

Juridik och former i riksdagsarbetet

Andra omarbetade upplagan

Mikael Hidén

RIKSDAGENS KANSLIS PUBLIKATION 3/2011



RIKSDAGEN

Mikael Hidén

Juridik och former i
riksdagsarbetet

RIKSDAGENS KANSLIS PUBLIKATION 3/2011



EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3384-1 (sid./inbunden)
ISBN 978-951-53-3385-8 (PDF)
ISSN 1239-1638

EDITA PRIMA AB, HELSINGFORS 2011

Förord

Den sjätte delen av bokverket *Suomen eduskunta 100 vuotta* (Finlands riksdag 100 år) publicerades 2006. Den fick titeln *Miten eduskunta toimii* (Så här fungerar riksdagen). Det inledande avsnittet av professorn i statsförfattningsrätt Mikael Hidén är en offentlighetsrättslig betraktelse under rubriken *Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä* (Juridik och former i riksdagsarbetet). Presentationen innehöll rikligt med belysande information om riksdagens rutiner, den bakomliggande juridiken och övrig bakgrund. Därför ansågs det lämpligt att presentationen ska finnas tillgänglig på finska och svenska för dem som arbetar i riksdagen också i mer vardaglig och lättanvänd form än en festskrift. Dessa ”handboksversioner” av professor Hidéns forskning publicerades som en del av riksdagens kanslis publikationer hösten 2007.

Under den gångna valperioden 2007–2010 har det i regelverken som gäller riksdagens verksamhet gjorts ett flertal ändringar, vissa betydande, andra ändringar som endast begränsar sig till detaljer. Även under slutet av den föregående valperioden gjordes några betydande ändringar som inte hann beaktas på ett ändamålsenligt sätt i publikationerna från 2006 och 2007. Utan att desto mera gå in på detaljer kan här nämnas reformen gällande revisionen av statsfinanserna i riksdagen, inrättandet av forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor som fungerar i samband med riksdagen, inrättandet av ett Människorättscenter i anslutning till justitieombudsmannens kansli samt att fråga det föråldrade förfarandet om övergång till dagordningen som främst används för att klarlägga förtroendet för regeringen. På grund av den betydande utveckling som skett har det ansetts nödvändigt att genom en ny upplaga uppdatera professor Hidéns publikation från 2007. I den upplaga som nu publiceras har det varit möjligt att följa med riksdagens verksamhet fram till slutet av riksmötet 2010 i mars 2011.

Jag vill tacka professor Hidén för hans arbete med den nya uppdaterade upplagan. Jag vill samtidigt tacka riksdagens svenska byrå som ansvarat för det översättningsarbete som behövts samt alla andra som deltagit i redigeringsarbetet för ett omsorgsfullt och skickligt utfört arbete. Samtidigt hoppas jag att publikationen i sin uppdaterade form fortfarande kommer att vara en praktisk och nyttig informationskälla såväl för riksdagsledamöter som andra som arbetar i riksdagen.

Riksdagen, april 2011

Seppo Tiitinen
Riksdagens generalsekreterare

Innehåll

I REGLERINGEN AV RIKSDAGENS ORGANISATION OCH VERKSAMHET	7
Bakgrunden till regleringssättet och regleringsnivån	7
<i>Tiden med 1906 års lantdagsordning</i>	<i>9</i>
<i>Tiden med 1928 års riksdagsordning.....</i>	<i>11</i>
Regleringen av riksdagens verksamhet enligt det nya grundlagssystemet	13
Tolkning och praxis	17
 II RIKSDAGENS ORGANISATION OCH ORGANISERING	 19
Riksdagens konstituering efter riksdagsval.....	19
<i>Fullmaktsgranskning</i>	<i>19</i>
<i>Första plenum och val av talmän</i>	<i>21</i>
<i>Riksmötets öppnande.....</i>	<i>22</i>
<i>Val av utskott.....</i>	<i>24</i>
<i>Tillsättande av andra organ.....</i>	<i>28</i>
Hur organisationen lever under valperioden	36
Organ som tillsätts oberoende av valperioderna	39
<i>Riksdagens justitieombudsman.....</i>	<i>39</i>
<i>Av riksdagen valda ledamöter i riksrätten</i>	<i>41</i>
<i>Generaldirektören för statens revisionsverk.....</i>	<i>42</i>
<i>Riksdagens generalsekreterare</i>	<i>44</i>
Riksdagens förvaltningsorganisation	44
 III VERKSAMHETSPERIODERNA OCH DERAS BETYDELSE.....	 46
Valperioder.....	46
<i>Urtima val.....</i>	<i>46</i>
<i>Fyra år – med små variationer.....</i>	<i>50</i>
Riksmöte.....	51
<i>Avbrott i riksdagsarbetet.....</i>	<i>54</i>
Kontinuitet i verksamheten.....	58
 IV RIKSDAGSLEDAMOTENS STÄLLNING	 61
Allmänt oberoende.....	61
<i>Förbud mot imperativt mandat</i>	<i>61</i>
<i>Andra bindningar och förhållandet till riksdagsgruppen</i>	<i>62</i>
<i>Ledamotens rätt att sköta sitt uppdrag oförhindrad.....</i>	<i>65</i>
<i>Oberoendet och de nya mutbestämmelserna.....</i>	<i>66</i>
Immunitetsarrangemang	68
<i>Allmänna synpunkter</i>	<i>68</i>
<i>Immunitet i uppdraget som riksdagsledamot.....</i>	<i>69</i>
<i>Immunitet i andra situationer</i>	<i>73</i>
Ledamotsuppdragets fortbestånd.....	77

<i>Vissa lagstadgade situationer</i>	77
<i>Möjlighet att få befrielse från uppdraget som riksdagsledamot</i>	79
<i>Möjligheten att skilja en riksdagsledamot från uppdraget och förklara att uppdraget upphört.....</i>	81
Riksdagsledamöternas yttranderätt.....	85
<i>Rätten att tala fritt.....</i>	86
<i>Skyldigheten att uppträda sakligt och värdigt</i>	93
Rätt att ta upp ärenden	96
<i>Riksdagsledamöternas rätt att väcka motioner</i>	96
<i>Annan rätt att ta upp ärenden</i>	105
Jäv i uppdraget som riksdagsledamot	109
Riksdagsledamöternas skyldigheter	115
<i>Skyldighet att ta emot uppgifter i anslutning till uppdraget som riksdagsledamot.....</i>	115
<i>Skyldighet att anmäla valfinansiering.....</i>	116
<i>Anmälan av riksdagsledamöternas bindningar</i>	117
 V DEN ALLMÄNNA LEDNINGEN AV RIKSDAGENS VERKSAMHET SOM STATSORGAN, TALMANSKONFERENSEN OCH TALMANNEN	118
Allmän och politisk styrning av riksdagens arbete – talmanskonferensens roll ..	119
Den konkreta ledningen av plenararbetet – talmannens roll.....	123
<i>Talmannen leder plenum</i>	124
<i>Talmannens andra uppgifter i riksdagen</i>	126
 VI ALLMÄNT OM BESLUTSPROCEDUREN.....	128
Riksdagens beslut fattas i plenum.....	128
Beredningstvång	130
Formbundenhet – formtvång	134
Allmänna arrangemang för beslutsfattandet i plenum	135
 VII STIFTANDET AV LAGAR	137
Stiftandet av vanliga lagar	139
Grundlagsordning	142
Vissa specialbestämmelser	148
<i>Särskilda lagar om Ålands självstyrelse.....</i>	149
<i>Kyrkolagen.....</i>	151
<i>Lagar om inrättande eller utvidgning av fonder utanför statsbudgeten.....</i>	153
Behandlingen av lagar som inte stadfästs.....	154
 VIII BESLUTSFATTANDET I VISSA FRÅGOR SOM GÄLLER DEN OFFENTLIGA EKONOMIN.....	158
Behandlingen av statsbudgeten.....	158
Beslut om statens upplåning och statliga säkerheter.....	162
Förfarandet för revision av statsfinanserna	163

