation och andra enheter stadgas i ministeriets arbetsordning i enlighet med statsrådets principbeslut av den 17 juni 1993.

Enligt förslaget beslutar presidenten om inrättandet av ambassader, permanenta legationer, särskilda delegationer och legationer samt generalkonsulat som förestås av en generalkonsul på föredragning av statsrådet. Om inrättandet av övriga delegationer beslutar utrikesministeriet.

3 §. I 1 mom. uppräknas de tjänster som presidenten utnämner till. Avsedda tjänster är redan på grund av 87 § regeringsformen tjänst som statssekreterare samt tjänst som understatssekreterare. När en statssekreterare eller understatssekreterare flyttas till utrikestjänstgöring skall han enligt förslaget i 5 § 2 mom. utnännas till utrikesråd. Trots att statsrådet enligt huvudregeln utnämner utrikesråden till tjänst, är det i detta fall motiverat att det är presidenten i stället för statsrådet som har utnämningsskyldigheten. Om förordnandet av övriga tjänstemän till en uppgift stadgas genom förordning av presidenten. Statsrådets allmänna sammanträde utnämner utrikesråd och biståndsråd samt i förordning av presidenten stadgade tjänstemän som innehar speciella tjänster. Övriga tjänstemän utnämns av utrikesministeriet.

4 §. Presidenten förordnar till respektive upp-

gift understatssekreterarna, avdelningscheferna, inspektörerna för utrikesförvaltningen och chefen för beskickningarna. Genom förordning av presidenten kan stadgas att presidenten utnämner även med de ovan nämnda jämförbara tjänstemän. Genom förordning utvidgas inte befogenheten att förordna till en uppgift, utan i den uppräknas endast uppgifter som är jämförbara med de ovan nämnda och som kan tänkas uppstå när utrikesförvaltningens organisation eller tjänstebestämmningar ändras. Det verkar inte finnas samordnade uppdrag medan den nuvarande organisationen gäller eller på grund av de revisioner som nu planeras.

Om förordnandet av övriga tjänstemän till en uppgift och förordnandet av stationeringsort, i sådana fall där stationeringsorten inte bestäms på basis av förordnandet till uppgift, stadgas genom förordning av presidenten.

5 §. Enligt den föreslagna paragrafen kan om tjänstemännens flyttningsskyldighet stadgas genom förordning av presidenten. I den föreslagna ordalydelsen ingår både ett konstaterande av att flyttningsskyldighet föreligger och ett berättigande till att genom förordning närmare stadga om flyttningsskyldigheten.

Avsikten är att genom förordning stadga om flyttningsskyldighetens omfång så att den motsvarar den nuvarande situationen. Flyttningsskyldiga vore således bland tjänstemännen som innehar speciella tjänster statssekreteraren och understatssekreteraren samt av innehavarna av allmänna tjänster administrativa medhjälpare och högre tjänstemän än det. Flyttningsskyldigheten omfattar en skyldighet att flytta från ministerium till utrikesrepresentation, att inom utrikesrepresentationen flytta från en uppgift till en annan samt att flytta från utrikesrepresentation till ministerium. Andra än ovan nämnda allmänna tjänstemän samt press- och utvecklingssamarbets tjänstemän är skyldiga att flytta endast från utrikesrepresentation till ministerium. Flyttningsskyldigheten saknas helt för de tjänstemän som innehar speciella tjänster.

I 2 mom. konstateras att tjänstemännen enligt huvudregeln byter uppgift och stationeringsort i sin egen tjänst. Statssekreterare och understatssekreterare skall ändå vid förflyttning till utrikesrepresentation utnännas till tjänst som utrikesråd. Genom stadgandet begränsas tjänsteutnämningens beständighet enligt statstjänstemannalagen och därför måste det i lag stadgas om avvikelse från det.

Ikraftträdande och övergångsstadganden. Lagförslaget innehåller annars ett sedvanligt öppet ikraftträdelsestadgande men året för ikraftträdande har preciserats till år 1995. Lagen bör träda i kraft samtidigt som förslaget till lag om ändring av regeringsformen. Förordnanden till en uppgift och av stationeringsort som givits innan lagen trätt i kraft gäller till utgången av tjänstgöringstiden eller tills annat stadgas.

2. Ikraftträdande

Alla lagändringarna avses träda i kraft samtidigt och så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa. Året för ikraftträdande har preciserats till 1995. I förslaget till lag om ändring av regeringsformen ingår ändå övergångsstadganden som gäller bl.a. befogenheten att utfärda förordningar, tjänsteutnämningssärenden och föredragningen av militära utnämningssärenden. Även i förslaget till lag om

ändring av lagen om statsrådet ingår ett övergångsstadgande som gäller befogenheten att utfärda förordningar. Övergångstiden för befogenheten att utfärda förordningar och för tjänsteutnämningar löper ut den 31 december 1996.