IX FÖRFARANDE I ANSLUTNING TILL REGERINGENS PARLAMENTARISKA ANSVARSSKYLDIGHET	167
Utnämning av regeringen och förändringar i ministären	167
Klarläggande av det förtroende som regeringen eller en minister åtnjuter	169
<i>Interpellation</i>	170
Statsrådets meddelande	176
Förtroendefrågan i andra sammanhang	177
Utredning om ministrarnas bindningar	181
X FÖRFARANDET I FRÅGOR SOM GÄLLER INTERNATIONELLA FÖRBINDELSER	182
<i>Förfaranden i frågor som gäller Europeiska unionen</i>	184
XI FÖRVERKLIGANDET AV DET JURIDISKA MINISTER- ANSVARET	191
XII KONTROLL AV VERKSAMHETENS GRUNDLAGSENLIGHET I RIKSDAGEN	195
Grundlagsutskottet som övervakare av att grundlagen följs	196
<i>Allmänna iakttagelser</i>	196
<i>Kontrollen av lagförslag</i>	198
<i>Grundlagsutskottets tolkningsställningstagandens bindande verkan i riksdagen</i>	200
Talmannen som övervakare av iakttagandet av grundlagen	201
<i>Synpunkter på talmannens allmänna övervakningsuppgift</i>	201
<i>Talmannens vägran</i>	203
XIII VISSA ANDRA FRÅGOR	206
Riksdagens rätt att få information	206
Språken i riksdagsarbetet	209
Offentligheten i riksdagens verksamhet	210
<i>Förfarandets offentlighet</i>	210
<i>Handlingars offentlighet</i>	211
SAKINDEX	214
PERSONINDEX	221

I REGLERINGEN AV RIKSDAGENS ORGANISATION OCH VERKSAMHET

Bakgrunden till regleringssättet och regleringsnivån

När Finland till följd av 1808–1809 års krig anslöts till det ryska kejsardömet som ett storfurstendöme som skulle styras enligt sina egna lagar fortsatte många statliga rättsinstitut och arrangemang från den svenska tiden att gälla i landet. De med tanke på landets ställning viktigaste rättsinstituten på grundlagsnivå var regeringsformen 1772 och Förenings- och säkerhetsakten 1789 samt å andra sidan 1734 års allmänna lag. Också de statliga institutionerna byggde i hög grad på kontinuitet: kejsaren–storfursten ansågs utöva den makt som den svenska tidens grundlagar tilldelat monarken, prokuratorn övertog justitiekanslerns roll och domstolsväsendet förblev oförändrat med undantag för den högsta instansen. I fråga om en central statlig institution bröts dock kontinuiteten. Ståndsriksdagen, som då redan hade utvecklats till en lagstiftare och ett statsorgan med etablerad ställning som reglerades på grundlagsnivå, sammanträdde inte på över ett halvt sekel efter Borgå lantdag, som hölls i maktöverföringsskedet 1809.

Det egentliga lagstiftningsarbetet – ändring av den allmänna lagen och stiftande av nya lagkomplex – förutsatte enligt den svenska tidens grundlagar ståndsriksdagens medverkan. Trots att behovet av att stifta nya lagar i praktiken i viss mån kunde kringgå genom regentens administrativa författningar, ökade med tiden trycket på att sammankalla lantdagen för lagstiftningsuppgifter. Först 1863 ledde behov som hänförde sig till den politiska utvecklingen samt tidsmässiga faktorer till att kejsaren–storfursten ansåg det motiverat att sammankalla lantdagen.

I regeringsformen 1772 fanns vissa allmänna bestämmelser om sammankallande av riksdagen, den tid den skulle vara samlad och lagstiftningsförfarandet. I 1789 års kungliga försäkringar (privilegier) till borgarna och bönderna ingick också vissa bestämmelser i anslutning till valet av riksdagsledamöter. De författningar från den svenska tiden som konkret gällde riksdagens verksamhet kunde däremot inte längre betraktas som juridiskt bindande normer när lantdagen inledde sin verksamhet i 1860-talets Finland. De gamla svenska bestämmelserna kunde ändå tjäna till ledning för lantdagsförfarandena, och med deras hjälp kunde man också legitimera de förfaringssätt som togs i bruk. I det långa loppet stod det dock klart att nya författningar måste utfärdas för att lantdagens arbete skulle finna sin form.

När kejsaren och storfursten Alexander II öppnade lantdagen hösten 1863 hänvisade han i sitt trontal allmänt till de bristfälliga bestämmelserna i landets grundlagar. Samtidigt meddelade han att nödvändiga ändringar bereds så att de kan behandlas på följande lantdag, som skulle sammankallas efter tre år.

Regenten tillsatte två kommittéer, varav den ena beredde förtydliganden och kompletteringar av grundlagarna och den andra omorganiseringar av förvaltningsvä-

sendet. Trots att den först nämnda kommittén utarbetade ett förslag till såväl ny regeringsform som ny lantdagsordning, ledde bara det senare till att en proposition avläts till lantdagen. Förslaget till ny lantdagsordning för Finland godkändes av lantdagen 1867 och stadfästes av regenten 1869.

Den nya lantdagsordningen kan som helhet karakteriseras som mycket detaljerad. Största delen av de 83 paragraferna gällde valet av lantdagsmän samt lantdagens organisation och arbetsformer. Lantdagsordningen begränsades dock inte bara till bestämmelser som organiserade lantdagens verksamhet utan i den ingick också viktiga bestämmelser om lantdagens ställning och förhållandet mellan regenten och lantdagen i allmänhet. Till dem hörde i synnerhet bestämmelserna om att stånden sammanträdde på kejsarens–storfurstens kallelse, att de skulle kallas till lagtima lantdag minst vart femte år, att den lagtima lantdagen inte fick pågå längre än fyra månader och att lantdagsmännen hade rätt att framställa petitioner. Efter den ändring som gjordes 1886 hade stånden dessutom rätt att föreslå lagändringar, dock inte i sådant som gällde grundlagen, land- och sjöförsvaret och presslagen. Även stiftande, ändring eller upphävande av grundlagen kunde ske endast på framställning av kejsaren–storfursten och med alla ståndens bifall. Ett liknande drag – att regleringen i lantdagsordningen utsträcktes även till vissa grundlagsfrågor utanför organiseringen av lantdagens verksamhet – kvarstod även i de senare lant- och riksdagsordningarna 1906 och 1928.