3. Lagstiftningsordning

Eftersom förslagen till lag om ändring av regeringsformen och lag om ändring av riksdagsordningen gäller ändringar av grundlagar, bör de stiftas i grundlagsordning i enlighet med 67 § riksdagsordningen. De övriga förslagen till lag innehåller inte stadganden som hör till området för grundlagen och de bör stiftas i vanlig lagstiftningsordning i enlighet med 66 § riksdagsordningen.

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* 28 och 88—90 §§ Regeringsformen för Finland,

dess lagrum sådana de lyder, 28 § delvis ändrad genom lag av den 15 augusti 1980 (607/80), 88 § delvis ändrad genom lag av den 10 juli 1987 (637/87), 89 § ändrad genom sistnämnda lag och lag av den 24 oktober 1986 (754/86) samt 90 § ändrad genom lag av den 30 juni 1947 och lag av den 18 december 1992 (539/47 och 1418/92),

ändras 19, 21 och 34 §§, 36 § 2 och 3 mom. samt 87 §,

av dessa lagrum 19 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 26 juni 1987 (575/87), 36 § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 22 juli 1991 (1074/91), 36 § 3 mom. sådant det lyder i nämnda lag av den 26 juni 1987 samt 87 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 10 juli 1987 och lag av den 23 december 1987, den 20 april 1990 och den 10 december 1993 (1098/87, 343/90 och 1119/93), samt

fogas till 36 §, sådan den lyder ändrad genom nämnda lag av den 26 juni 1987 och den 22 juli 1991, ett nytt 4 mom. som följer:

19 §

En lag som riksdagen har antagit skall föredras för presidenten för stadfästelse. Presidenten kan inhämta utlåtande om lagen av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen.

En lag skall, inom tre månader från det lagen sändes till presidenten för stadfästelse, stadfästas i den lydelse i vilken den har antagits av riksdagen. Om presidenten inte stadfäster lagen, skall den utan dröjsmål återsändas till riksdagen. Lagen blir gällande även utan stad-

fästelse, om den på nytt antas av riksdagen med oförändrat sakinnehåll på det sätt som stadgas i riksdagsordningen. En lag som har återsänts men inte antagits av riksdagen anses ha förfallit.

21 §

Presidenten utfärdar förordningar om ikraftträdande av statsfördrag och andra folkrättsliga förpliktelser, om denna rätt inte har anförtrots statsrådet eller ett ministerium.

Andra än i 1 mom. avsedda förordningar utfärdas med stöd av bemyndigande i lag av presidenten, statsrådet eller ett ministerium. Statsrådet utfärdar förordningar om inte annat stadgas i lag. Statsrådet kan genom lag ges rätt att överlåta normgivningsmakt som ingår i rätten att utfärda förordning till ett ministerium eller av särskilda skäl även till någon annan myndighet.

En förordning får inte innehålla ändring av lag. Genom lag skall stadgas om grunderna för individens skyldigheter, individens rättsliga ställning och om ärenden som enligt grundlag i övrigt faller inom området för lag.

Angående publicering av förordningar och deras ikraftträdande gäller vad i 20 § 2 och 3 mom. stadgas om lag. Om publicering av förordningar som utfärdats av ett ministerium stadgas dock särskilt.

34 §

Beslut fattas av presidenten i statsrådet på föredragning av statsministern eller en annan minister efter att statsrådet lagt fram ett förslag till beslut. Om presidenten inte godkänner förslaget återgår ärendet till statsrådet för ny beredning. Om presidenten inte heller godkänner statsrådets nya förslag kan han avgöra ärendet med avvikelser från förslaget.

Från förfarandet enligt 1 mom. görs följande undantag i de fall som avses nedan i detta moment:

1) en regeringsproposition till riksdagen kan avlätas eller återtas av presidenten endast i enlighet med statsrådets förslag till beslut,

2) beslut om benådning och beviljande av medborgarskap samt beslut i ärenden som särskilt nämns i lag och som antingen gäller enskilda människor eller som på grund av sitt innehåll inte förutsätter förberedande behandling vid statsrådets allmänna sammanträde fattas av presidenten utan att statsrådet lägger fram förslag till beslut,

3) beslut om utnämning av en medlem av statsrådet och om entledigande av honom fattas av presidenten i enlighet med 36 och 36 b §§ utan att statsrådet lägger fram förslag till beslut samt, om presidentens beslut avser hela statsrådet, på föredragning av vederbörande föredragande i statsrådet,

4) beslut om i självstyrelselagen för Åland avsedda andra ärenden än sådana som gäller landskapets ekonomi fattas av presidenten utan att statsrådet lägger fram förslag till beslut,

5) beslut om väckande av åtal mot en medlem av statsrådet eller justitiekanslern samt beslut i ärenden som gäller övervakning av statsförvaltningen fattas av presidenten utom statsrådet utan att statsrådet lägger fram förslag till beslut, på föredragning av en föredragande som förordnats av presidenten, samt

6) beslut i militära kommandomål och militära utnämningsärenden fattas av presidenten på föredragning på det sätt som stadgas i lag.