Lantdagsordningen 1869 var i flera avseenden en mycket viktig författning.¹ I detta sammanhang kan det räcka med att hänvisa till den omständigheten att lantdagsordningen i enlighet med slutbestämmelsen hade stiftats för att gälla ”såsom en orygglig grundlag för Finlands Regent och Ständer”. Lantdagsordningen var således den första riktiga finska grundlagen. Att bestämmelserna om lantdagen utfärdades i form av en separat grundlag betydde också att man i Finland fortsatte med den svenska statliga tradition som etablerats redan innan landet anslöts till Ryssland och där två parallella författningar var i kraft på grundlagsnivå: en regeringsform innehållande allmän reglering av staten och den statliga maktutövningen och en riksdagsordning som särskilt gällde riksdagsinstitutionen. Denna tradition och praxis bibehölls i Finland ända tills den nya grundlagen trädde i kraft 2000.

Att riksdagens ställning och arbete regleras mycket detaljerat på grundlagsnivå tryggar riksdagsarbetet men gör det också mindre flexibelt. När bestämmelserna ingår i grundlagen omfattas normerna av allt det skydd som följer av de proceduriska och symboliska faktorer som ansluter sig till grundlagen. Att riksdagens verksamhet regleras i en särskild grundlag har haft denna stabiliserande och statusstärkande

¹ Antero Jyränki, Laki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan (Helsinki 1989), s. 420–421. Jyränki nämner fyra viktiga omständigheter i lantdagsordningen 1869: 1) Ståndsrepresentationen fortgick, trots att den finländska eliten hade velat byta ut den mot ett representativt organ med två kammare av svensk typ, 2) trots att det representativa organet fortfarande var ståndsbaserat, deklarerade den nya LO ändå att de till lantdag samlade stånden ”representera finska folket”, 3) ståndssammanträdena blev tidsbestämda, vilket gav stånden faktisk möjlighet att delta i lagstiftningsarbetet, och 4) när kejsaren stadfäste lantdagsordningen erkände han i allmänna ordvändningar regeringsformen 1772 och Förenings- och säkerhetsakten 1789 såsom gällande rätt i landet.

inverkan på normerna såväl under autonomins tid som i den självständiga republiken, naturligtvis med de skiftningar och betoningar som den politiska omgivningen betingat. Status och svårföränderlighet betyder å andra sidan också långsammare ändringar, svagare dynamik; risken är att rättsinstituten inte följer med sin tid. Detta drag som kunde skönjas under den senare hälften av förra seklet hann dock inte i någon större grad komma till synes under de knappt 40 år som lantdagsordningen 1869 tillämpades och som slutade med den stora reformen av folkrepresentationen 1906.

Tiden med 1906 års lantdagsordning

Lantdagsreformen 1906 innebar en stor omvälvning av det politiska systemet. Regeringsmakten tillkom fortfarande kejsaren–storfursten, och landets politiska ställning förändrades inte, men folkrepresentationen tog ett stort steg framåt och förändrades i grunden. handvändning. Den mycket gammalmodiga ståndslandtdagen ersattes med en i dåtida förhållanden även internationellt sett mycket demokratiskt vald enkammarlandtdag. Trots att landtdagens behörighetsställning inte förändrades mycket i förhållande till regeringsmakten, innebar den kraftiga demokratiseringen av det representativa organet en kännbar förstärkning av landtdagens faktiska politiska roll. Som manifestation för den stora reformen fick lantdagsordningen 1906 en accentuerad status och ställning. Betydelsen av den nya grundlagen, som upplevdes som demokratisk och modern, ökade av att de grundlagar som egentligen var viktigast för den allmänna regleringen av den politiska makten – regeringsformen 1772 och Förenings- och säkerhetsakten 1789 – var gamla inte bara till åren utan också nedärvda från en helt annan miljö och utarbetade med tanke på helt andra förhållanden.

Den radikala förändringen av det representativa systemet inverkade naturligtvis i hög grad på den nya lantdagsordningens bestämmelser. Samtidigt präglades den nya författningen också på många sätt av institutionell kontinuitet. Att man tagit modell av den gamla lantdagsordningen syntes t.ex. i den betydelse som gavs utskottsväsendet och utskottsberedningen, samt i det sätt som lantdagsmännens ställning och yttrande- och motionsrätt reglerades i den nya lantdagsordningen. Övergången från en representation baserad på ståndsindelningen till ett representativt system baserat på allmän och lika rösträtt förutsatte förutom nya bestämmelser om det representativa organet även nya bestämmelser om rösträtt och valbarhet. Dessa bestämmelser, som ur individens synvinkel gäller grundläggande rättigheter, behöll sedan sin plats i riksdagsordningen ända till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995.

När det gäller den nya lantdagsordningens innehåll är det motiverat att i detta sammanhang nämna ett par punkter av betydelse för landtdagens verksamhet. I stället för förfarandet vid ändring av grundlagen i 71 § i lantdagsordningen 1869 – regentens framställning och alla ståndens bifall – måste något nytt utvecklas för enkammarlandtdagen. I 60 § i den nya lantdagsordningen gick man in för ett nytt förfaringsätt. Ett lagförslag kunde nu med enkel majoritet lämnas att vila över nyval och efter valet godkännas med två tredjedels majoritet. Alternativt kunde förslaget förklaras brådskande med fem sjättedels majoritet och därefter godkännas med två tredjedels

majoritet utan att lämnas vilande. Detta förfarande visade sig vara så användbart att det bibehölls oförändrat hela senaste sekel och intogs även som sådant i Finlands grundlag 2000.

Ett annat intressant drag med tanke på lantdagens verksamhet var att formen för den närmare regleringen av verksamheten blev klarare. Övergången från en lantdag som arbetat uppdelad i stånd till ett enhetligt representativt organ med en kammare betydde också att den mera detaljerade regleringen av arbetsformerna förenhetligades och att dessa bestämmelser fick en etablerad status. Redan 70 § i 1869 års lantdagsordning förutsatte att stånden skulle fastställa de ”reglementariska föreskrifter” som ansågs nödiga för lantdagsmannagöromålen samt ordningen i stånden och utskotten. Området för och betydelsen av dessa enhetliga regler begränsades dock av att föreskrifter ”i ämne som angår något stånd” fastställdes av detta stånd. Enligt 72 § i den nya lantdagsordningen skulle lantdagen fastställa de reglementariska föreskrifter som ansågs nödiga för lantdagsgöromålen samt ordningen vid lantdagen och utskotten. I föreskrifterna fick inte införas något som stred mot grundlagen eller någon annan lag. Förslaget till föreskrifter uppgjordes enligt 73 § av talmanskonferensen. Den första arbetsordningen, omfattande 41 paragrafer, fastställdes av 1907 års lantdag.² Det är inte här nödvändigt att gå in på dess mycket tekniska innehåll som i huvudsak reglerar detaljer. Det är emellertid skäl att nämna det principiellt viktiga konstaterandet i arbetsordningens slutbestämmelse, enligt vilken arbetsordningen skulle tjäna till efterlevnad intill dess lantdagen beslutar om ändring i eller tillägg till den. Bestämmelsen innebar att lantdagen inte ens om den var enhällig direkt kunde avvika från en bestämmelse i arbetsordningen, utan ifrågavarande punkt i arbetsordningen skulle först – genom ett majoritetsbeslut – ändras i behörig ordning.