Presidentens beslut kontrasigneras av den minister som föredragit ärendet eller av den som annars varit föredragande i ärendet.

36 §

Presidenten utnämner medlemmarna av statsrådet. Medlemmarna av statsrådet skall vara för redbarhet och skicklighet kända finska medborgare.

Till statsminister utnämner presidenten den som riksdagen valt till denna uppgift med flertalet av de avgivna rösterna. Om statsministerkandidaten kan röstas högst tre gånger. Har ingen heller vid tredje omröstningen erhållit det behövliga flertalet av de avgivna rösterna, utnämner presidenten statsministern efter att ha hört talmannen och samtliga riksdagsgrupper. Presidenten utnämner de övriga ministrarna efter att ha hört vederbörande riksdagsgrupper.

När statsrådet utnämns eller dess sammansättning på ett betydande sätt ändras skall riksdagen vara församlad.

87 §

Presidenten utnämner

1) justitiekanslern och justitiekanslersadjointen,

2) presidenterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt enligt vad som om förfarandet stadgas i lag högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens

ledamöter samt de övriga domare vilkas tjänster inte enligt lag skall tillsättas av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen,

3) statssekreterarna och kanslicheferna vid ministerierna,

4) landshövdingarna,

5) chefen för och föredragandena vid republikens presidents kansli,

6) officerarna vid försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet samt

7) de övriga tjänstemän som enligt lag skall utnämnas av presidenten.

Presidenten förordnar cheferna för beskickningarna samt de övriga tjänstemän som presidenten enligt lag skall förordna att sköta en uppgift.

Statsrådet utnämner de statstjänstemän vilka inte skall utnämnas av någon annan myndighet.

Denna lag träder i kraft den 1995.
När en förordning som utfärdats innan

denna lag träder i kraft ändras skall denna lag tillämpas. En förordning kan dock alltid upphävas genom förordning. Till den 31 december 1996 kan, utan hinder av 21 § 2 mom. i denna lag, genom förordning som statsrådet utfärdar ändras en sådan förordning som utfärdats med stöd av den genom denna lag upphävda 28 § samt tillämpas ett bemyndigande i en lag, förordning eller ett statsrådsbeslut som givits innan denna lag trätt i kraft.

Den genom denna lag upphävda 89 § tillämpas på tillsättande av sådana ledigförklarade tjänster som skall sökas senast den 31 december 1996, ifall inte annat stadgas om tjänstetillsättningsförfarandet i lag.

Vid denna lags ikraftträdande gällande stadganden om behandlingen av ärenden vid föredragning av militära utnämningsärenden och presidentens befogenhet att förordna officerare vid försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet till tjänstgöring skall tillämpas tills om saken stadgas i lag.

2.

Lag

om ändring av riksdagsordningen

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *upphävs* 84 § riksdagsordningen, sådant detta lagrum lyder i lag av den 26 juni 1987 (576/87) samt

ändras 69 § och 73 a §, sådana de lyder, 69 § delvis ändrad genom lag av den 28 augusti 1992 (818/92) och 73 a § i nämnda lag av den 26 juni 1987, som följer:

69 §

Statsfördrag och andra folkrättsliga förpliktelser skall godkännas av riksdagen, om de hör till området för lagstiftningen eller om de enligt konstitutionen eller i övrigt på grund av sin betydelse förutsätter riksdagens godkännande. Uppsägningen av en förpliktelse skall godkännas av riksdagen, om uppsägningen inverkar på innehållet i gällande lagstiftning.

Beslut om godkännande enligt 1 mom. skall fattas med flertalet röster. Ett förslag som gäller grundlag eller ändring av rikets område skall likväl godkännas genom beslut som omfattas av två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Ett förslag till lag om ikraftträdande av ett statsfördrag eller någon annan folkrättslig förpliktelse skall handläggas enligt 66 §.

Om ett lagförslag som avses i 3 mom. gäller grundlag, skall förslaget utan att det förklaras brådskande, vid tredje behandlingen godkännas genom beslut som omfattas av två tredjedelar av de avgivna rösterna.

73 a §

En lag som republikens president inte har stadfäst skall utan dröjsmål tas upp till ny behandling i riksdagen. Sedan respektive utskott avgivit sitt betänkande i ärendet skall lagen med flertalet röster antas med oförändrat sakinnehåll eller förkastas. En lag som kräver bifall eller antagande av Ålands landsting kan dock antas endast i oförändrad form.

Denna lag träder i kraft den 1995.

3.

Lag**om ändring av lagen om statsrådet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 5 § lagen om statsrådet av den 30 november 1922 (78/22), sådan den lyder i lag av den 10 december 1993 (1120/93), samt
fogas till lagen en ny 4 a § som följer:

Avgörande av ärenden i statsrådet

4 a §

Ärenden som gäller dispens, hederstitel, statens tjänsteutmärkelsetecken, livräddningsmedalj, utlysande av bönedag, en skrivelse från riksdagen som inte förutsätter att åtgärder vidtas, en främmande stats anhållan om agreman, sidoackreditering av chef för en beskickning i en annan stat, förordnande till uppgiften som chef för en beskickning och förordnande av en representant för Finland till utländska högtidstillfällen föredras för republikens president utan förberedande behandling vid statsrådets allmänna sammanträde.