Under kejsardömet tid föreslogs inga flera ändringar i 1906 års lantdagsordning. I den temporära regeringens manifest efter revolutionen i Ryssland i mars 1917 försäkrades att landet skulle få behålla sin religion och sina grundlagar och upphävdes lagstiftningen av allmän riksbetydelse och de olagliga förordningarna samt drogs upp huvudlinjerna för utvecklandet av landets författning (FFS 1917:20). Enligt manifestet skulle lantdagen föreläggas ett förslag till ny regeringsform och vid behov redan dessförinnan förslag till särskilda grundlagsstadganden genom vilka landets författning utvecklas. Den tillsatta grundlagskommittén, där K.J. Ståhlberg var ordförande, avgav också i snabb takt några separata betänkanden genom vilka man försökte stärka lantdagens verksamhetsmöjligheter. Utgående från kommitténs beredning intogs redan 31.12.1917 i LO 32 § en bestämmelse om politiskt ansvar inför riksdagen för medlemmarna av regeringen. Begränsningen av lantdagsledamöternas lagmotionsrätt gällande stiftande av grundlagen och organiseringen av land- och

² Beslut om 1907 års arbetsordning fattades inte på förslag av talmanskonferensen såsom förutsattes i LO 73 §. Samtidigt med den nya lantdagsordningen gavs en lag som omfattar bestämmelser som följer av verkställigheten av den nya lantdagsordningen och av vallagen för Storfurstendömet Finland. Enligt 2 § i lagen skulle förslag till reglementariska föreskrifter, då lantdagen första gången sammanträdde med stöd av den nya lantdagsordningen, uppgöras av talmannen och vice talmannen jämte fyra av lantdagen genom omedelbara val utsedda lantdagsmän. Detta s.k. *sjumannautskott bildade sedan lantdagens kanslikommission, se t.ex. Iivar Ahava, Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys selityksillä varustettuna* (Porvoo 1914) s. 194, 215–217.

sjöförsvaret slopades 29.5.1918 genom en ändring av LO 29 §. Genom ändringar som gjordes 22.10.1918 fick lantdagen rätt att bl.a. sammankomma till lantdag utan särskild kallelse och vid behov besluta när lantdagen skall sammankomma och åtskiljas (17 §). Lantdagen befogenheter i frågor som hänför sig till statsfinanserna utökades även genom den lag angående rättsgrunderna för Finlands statshushållning som gavs som grundlag 17.4.1919 och genom de ändringar som samtidigt företogs i lantdagsordningen.

Den självständiga republikens regeringsform kunde antas av lantdagen på försommaren 1919 och den stadfästes i juli 1919. Regeringsformen, lantdagsordningen 1906 och de två korta grundlagar om ministrarnas juridiska ansvar som stiftades 1922 – den s.k. ministeransvarighetslagen och lagen om riksrätten – utgjorde de grundlagsnormer där republikens statsmaskineri reglerades och dess behörighet och gränserna för den angavs. Av dessa var regeringsformen den klart viktigaste, *primus inter pares*, för där reglerades hela statsmaskineriet och behörighetsförhållandena mellan de olika statsorganen. Lantdagsordningen var dock inte bara ett komplement eller en tilläggsgrundlag till regeringsformen. Den upplevdes snarare som en helt nödvändig parallell grundlag till regeringsformen vars ställning eller område man inte på något sätt försökte begränsa genom stiftandet av regeringsformen.

Tiden med 1928 års riksdagsordning

En lantdagsordning som stiftats för storfurstendömet Finland var naturligtvis inte ens efter ovan nämnda ändringar i längden – av vare sig praktiska eller symboliska orsaker – lämplig som central grundlag för en självständig republik. Arbetet med att reformera lantdagsordningen inleddes också nästan direkt efter att regeringsformen stiftats. Utarbetandet av det nya lagförslaget gavs våren 1920 först i uppdrag åt E.N. Setälä, medan granskningen och finslipningen uppdrogs åt kommittén för revision av lantdagsordningen, där Setälä också satt ordförande (KB 1921:21). Målen för reformen framgår av kommitténs konstaterande, enligt vilket den inte ansåg att dess uppdrag gällde ”politiska eller maktfrågor”. Utgående från kommittéarbetet avläts till riksdagen redan under 1921 års riksdag en proposition med förslag till lag om ändring av lantdagsordningen och vissa lagar med anknytning till den (RP 74/1921 rd).

På grund av meningsskiljaktigheterna om huruvida reformer som gällde politiska eller maktfrågor skulle tas med ledde propositionen emellertid inte till något resultat. Regeringen avlät en ny proposition om saken till riksdagen 1922 och, eftersom den inte hann slutbehandlas, en ny proposition igen till riksdagen 1924. Till samma riksdag framställde ledamot Setälä och vissa andra ledamöter också en motion i frågan, som i sak motsvarade innehållet i det förslag som riksdagen godkände att vila 1921. De som stod bakom motionen motiverade sitt förslag med att de ändringar av formell art som regeringen föreslagit inte räckte till för att ändra en lantdagsordning som stiftats för en lantdag utan budgeträtt i ett monarkistiskt styrt osjälvständigt land till en suverän republiks riksdagsordning (motion 1/1924 RD). Grundlagsutskottet

lade också denna motion till grund för sin behandling (GrUB 2/1924 RD), och på denna grund godkändes den nya riksdagsordningen 1925 att lämnas vilande över nyval. Förslaget godkändes slutligen av riksdagen 1927 och stadfästes 13.1.1928.³

Det är inte skäl att här gå närmare in på den nya riksdagsordningens innehåll. En principiellt viktig nyhet som ändå kan nämnas är att det i lagens slutbestämmelse på samma sätt som i 1919 års regeringsform finns en uttrycklig hänvisning till att det även kan stadgas om avvikelser från grundlagen. Eftersom innehållet avviker från grundlagen skall dessa lagar stiftas i grundlagsordning, men de ändrar inte grundlagens ordalydelse.

Till arbetet med att revidera riksdagsordningen hänförde sig också en revidering av riksdagens arbetsordning. Att lägga fram förslag om arbetsordningen ankom enligt 1906 års lantdagsordning och förslagen till ny riksdagsordning på talmanskonferensen. Den tillsatte den så kallade arbetsordningskommittén under talmannens ledning. Kommittén avgav sitt betänkande 28.11.1927. Sedan grundlagsutskottet gett sitt betänkande om talmanskonferensens förslag ”godkände och fastställde” riksdagen den nya arbetsordningen så att den kunde träda i kraft samtidigt med den nya riksdagsordningen.⁴

Genom stiftandet av den nya riksdagsordningen hade landet fått en modern och till regeringsformens bestämmelser anpassad grundlag om riksdagen och dess verksamhet. Trots att författningen var modern och på grundlagsnivå fick den inte vara orörd någon längre tid; eftersom den behandlade politiskt viktiga frågor återspeglades i den snart det politiska livets olika faktorer. Redan 1930 ändrades bestämmelserna om valbarhet i RO 7 § på ett sätt som syftade till att utestänga personer som betraktades som kommunister från riksdagen. Genom en lag som stiftades 1934 fick i samma syfte RO 7 § och RO 13 §, som gällde åtalsskydd för riksdagsledamöter, ett tillägg som gällde delaktighet i hög- eller landsförräderi. Tidens politiska krav avspeglades på ett annat sätt i den ändring i anslutning till grundandet av folkpensionsanstalten som gjordes 1937 och genom vilken anstalten placerades inom riksdagens inflytelsesfär. Riksdagen fick i uppgift att tillsätta tolv fullmäktige ”för att utöva inseeende över folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet”.⁵ Man märker att dessa ändringar som företogs i riksdagsordningen på 1930-talet inte egentligen hade något att göra med riksdagens arbetsformer eller centrala uppgifter.

³ Ang. den nya riksdagsordningens tillkomst se närmare t.ex. Mauno Jääskeläinen, *Itsenäisyyden ajan eduskunta 1919–1938. I verket Suomen kansanedustuslaitoksen historia VII* (Helsinki 1973), s. 102–104. Ang. centrala handlingar se Kommittébetänkande 1921:21, RP 74/1921 RD och GrUB 14/1921 RD samt RP 5/1924 RD och motion 1/1924 RD och, med den sistnämnda som grund för behandlingen, GrUB 2/1924 RD.

⁴ Se GrUB 15/RD 1927.

⁵ Se lagarna 337/1930, 240/1934 och 249/1937. Ang. lagstiftningsskedena se i korthet t.ex. Esko Hakkila, *Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä* (Porvoo 1939), s. 395–399, 415, 618–619, samt även Jääskeläinen 1973, s. 97–101, 220–222, 321–322, 419–420. De nämnda ändringarna i RO 7 och 13 § upphävdes sedermera senhösten 1944, se RP 85/1944 RD och L 771/1944 samt i korthet t.ex. Hannu Soikkonen, *Eduskunnan toiminta sota-aikana. I verket Suomen kansanedustuslaitoksen historia VIII* (Helsinki 1980), s. 123–124.

Riksdagsordningen var i kraft till år 2000, och under den tiden gjordes av förståeliga skäl ett stort antal ändringar i den, till en början ganska sällan, senare i allt snabbare takt. Antalet ändringslagar som stiftades under olika årtionden ger en liten antydning om ändringstrycket och ändringsvilligheten. Under 1940-talet stiftades fem,⁶ under 1950-talet tre,⁷ under 1960-talet fem,⁸ under 1970-talet sex⁹, under 1980-talet tio¹⁰ och under 1990-talet tjugotre¹¹ ändringslagar. Antalet i sig berättar naturligtvis inte mycket eftersom de ändringar som ingår i en enskild lag har kunnat vara snäva eller mycket omfattande¹² och till sin natur på motsvarande sätt i första hand tekniska eller mycket betydande.¹³ Det kan dock anses att antalet ändringslagar visar att trycket på att utveckla riksdagens ställning och arbetsformer var mycket starkt i synnerhet från mitten av 1980-talet. Utan att här desto mera gå in på innehållet i ändringarna kan det anses att de viktigaste reformerna med tanke på riksdagens roll och verksamhet var å ena sidan valperiodens förlängning från tre till fyra år 1954, samt å andra sidan de ändringar som gjordes 1993 och i slutet av 1994 på grund av Finlands anslutning först till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sedan till Europeiska unionen.

Regleringen av riksdagens verksamhet enligt det nya grundlagssystemet

En situation där det gång på gång ansågs nödvändigt att företa ändringar i riksdagsordningen kunde i många avseende betraktas som problematisk. En allmän olägenhet som gäller all lagändring och som kan nämnas är de tydlighets- och konsekvensproblem som kan uppstå när en gammal omfattande lagtext under en längre tid korrigeras och blir som ett lapptäcke. De otaliga, upprepade ändringarna av riksdagsordningen var inte ägnade att stärka eller ens bevara grundlagens auktoritet, utan stödde snarare en sådan tanke att man kunde förhålla sig till en ändring av grundlagen på samma sätt som till lagändringar i allmänhet. De upprepade ändringsbehoven kunde också betraktas som ett tecken på att riksdagsordningens innehåll som helhet inte var lyckat med avseende på normgivningsnivån. Med andra ord var tyngdpunkten i författningen inte i tillräckligt hög grad lagd på enbart principiellt viktiga normer som krävde permanens utan där fanns också normmaterial som reglerade sådana saker eller var så detaljrikt att det kan jämföras med reglering som i allmänhet gavs på lägre författningsnivå. Att riksdagsordningen, som var stiftad som en grundlag, var såhär heltäckande kunde vara motiverat eller åtminstone

6 Lagarna 771/1944, 839/1944, 619/1948, 626/1948 och 775/1948.

7 Lagarna 276/1954, 209/1955 och 335/1955.

8 Lagarna 534/1964, 117/1966, 4/1969, 341/1969 och 685/1969.

9 Lagarna 454/1970, 663/1970, 744/1971, 357/1972, 455/1976 och 237/1979.

10 Lagarna 278/1983, 152/1985, 763/1986, 316/1987, 457/1987, 576/1987, 577/1987, 1254/1987, 297/1989 och 793/1989.

11 Lagarna 1056/1990, 548/1991, 1075/1991, 1078/1991, 1079/1991, 1082/1991, 101/1992, 205/1992, 818/1992, 517/1993, 691/1993, 1117/1993, 129/1994, 657/1994, 1186/1994, 1551/1994, 271/1995, 338/1995, 580/1995, 970/1995, 1642/1995, 167/1996 och 1069/1998.

12 Som exempel på ytterligheter i omfattning kan nämnas exempelvis L 1082/1991, som gällde upphävande av RO 67 a § 3 mom., och L 278/1983, genom vilken 39 paragrafer i RO ändrades.

13 Av helt olika dignitet var å ena sidan t.ex. L 152/1985, genom vilken i första hand endast tiden för överlämnande av regeringens berättelse i början av riksdagen förlängdes, samt å andra sidan L 276/1954, genom vilken riksdagens valperiod förlängdes från tre år till fyra år.

förståeligt i fråga om 1869 och 1906 års lantdagsordningar, som tillkommit under autonomins tidevarv, och i kontinuitetens namn känns självklart även när 1928 års riksdagsordning stiftades. Under föregående sekels sista decennier fanns det emellertid inte längre några grunder för detta.

Det enda problemet med riksdagsordningen var inte att där föreskrevs ”för mycket”. I samband med ändringarna i slutet av förra seklet framkom allt fler komplikationer som berodde på att normerna på grundlagsnivå var uppdelade på två centrala grundlagar. Regeringsformen och riksdagsordningen bildade ett slags grundlagspar, och i samband med omfattande reformer var det ofta nödvändigt att ändra bägge. Detta ställde extra krav redan på beredningsarbetet, när ändringar skulle göras i två grundlagar med olika generalitet och inflytelsesfär. En viktigare sak i längden var ändå att det blev mycket svårt att bevara klarheten och översiktligheten hos regleringen på grundlagsnivå. Även möjligheten till flertydighet ökade när bestämmelser som gällde samma sakkomplex skulle inplaceras i två olika författningar.