5 §

Statsrådet utfärdar vid allmänt sammanträde genom förordning författningar i ärenden beträffande vilka statsrådet givits sådan rätt i regeringsformen eller någon annan lag.

Denna lag träder i kraft den 1995.

Statsrådet kan till den 31 december 1996 vid allmänt sammanträde genom förordning utfärda författningar i ärenden beträffande vilka statsrådet givits sådan rätt i förordning som givits före denna lags ikraftträdande.

4.

Lag**om ändring av lagen om utrikesförvaltningen**

Enligt riksdagens beslut
ändras i lagen om utrikesförvaltningen av den 23 december 1987 (1164/87) 2—5 §§ samt mellanrubrikerna före 4 och 5 §§ samt
fogas före 3 § en ny mellanrubrik som följer:

2 §

Om utrikesförvaltningens interna organisation stadgas genom förordning som utfärdas av presidenten och bestäms i en preciserande arbetsordning.

Om inrättande och indragning av ambassader, permanenta delegationer, särskilda delegationer och legationer samt generalkonsulat som förestås av en utsänd generalkonsul beslutar presidenten på föredragning av statsrådet. Om

inrättande av övriga delegationer beslutar utrikesministeriet.

Utnämning till tjänst

3 §

Presidenten utnämner till respektive tjänst statssekreteraren och understatssekreteraren samt i de fall som avses i 5 § 2 mom. utrikesråd.

Om utnämning av andra tjänstemän till tjänst stadgas genom förordning som utfärdas av presidenten.

Förordnande till en uppgift och förordnande av stationeringsort

4 §

Presidenten förordnar till respektive uppgift understatssekreterarna, avdelningscheferna, inspektörerna för utrikesförvaltningen och cheferna för beskickningarna samt de tjänstemän som till sin ställning kan jämföras med dem och som uppräknas i förordning som presidenten utfärdar.

Om förordnande av övriga tjänstemän till en uppgift och förordnande av stationeringsort stadgas genom förordning som utfärdas av presidenten.

Helsingfors den 4 november 1994

Republikens President
MARTTI AHTISAARI

Tjänstemännens flyttningsskyldighet

5 §

Om tjänstemännens flyttningsskyldighet stadgas genom förordning som utfärdas av presidenten.

Tjänstemännen byter uppgifter och stationeringsort i sin egen tjänst med undantag av statssekreteraren och understatssekreterarna vilka före överföringen skall utnämnas till tjänster som utrikesråd.

Denna lag träder i kraft den 1995.

Förordnanden till en uppgift och förordnanden av stationeringsort vilka givits innan denna lag trätt i kraft gäller till utgången av tjänstgöringstiden eller tills något annat stadgas.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Justitieminister *Anneli Jäätteenmäki*

1.

Lag

om ändring av Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, upphävs 28 och 88—90 §§ Regeringsformen för Finland, dessa lagrum sådana de lyder, 28 § delvis ändrad genom lag av den 15 augusti 1980 (607/80), 88 § delvis ändrad genom lag av den 10 juli 1987 (637/87), 89 § ändrad genom sistnämnda lag och lag av den 24 oktober 1986 (754/86) samt 90 § ändrad genom lag av den 30 juni 1947 och lag av den 18 december 1992 (539/47 och 1418/92), ändras 19, 21 och 34 §§, 36 § 2 och 3 mom. samt 87 §, av dessa lagrum 19 § sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 26 juni 1987 (575/87), 36 § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 22 juli 1991 (1074/91), 36 § 3 mom. sådant det lyder i nämnda lag av den 26 juni 1987 samt 87 § sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 10 juli 1987 och lagar av den 23 december 1987, den 20 april 1990 och den 10 december 1993 (1098/87, 343/90 och 1119/93), samt fogas till 36 §, sådan den lyder ändrad genom nämnda lagar av den 26 juni 1987 och den 22 juli 1991, ett nytt 4 mom. som följer:

Gällande lag

19 §

Sedan lag av riksdagen antagits, befordras den i avseende å stadfästelse till presidenten, som över densamma kan infordra utlåtande, beroende av ärendets beskaffenhet, av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen eller av vardera.

Lagen skall stadfästas i den lydelse, vari den av riksdagen antagits, inom tre månader från det lagen sändes till presidenten för stadfästelse. Om presidenten inte stadfäster lagen, skall den återsändas till riksdagen. Lagen blir gällande även utan stadfästelse, om den vid första lagtima riksdag efter det lagen sänts för stadfästelse ånyo antages i oförändrad form på det sätt som stadgas i riksdagsordningen. En lag som återsänts men inte antagits anses ha förfallit.

21 §

Angående presidentens rätt att utfärda förordningar stadgas i 28 §.

Förslag

19 §

En lag som riksdagen har antagit skall föredras för presidenten för stadfästelse. Presidenten kan inhämta utlåtande om lagen av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen.

En lag skall, inom tre månader från det lagen sändes till presidenten för stadfästelse, stadfästas i den lydelse i vilken den har antagits av riksdagen. Om presidenten inte stadfäster lagen, skall den utan dröjsmål återsändas till riksdagen. Lagen blir gällande även utan stadfästelse, om den på nytt antas av riksdagen med oförändrat säkinnehåll på det sätt som stadgas i riksdagsordningen. En lag som har återsänts men inte antagits av riksdagen anses ha förfallit.

21 §

Presidenten utfärdar förordningar om ikraftträdande av statsfördrag och andra folkrättsliga förpliktelser, om denna rätt inte har anförtrotts statsrådet eller ett ministerium.

Andra än i 1 mom. avsedda förordningar utfärdas med stöd av bemyndigande i lag av presidenten, statsrådet eller ett ministerium.

Gällande lag

Förslag

Statsrådet utfärdar förordningar om inte annat stadgas i lag. Statsrådet kan genom lag ges rätt att överlåta normgivningsmakt som ingår i rätten att utfärda förordning till ett ministerium eller av särskilda skäl även till någon annan myndighet.

En förordning får inte innehålla ändring av lag. Genom lag skall stadgas om grunderna för individens skyldigheter, individens rättsliga ställning och om ärenden som enligt grundlag i övrigt faller inom området för lag.

Angående publicering av förordningar och deras ikraftträdande gäller vad i 20 § 2 och 3 mom. stadgas om lag. Om publicering av förordningar som utfärdats av ett ministerium stadgas dock särskilt.

28 §

Presidenten tillkommer rätt att, så vitt icke i denna regeringsform annorlunda stadgas eller sådan rätt åt statsrådet uppdragits, utfärda förordningar i ämnen, som förut äro ordnade genom administrativa stadganden, så ock förordningar med närmare bestämmelser om lagarnas verkställande, om förvaltningen av statens egendom samt om förvaltande ämbetsverks och allmänna inrättningars organisation och verksamhet. I förordning må ej upptagas stadgande, som innebure ändring av lag.

Angående förordnings utfärdande, publicering och ikraftträdande gäller vad i 20 § 2 och 3 mom. om lag är stadgat.

34 §

Beslut fattas av presidenten i statsrådet, på föredragning av den minister, till vars ämbetsområde ärendet hör.

Presidentens beslut skola, för att bli gällande, underskrivas av presidenten och kontrasygneras av den minister, som föredragit ärendet. Vad här är sagt, äger likväl icke tillämpning å de i 32 och 47 §§ omförmälda ärenden.

28 §

(upphävs, se föresl. 21 §)

34 §

Beslut fattas av presidenten i statsrådet på föredragning av statsministern eller en annan minister efter att statsrådet lagt fram ett förslag till beslut. Om presidenten inte godkänner förslaget återgår ärendet till statsrådet för ny beredning. Om presidenten inte heller godkänner statsrådets nya förslag kan han avgöra ärendet med avvikelse från förslaget.

Från förfarandet enligt 1 mom. görs följande undantag i de fall som avses nedan i detta moment:

1) en regeringsproposition till riksdagen kan avlätas eller återtas av presidenten endast i enlighet med statsrådets förslag till beslut,

2) beslut om benådning och beviljande av medborgarskap samt beslut i ärenden som särskilt nämns i lag och som antingen gäller enskilda människor eller som på grund av sitt innehåll inte förutsätter förberedande behandling

Gällande lag

Rör presidentens beslut hela statsrådet, kon-
trasigneras detsamma av vederbörande föredra-
gande i statsrådet.

(se 2 mom. sista meningen)

Om föredragningen av militära kommando-
mål och militära utnämningsärenden samt om
kontrasignation av presidentens beslut i sådana
ärenden stadgas särskilt.

*För riktigheten av expedition, genom vilken
presidentens beslut utfärdas, ansvarar den, som
kontrasignerat beslutet.*

36 §

Till medlemmar av statsrådet kallar presi-
denten efter att ha hört riksdagens olika
grupper för redbarhet och skicklighet kända
finska medborgare. När en betydande ändring
sker i statsrådets sammansättning skall riksdag-
ens talman och riksdagens olika grupper höras
om situationen samt riksdagen vara församlad.

Den minister som handlägger ärenden som
gäller justitieförvaltningen samt minst en av de
andra ministrarna skall vara lagfarna.