En totalreform av grundlagarna hade konkret eftersträvat i början av 1970-talet, men det beredningsarbete som utfördes då (KB 1974:27 och KB 1975:88) ledde inte till något resultat. Såsom ovan har antytts ändrades grundlagarnas innehåll härefter via otaliga delreformer. Detta ledde dock i det långa loppet till sådana problem som beskrivits ovan. Som ett slags startskott för beredningen av en totalreform av grundlagarna och en enhetlig grundlag kan betraktas det uttalande som riksdagens grundlagsutskott gjorde 1994.¹⁴ I slutet av sitt betänkande (GrUB 16/1994 RD) om förslagen till ändring av grundlagarna som gällde vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter konstaterade utskottet:

”Den i propositionen föreslagna lagstiftningen om maktbefogenheterna innebär tillsammans med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) ett slags vändpunkt för revideringen av statsförfattningen, som har avancerat snabbt under de senaste valperioderna. Vår statsförfattning har såväl i fråga om omfattande block som separata detaljer ändrats genom så många propositioner och lagmotioner att uppmärksamhet nu absolut måste ägnas åt statsförfattningens inre konsekvens. Enligt utskottets uppfattning bör statsrådet gå in för att omstilisera statsförfattningen. Målet bör vara att Finlands nuvarande grundlagar år 2000 har kodifierats i en enhetlig regeringsform för Finland. I samband med detta arbete bör den inbördes balansen mellan stadgandena om de högsta statsorganens maktbefogenheter ytterligare utvärderas utgående från helheten.”

Utskottets betänkande är daterat 1.2.1995. Efter det kom beredningen av en totalreform av statsförfattningen snabbt i gång. Statsminister Lipponens regering, som utnämnts samma vår, konstaterade i sitt program att författningsreformen fortsätter i syfte att åstadkomma en ny, enhetlig grundlag. I maj 1995 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp som fick i uppdrag att utreda behovet av att förenhetliga och moder-

¹⁴ Ang. korta ställningstaganden till behovet av en totalreform och ett klarläggande av förhållandet mellan riksdagsordningen och riksdagens arbetsordning vilka framförts redan tidigare under 1990-talet se GrUB 15/1990 RD och GrUB 7/1990 RD samt ang. preliminära arbetsgruppsställningstaganden i anslutning till dem även betänkandet av den statsförfattningskommission som justitieministeriet tillsatte 1991 (kommittébetänkande 1993:20).

nisera grundlagarna och lägga grunden för arbetet inom den parlamentariska kommitté som skulle tillsättas senare. Arbetsgruppen skulle bl.a. utreda ”vilka ärenden som borde regleras i den nya grundlagen samt vilka grundlagsregleringar som kunde överföras till vanliga lagar eller till riksdagens arbetsordning”. Sedan arbetsgruppen avgett sitt betänkande 5.1.1996 tillsattes redan 18.1.1996 en parlamentarisk kommitté för att utarbeta ett förslag till en ny enhetlig grundlag för Finland, som skulle träda i kraft den 1 mars 2000. Denna Grundlag 2000-kommitté överlämnade sitt betänkande jämte förslag till grundlag 17.6.1997. En proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland, som i väsentliga delar stödde sig på betänkandet, avläts till riksdagen 6.2.1998, grundlagsutskottet gav sitt utlåtande om den 21.1.1999 och riksdagen godkände 12.2.1999 förslaget att lämnas vilande till den första riksdagen efter valet. Efter valet antog riksdagen den vilande lagen 4.6.1999 och presidenten stadfäste Finlands nya grundlag 11.6.1999. Den trädde i kraft 1.3.2000.¹⁵

Någon granskning av den nya grundlagens innehåll är inte på sin plats här. På helt generell nivå är det dock skäl att konstatera att en klart urskiljbar linje i grundlagsreformen var att de parlamentariska elementen och riksdagens ställning stärktes i konstitutionen. I detta sammanhang är det också skäl att fästa avseende vid det sätt man i reformen förhöll sig till frågan om på vilken nivå bestämmelserna om riksdagen skulle utfärdas. Mera konkret uttryckt var det fråga om vilken reglering gällande riksdagen som hörde hemma i grundlagen och på vilka grunder och vad som det åter var skäl att överlämna åt författningar på lägre nivå, i första hand riksdagens arbetsordning.

Den ovan nämnda Grundlagen 2000-kommittén konstaterade bl.a. följande i sitt betänkande:

”De gällande bestämmelserna om riksdagen och riksdagsmännens ställning kan i stort sett anses vara lyckade och välfungerande. Till denna del behövs således inga större ändringar.

Emellertid är de i grundlagen intagna bestämmelserna om riksdagsarbetet påfallande detaljerade. Utöver principiellt viktiga bestämmelser innehåller riksdagsordningen flera detaljerade bestämmelser om sådant som måste anses vara riksdagens interna angelägenheter och som det varken är naturligt eller nödvändigt att reglera på grundlagsnivå.

Det faktum att detaljbestämmelserna om riksdagsarbetet är intagna i en grundlag har i onödan försvårat utvecklingen av riksdagens arbete och de därmed sammanhängande procedurerna. Eftersom en modernisering av riksdagens interna arbetsrutiner har förutsatt grundlagsändringar har statsrådet varit tvunget att formellt avlåta en i regeringens namn beredd proposition om saken, trots att beredningsansvaret i praktiken har burits av riksdagen själv. Då dessa revideringar å andra sidan har behövts med kort varsel har principen om grundlagens relativa beständighet samtidigt åsidosatts.”

¹⁵ Ang. officiella handlingar om beredningen och stiftandet av grundlagen se *Perustuslaki 2000. Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat*. Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995; *Perustuslaki 2000 Grundlag. Kommittébetänkande 1997:13; RP 1/1998 RD; GrUB 10/1998 RD*. För en beskrivning av beredningen och stiftandet av grundlagen se t.ex. Ilkka Saraviita, *Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle* (Helsinki 2000), s. 9–45.

Vid granskningen av reformens mål konstaterade kommittén ytterligare:

”Ett problem när det gäller bestämmelserna om riksdagen och dess arbete är vilka som skall tas in i grundlagen och vilka som skall hänföras till andra författningar, i första hand riksdagens arbetsordning. Problemet kan således anses vara av en huvudsakligen lagteknisk natur. Ett av syftena med reformen är att utveckla grundlagsbestämmelserna om riksdagen och dess arbete så att riksdagsarbetet i allmänhet skall kunna utvecklas utan att grundlagen behöver ändras.

I samband med sammanslagningen av grundlagarna kommer en stor del av den gällande riksdagsordningens detaljerade bestämmelser om arbetet inom riksdagen att flyttas från grundlagen till riksdagens arbetsordning. Därmed blir det lättare att utveckla riksdagens interna arbetsprocedurer i takt med tidens krav.”¹⁶

Till stor del likalydande ställningstaganden ingick också i motiveringen till det reformförslag som överlämnades till riksdagen. Grundlagsutskottet kommenterade däremot inte denna fråga om regleringsnivå generellt.¹⁷

Att lägga fram förslag till ny arbetsordning eller ändringar i arbetsordningen ankommer enligt 34 § i den nya grundlagen – liksom även tidigare enligt RO 54 § – på riksdagens talmanskonferens. Riksdagens nya arbetsordning godkändes utgående från talmanskonferensens förslag i riksdagen 17.12.1999 så att den kunde träda i kraft samtidigt som den nya grundlagen, dvs. 1.3.2000.¹⁸ Arbetsordningen, till vilken alltså har överförs en del av den reglering som tidigare ingick i riksdagsordningen, är förhållandevis omfattande, sammanlagt 81 paragrafer.