Förslag

vid statsrådets allmänna sammanträde fattas av
presidenten utan att statsrådet lägger fram
förslag till beslut,

3) beslut om utnämning av en medlem av
statsrådet och om entledigande av honom fattas
av presidenten i enlighet med 36 och 36 b §§
utan att statsrådet lägger fram förslag till beslut
samt, om presidentens beslut avser hela statsrå-
det, på föredragning av vederbörande föredra-
gande i statsrådet,

4) beslut om i självstyrelselagen för Åland
avsedda andra ärenden än sådana som gäller
landskapets ekonomi fattas av presidenten utan
att statsrådet lägger fram förslag till beslut,

5) beslut om väckande av åtal mot en medlem
av statsrådet eller justitiekanslern samt beslut i
ärenden som gäller övervakningen av statsför-
valtningen fattas av presidenten utom statsrådet
utan att statsrådet lägger fram förslag till beslut,
på föredragning av en föredragande som för-
ordnats av presidenten, samt

6) beslut i militära kommandomål och mili-
tära utnämningsärenden fattas av presidenten
på föredragning på det sätt som stadgas i lag.

Presidentens beslut kontrasigneras av den
minister som föredragit ärendet eller av den
som annars varit föredragande i ärendet.

Presidenten utnämner medlemmarna av stats-
rådet. Medlemmarna av statsrådet skall vara för
redbarhet och skicklighet kända finska med-
borgare.

Till statsminister utnämner presidenten den
som riksdagen valt till denna uppgift med fler-
talet av de avgivna rösterna. Om statsminister-
kandidaten kan röstas högst tre gånger. Har
ingen heller vid tredje omröstningen erhållit det
behövliga flertalet av de avgivna rösterna, ut-
nämner presidenten statsministern efter att ha
hört talmannen och samtliga riksdagsgrupper.
Presidenten utnämner de övriga ministrarna efter
att ha hört vederbörande riksdagsgrupper.

När statsrådet utnämns eller dess samman-
sättning på ett betydande sätt ändras skall
riksdagen vara församlad.

Gällande lag

87 §

Presidenten utnämner:

1) justitiekanslern och justitiekanslersadjointen;

2) ärkebiskop och biskoparna samt kanslern för universitetet;

3) presidenterna i högsta domstolen och i högsta förvaltningsdomstolen, på framställning av högsta domstolen dess ledamöter och hovrätternas presidenter, så ock på högsta förvaltningsdomstolens framställning ledamöterna i denna domstol;

4) hovrätternas ledamöter samt professorerna vid universitetet och tekniska högskolan;

5) generaldirektörerna vid ämbetsverken och landshövdingarna, på framställning av statsrådet, samt de övriga tjänstemännen inom centralförvaltningen enligt vad som genom lag eller förordning stadgas särskilt;

6) chefen för och föredragandena vid presidentens kansli samt, på framställning av vederbörande myndighet, föredragandena i statsrådet, högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen; ävensom

88 §

Enligt vad därom är stadgat besättas vissa tjänster:

1) vid rättegångsverken av högsta domstolen eller den överrätt, under vilken tjänsten lyder, och vid högsta förvaltningsdomstolen av denna domstol; samt

2) vid förvaltningen och läroanstalterna av statsrådet, minister, länsstyrelse eller styrelsen för det ämbetsverk, varunder tjänsten hör.

Övriga statstjänstemän utnämnas av statsrådet, såvitt ej utnämningssrätten förbehållits presidenten eller ombetrotts annan myndighet.

89 §

Tjänsterna som ledamot i hovrätt, som lagman och tingsdomare i tingsrätt samt professor vid högskola skall, om inte annat stadgas i 90 §, sedan tjänsten förklarats ledig, besättas på grundval av förslag, på vilket den myndighet hos

Förslag

87 §

Presidenten utnämner

1) justitiekanslern och justitiekanslersadjointen,

2) presidenterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt enligt vad som om förfarandet stadgas i lag högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens ledamöter samt de övriga domare vilkas tjänster inte enligt lag skall tillsättas av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen,

3) statssekreterarna och kanslicheferna vid ministerierna,

4) landshövdingarna,

5) chefen för och föredragandena vid republikens presidents kansli,

6) officerarna vid försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet samt

7) de övriga tjänstemän som enligt lag skall utnämnas av presidenten.

Presidenten förordnar cheferna för beskickningarna samt de övriga tjänstemän som presidenten enligt lag skall förordna att sköta en uppgift.

Statsrådet utnämner de statstjänstemän vilka inte skall utnämnas av någon annan myndighet.

88 §

(upphävs, se föresl. 87 §)

89 §

(upphävs)

Gällande lag

Förslag

vilken tjänsten söks har uppfört de tre enligt fastställda grunder mest förtjänta av sökandena över tjänsteförslag skall högsta domstolen avgiva utlåtande när det är fråga om hovrätternas ledamöter samt lagmän och ringsdomare i tingsrätterna.

Om besättande av andra än i 1 mom. nämnda tjänster stadgas genom lag eller förordning särskilt.

90 §

Angående ordningen för besättande av tjänster vid högskolor samt inom den evangelisk-lutherska kyrkan och ortodoxa kyrkosamfundet samt tjänster i Finlands Bank gäller särskilda stadganden.

Officerarna i armén och vid flottan utnämnas av presidenten. Angående det militära befordrings- och undervisningsväsendet i övrigt stadgas särskilt.