Utöver arbetsordningen kan riksdagen, vilket konstateras i GL 52,2 §, utfärda reglementen för riksdagens interna förvaltning, för val som riksdagen förrättar och för annan detaljerad reglering av riksdagsarbetet. Dessutom kan riksdagen anta instruktioner för de organ som den utser. Att lägga fram förslag till sådana bestämmelser ankommer enligt den allmänna bestämmelsen i GL 34,3 § och enligt AO 6 § och 18 § i allmänhet på talmanskonferensen. I detta sammanhang är det skäl att särskilt nämna endast valstadgan för riksdagen, som gäller de förfaringsätt som skall iakttas vid val som riksdagen förrättar och beträffande vilken en reform också bereddes i samband med grundlagsreformen så att den nya valstadgan trädde i kraft 1.3.2000.¹⁹ Förutom de reglementen och instruktioner som beslut fattas om i plenum kan dessutom genom talmanskonferensens beslut i enlighet med AO 6,1 § utfärdas anvisningar om hur riksdagsarbetet skall ordnas och allmänna anvisningar

¹⁶ Se Kommittébetänkande 1997:13, s. 56 samt s. 80–81.

¹⁷ Se RP 1/1998 RD, s. 24 och GrUB 10/1998 RD.

¹⁸ Se TKF 1/1999 RD och GrUB 9/1999 RD. Beredningen och godkännandet av arbetsordningen i riksdagen före ikraftträdandet av den nya grundlagen grundade sig på en separat lag om arrangemang för ikraftträdandet av Finlands grundlag som getts i samband med stiftandet av den nya grundlagen (732/1999; 7 §).

¹⁹ Se TKF 3/1999 RD och GrUB 5/2000 RD. Valstadgan godkändes 21.2.2000, formellt med stöd av RO 90 §.

om utskottens behörighetsområden och utskottsarbetet. Sådana anvisningar har i praktiken varit just allmänna anvisningar som fastställts för utskotten.²⁰

Tolkning och praxis

Grundlagens bestämmelser om riksdagen och de preciserande och utvecklande bestämmelser som utfärdats med stöd av dem – särskilt just i arbetsordningen – bildar en omfattande helhet av rättsliga bestämmelser. Dessa bestämmelser berörs i princip av samma omständigheter som skriftliga rättsregler i allmänhet. De normer som de anger är juridiskt bindande. Den rättsligt bindande karaktären förändras i princip inte på något sätt av att bestämmelserna gäller just riksdagens – alltså i princip det högsta statsorganets – verksamhet och att riksdagen inte kan ställas till svars för eventuella brott mot bestämmelserna. Den rättsligt bindande karaktären förändras inte heller av att grundlagarnas innehåll i sista hand är beroende av riksdagens egna beslut och arbetsordningens innehåll enbart beroende av riksdagens egna beslut.

Bestämmelserna är också i det avseendet vanliga rättsliga bestämmelser att de kräver tolkning. Ju äldre eller ju allännare bestämmelser det är fråga om, desto större betydelse får den praktiska tolkningen när man skall bestämma deras innehåll. När detta skrivs är grundlagens bestämmelser ännu rätt färska, och bestämmelserna om riksdagens organisation och förfaringssätt kan i allmänhet betraktas som klara och ganska exakta. Oundvikligen kommer emellertid även de att kräva tolkning i praktiska situationer, på olika sätt i fråga om olika bestämmelser.

Tolkningsavgörandena är en del av ett större, helt sunt fenomen som innebär att konstitutionen så småningom utvecklas genom tolkning. Hos oss finns i första hand endast två slags gränser för en sådan tolkningsmässig utveckling. Å ena sidan kan man anse att kravet på demokratiska förfaringssätt och den relativa enkelheten hos den grundlagsordning som tillämpats hos oss förutsätter att betydande och snabba utvecklingar av de konstitutionella normerna genomförs genom att grundlagen ändras. Å andra sidan kan de klarhets- och förutsebarhetskrav som oundgängligen ansluter sig till det högsta statsorganets verksamhet anses kräva att den tolkningsmässiga utvecklingen av konstitutionen i praktiken begränsar sig endast till en gradvis inverkan på lång sikt. Denna inverkan märks kanske mera som att grundlagens norminnehåll förändras i stället för att man ändrar det.

²⁰ Talmanskonferensens befogenhet att ge allmänna anvisningar som är avsedda att följas – och inte bara rekommendationer – förutsätts inte direkt i den nya grundlagen (GL 52 §), liksom inte heller i RO 1928 (RO 54 §). En dylik möjlighet att bl.a. styra och förenhetliga utskottens arbetsformer på praktisk nivå har emellertid redan en lång tid ansetts behövlig. Enligt den ursprungliga ordalydelsen i AO 1927 29 § skulle talmanskonferensen bl.a. ”fastställa” instruktion för utskottens sekreterare. Enligt den ändring som företogs 18.2.1983 och som var i kraft tills den nya grundlagen stiftades skulle talmanskonferensen ”vid behov utfärda allmänna anvisningar om utskottens arbete”. Ang. ändringen se GrUB 53/1982 RD. I den proposition som ledde till den nya grundlagen konstaterades angående GL 52 § bl.a.: ”Avsikten med bestämmelsen är inte att begränsa talmanskonferensens möjligheter att liksom som för närvarande utfärda allmänna anvisningar, t.ex. om utskottens verksamhet eller stora utskottets möjlighet att självt godkänna sin egen arbetsordning. Eftersom det är fråga om intern reglering av riksdagsarbetet, kan befogenheterna ges i riksdagens arbetsordning.” (RP 1/1998 RD, s. 101). Ang. praxis se t.ex. de av talmanskonferensen 11.12.2007 fastställda allmänna anvisningarna för utskotten, Utskottshandboken 2008.

Tolkning av de normer som gäller riksdagens verksamhet behövs och förekommer i alla de organ och förfaranden där bestämmelserna i fråga måste tillämpas eller deras betydelse beaktas. De tolkningslinjer som riksdagens olika organ, t.ex. talmanskonferensen eller stora utskottet, omfattar kan vara viktiga för hur den praktiska verksamheten arrangeras. Utan att förringa betydelsen av de tolkningar som olika organ omfattar kan tolkningsbehörigheten i riksdagen ändå karakteriseras som mycket centraliserad. I finländsk parlamentarisk praxis är det mycket klart och etablerat att tolkningsavgöranden av författningsrättslig betydelse i riksdagen ankommer på grundlagsutskottet. Om riksdagens andra organ i sitt beslutsfattande stöter på ett tolkningsproblem av författningsrättslig betydelse – som kräver uppmärksamhet av principiella skäl eller på grund av praktiska verkningar eller juridiska problem – skall tolkningsavgörandet överlämnas åt grundlagsutskottet. Utskottets position som central tolkningsauktoritet har så småningom etablerats på praktisk väg. Numera framgår denna roll också av grundlagens text – enligt GL 74 § skall grundlagsutskottet ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag ”och andra ärenden” som föreläggs utskottet.