90 §

(upphävs)

(se föresl. 87 § 1 mom. 6 punkten)

Denna lag träder i kraft den 1995.

När en förordning som utfärdats innan denna lag träder i kraft ändras skall denna lag tillämpas. En förordning kan dock alltid upphävas genom förordning. Till den 31 december 1996 kan, utan hinder av 21 § 2 mom. i denna lag, genom förordning som statsrådet utfärdar ändras en sådan förordning som utfärdats med stöd av den genom denna lag upphävda 28 § samt tillämpas ett bemyndigande i en lag, förordning eller ett statsrådsbeslut som givits innan denna lag trätt i kraft.

Den genom denna lag upphävda 89 § tillämpas på tillsättande av sådana ledigförklarade tjänster som skall sökas senast den 31 december 1996, ifall inte annat stadgas om tjänstetillsättningsförfarandet i lag.

Vid denna lags ikraftträdande gällande stadganden om behandlingen av ärenden vid föredragning av militära utnämningsärenden och presidentens befogenhet att förordna officerare vid försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet till tjänstgöring skall tillämpas tills om saken stadgas i lag.

2.

Lag

om ändring av riksdagsordningen

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, upphävs 84 § riksdagsordningen, sådant detta lagrum lyder i lag av den 26 juni 1987 (576/87) samt

ändras 69 § och 73 a §, sådana de lyder, 69 § delvis ändrad gnom lag av den 28 augusti 1992 (818/92) och 73 a § i nämnda lag av den 26 juni 1987, som följer:

Gällande lag

Förslag

69 §

Lagförslag om godkännande av sådana bestämmelser i fredsfördrag eller andra statsfördrag som hör till området för lagstiftningen handläggs enligt 66 §. Om ärendet gäller grundlag skall förslaget likväl, utan att förklaras brådskande, vid tredje behandlingen godkännas genom beslut som omfattas av två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Förslag, att riksdagen måtte godkänna sådan i statsfördrag ingående bestämmelse, vari riket förbinder sig att upprätthålla gällande lagstadganden under viss tid, så ock förslag angående godkännande av sådant statsfördrag eller sådan i statsfördrag ingående bestämmelse, som, utan att berära området för lagstiftningen, enligt konstitutionen erfordrar riksdagens samtycke, eller vartill regeringen eljest sådant samtycke äskar, handlägges utan iakttagande av den i 66 § stadgade ordning, och ärendet avgöres med flertalet röster. Förslag angående sådan ändring av rikets gränser, som innefattar minskning av rikets område, anses riksdagen dock hava godkänt endast där detsamma omfattats av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

73 a §

En lag som republikens president inte har stadfäst skall upptagas till behandling vid första lagtima riksdag efter det lagen sänts för stadfästelse. Sedan respektive utskott avgivit sitt betänkande i ärendet skall lagen antagas med oförändrat sakinnehåll eller förkastas, varom beslut skall fattas med flertalet röster. En lag som kräver bifall eller antagande av Ålands landsting kan dock antagas endast i oförändrad form.

84 §

En lag som riksdagen antagit skall sändas till

69 §

Statsfördrag och andra folkrättsliga förpliktelser skall godkännas av riksdagen, om de hör till området för lagstiftningen eller om de enligt konstitutionen eller i övrigt på grund av sin betydelse förutsätter riksdagens godkännande. Uppsägningen av en förpliktelse skall godkännas av riksdagen, om uppsägningen inverkar på innehållet i gällande lagstiftning.

Beslut om godkännande enligt 1 mom. skall fattas med flertalet röster. Ett förslag som gäller grundlag eller ändring av rikets område skall likväl godkännas genom beslut som omfattas av två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Ett förslag till lag om ikraftträdande av ett statsfördrag eller någon annan folkrättslig förpliktelse skall handläggas enligt 66 §.

Om ett lagförslag som avses i 3 mom. gäller grundlag, skall förslaget utan att det förklaras brådskande, vid tredje behandlingen godkännas genom beslut som omfattas av två tredjedelar av de avgivna rösterna.

73 a §

En lag som republikens president inte har stadfäst skall utan dröjsmål tas upp till ny behandling i riksdagen. Sedan respektive utskott avgivit sitt betänkande i ärendet skall lagen med flertalet röster antas med oförändrat sakinnehåll eller förkastas. En lag som kräver bifall eller antagande av Ålands landsting kan dock antas endast i oförändrad form.

84 §

(upphävs)

Gällande lag

Förslag

republikens president för att stadfästas av honom och utfärdas såsom lag. Stadfäster presidenten inte lagen, skall riksdagen inom fyra månader från det lagförslaget sändes till presidenten meddelas att lagen återsänds. Är riksdagen då inte församlad, skall meddelandet ges riksdagen då den har sammankommit.

Denna lag träder i kraft den

1995.

3.

Lag

om ändring av lagen om statsrådet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 5 § lagen om statsrådet av den 30 november 1922 (78/22), sådan den lyder i lag av den 10 december 1993 (1120/93), samt
fogas till lagen en ny 4 a § som följer:

Gällande lag

Förslag

Avgörande av ärenden i statsrådet

4 a §

Ärenden som gäller dispens, hederstitel, statens tjänsteutmärkelsetecken, livräddningsmedalj, utlysande av bönedag, en skrivelse från riksdagen som inte förutsätter att åtgärder vidtas, en främmande stats anhållan om agremang, sidoackreditering av chef för en beskickning i en annan stat, förordnande till uppgiften som chef för en beskickning och förordnande av en representant för Finland till utländska högtidstillfällen föredras för republikens president utan förberedande behandling vid statsrådets allmänna sammanträde.

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.

5 §

Statsrådet utfärdar vid allmänt sammanträde genom förordning författningar i ärenden beträffande vilka statsrådet givits sådan rätt i regeringsformen eller någon annan lag.

Denna lag träder i kraft den

1995.

*Gällande lag**Förslag*

Statsrådet kan till den 31 december 1996 vid allmänt sammanträde genom förordning utfärda författning i ärenden beträffande vilka statsrådet givits sådan rätt i förordning som givits före denna lags ikraftträdande.

4.

Lag**om ändring av lagen om utrikesförvaltningen**

Enligt riksdagens beslut
ändras i lagen om utrikesförvaltningen av den 23 december 1987 (1164/87) 2—5 §§ samt mellanrubrikerna före 4 och 5 §§ samt fogas före 3 § en ny mellanrubrik som följer:

*Gällande lag**Förslag*

2 §

Utrikesrepresentationen omfattar de diplomatiska och konsulära beskickningarna och konsulaten.

De diplomatiska beskickningarna är ambassader, legationer, permanenta delegationer eller särskilda delegationer.

De konsulära beskickningarna, som kan vara antingen konsulat som förestås av en utsänd konsul eller sådana som förestås av en honorär konsul, är generalkonsulat, konsulat eller vice-konsulat.

3 §

Genom förordning stadgas om inrättande av sådana ambassader, permanenta delegationer eller särskilda delegationer som förestås av en ambassadör, av legationer som förestås av ett sändebud eller en chargé d'affaires, av konsulat som förestås av en utsänd konsul samt av honorära generalkonsulat.

Om inrättande av övriga beskickningar beslutar utrikesministeriet.

2 §

Om utrikesförvaltningens interna organisation stadgas genom förordning som utfärdas av presidenten och bestäms i en preciserande arbetsordning.

Om inrättandet och indragning av ambassader, permanenta delegationer, särskilda delegationer och legationer samt generalkonsulat som förestås av en utsänd generalkonsul beslutar presidenten på föredragning av statsrådet. Om inrättandet av övriga delegationer beslutar utrikesministeriet.

Utnämning till tjänst

3 §

Presidenten utnämner till respektive tjänst statssekreteraren och understatssekreteraren samt i de fall som avses i 5 § 2 mom. utrikesråd.

Om utnämning av andra tjänstemän till tjänst stadgas genom förordning som utfärdas av presidenten.

*Gällande lag**Förordnande av tjänstgöringsort*

4 §

Om en tjänstemans tjänstgöringsort inte bestäms enligt förordnandet till uppdraget eller om tjänsten inte har inrättats vid utrikesministeriet, bestäms tjänstgöringsorten av den utnämmande myndigheten.

Utrikesministeriet förordnar om tjänstemännens placering vid ministeriets avdelningar och andra arbetsenheter.

Flyttningsskyldighet

5 §

Statssekreterare och understatssekreterare samt tjänstemän vars tjänster inte har inrättats vid utrikesministeriet är skyldiga att flytta till ett annat uppdrag eller en annan tjänstgöringsort i enlighet med 4 §. En statssekreterare eller understatssekreterare skall samtidigt utnämnas till utrikesrådstjänst.

Skyldigheten enligt 1 mom. kan begränsas genom förordning.

*Förslag**Förordnande till en uppgift och förordnande av stationeringsort*

4 §

Presidenten förordnar till respektive tjänst understatssekreterarna, avdelningscheferna, inspektörerna för utrikesförvaltningen och cheferna för beskickningarna samt de tjänstemän som till sin ställning kan jämföras med dem och som uppräknas i förordning som presidenten utfärdar.

Om förordnande av övriga tjänstemän till en uppgift och förordnande av stationeringsort stadgas genom förordning som utfärdas av presidenten.

Tjänstemännens flyttningsskyldighet

5 §

Om tjänstemännens flyttningsskyldighet stadgas genom förordning som utfärdas av presidenten.

Tjänstemännen byter uppgifter och stationeringsort i sin egen tjänst med undantag av statssekreteraren och understatssekreterarna vilka före överföringen skall utnämnas till tjänster som utrikesråd.

Denna lag träder i kraft den 1995.

Förordnanden till en uppgift och förordnanden av stationeringsort vilka givits innan denna lag trätt i kraft gäller till utgången av tjänstgöringstiden eller tills något annat stadgas.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.