II RIKSDAGENS ORGANISATION OCH ORGANISERING

Riksdagens konstituering efter riksdagsval

”Riksdagens mandattid inleds när resultatet av riksdagsvalet har fastställts och fortgår tills nästa riksdagsval har förrättats” (GL 24 §). Den nya riksdagens mandattid inleds enligt vallagen när valkrets nämnderna samtidigt i hela landet fastställer resultatet av riksdagsvalet vid ett sammanträde som hålls den tredje dagen efter valdagen. När valresultatet fastställs går samtidigt den ”gamla” riksdagens mandattid ut. Arrangemanget betyder att det i princip alltid finns en behörig riksdag i landet som kan sammanträda.

Att den nya riksdagssammansättningen mandattid och behörighet inleds betyder naturligtvis inte att den nya riksdagen omedelbart skulle vara funktionsduglig, utan det behövs dessutom behöriga åtgärder genom vilka de nyvalda 200 riksdagsledamöterna konstituerar sig till en fungerande riksdag. Innehållet i dessa åtgärder styrs av samma slags praktisk-organisatoriska behov som i allmänhet när sammansättningen förnyas i olika organisationer. Vissa formaliteter i anslutning till konstitueringen visar att man håller fast vid de gamla förfaringssätten. De noggranna förfaringssätten har emellertid fortfarande en viktig uppgift att fylla: det är fråga om genomskådlighet och absolut förtroende för processen när det viktigaste statsorganet bildas. Konstitueringsåtgärderna är av förståeliga skäl rätt noggrant styrda genom bestämmelser.

Fullmactsgranskning

Sedan resultatet av riksdagsvalet fastställts skall valkrets nämnden enligt 94 § i vallagen ”utan dröjsmål” skriva ut en fullmakt för var och en som blivit vald och likaså utan dröjsmål sända fullmakterna till riksdagen för utdelning till de valda. Tidigare föreskrevs mycket detaljerat på grundlagsnivå (RO 1928 23 och 24 §) om granskningen av fullmakterna. I samband med att den nya grundlagen stiftades har bland annat regleringen av detta förfarande i sin helhet överförts till riksdagens arbetsordning och samtidigt har regleringen gjorts mindre detaljerad. Enligt den nuvarande bestämmelsen (AO 2 §) sker granskningen av riksdagsledamöternas fullmakter före valperiodens första plenum och den utförs av justitiekanslern i statsrådet.²¹ Enligt tidigare bestämmelser och gammal praxis har granskningen utförts vid ett särskilt tillfälle i riksdagen dagen före det första plenumet.²² Enligt bestämmelsen granskar

21 Enligt de tidigare bestämmelserna bestämde republikens president och före det regenten vem som skulle utföra granskningen. Under självständighetstiden förordnades till granskare först en ledamot av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen och senare justitiekanslern, justitiekanslersadjointen eller justitieministeriets kanslichef. Se Olavi Salervo, *Eduskunnan järjestys- ja työmuodot 1907–1963*. I verket *Suomen kansanedustuslaitoksen historia X* (Helsinki 1977), s. 56. Det passar bra ihop med grundlagsreformens centrala strävan att stärka riksdagens ställning att granskningen även formellt ställdes helt och hållet utanför den verkställande maktens inflytelsesfär genom att det anges direkt i bestämmelserna vem som skall utföra granskningen. Om justitiekanslern är förhindrad granskas fullmakterna av biträdande justitiekanslern.

22 Det iakttagna förfarandet – och regleringssättet – beskrivs i början av RO 1928 23 § 1 mom.: ”Dagen före den, å vilken riksdagen skall efter val första gången sammankomma, böra samtliga riksdagsmän från klockan tolv på dagen förete sina fullmakter för den eller dem, som republikens president förordnat att fullmakterna granska.”

justitiekanslern också senare uppvisade fullmakter, med andra ord både fullmakterna för dem som blivit valda i valet och som inte har kunnat delta i nämnda fullmaktsgranskning och fullmakterna för ersättare som senare under valperioden blir riksdagsledamöter. När granskningen förrättas är det motiverat att utgå ifrån att den som blivit vald till riksdagsledamot eller en ersättare som blir riksdagsledamot personligen visar upp sin fullmakt för granskning.²³

I arbetsordningens 2 § sägs ingenting om skyldigheten att hämta fullmakten för granskning just vid det på förhand utlysta granskningstillfället. Detta kan dock på goda grunder anses vara syftet med bestämmelsen. Den som har fått en fullmakt har blivit vald för att sköta uppdraget som riksdagsledamot och uppdraget inleds omedelbart från det att riksdagen konstituerat sig efter ett riksdagsval. Fullmaktsgranskningen är endast en formalitet som måste genomgå för att en person ska kunna verka som ledamot men granskningen är inte en ceremoni där uppdraget tas emot. Innehållet i ledamotsuppdraget är sådant att den som blivit vald kan låta bli att komma till granskningstillfället i stort sett bara om han eller hon har laga hinder. Också bakgrunden till AO 2 § tyder på att detta har varit avsikten med bestämmelsen. I RO 23 § från 1928, som gällde fram till dess att den nuvarande grundlagen stiftades, sades uttryckligen att de valda ”bör” förete sina fullmakter för granskning på det sätt som avses i bestämmelsen dagen näst före den, på vilken riksdagen skall sammankomma första gången efter val. Sådant har också praxis varit och ingenting i samband med att nuvarande AO 2 § stiftades tyder på att man avsett att ändra på innehållet i bestämmelsen.²⁴

I bestämmelsen sägs inte uttryckligen vad justitiekanslern skall granska. Man kan fortfarande utgå från det krav som tidigare uttrycktes i RO 23 § och enligt vilket ”vid granskning av fullmakt bör undersökas, huruvida den är utfärdad av behörig myndighet och i föreskriven form”. Det är således fråga om att granska att fullmakten utfärdats av behörig valkrets nämnd och motsvarar det detaljerade formulär för

23 Kravet på att fullmakten skall visas upp personligen kan motiveras redan med att uppgifter som hänförs sig till uppdraget som riksdagsledamot i allmänhet inte kan skötas via ombud. Också ordalydelsen i RO 23 § antyder att fullmakten skall uppvisas personligen. Ang. denna tidigt etablerade praxis vid granskningen se Hakkila 1939, s. 444–445 och Salervo 1977, s. 56.

24 Om stiftandet av AO 2 § se TKF 1/1999 RD och GrUB 9/1999. Formuleringen i bestämmelsens 2 mom. ”Justitiekanslern granskar också senare uppvisade fullmakter” innebär ingen avvikelse från det som sagts ovan, utan avser endast att det är justitiekanslern som granskar fullmakterna vid eventuella senare granskningstillfällen (en motsvarande bestämmelse ingick också i 23 § 3 mom. i RO 1928).

Efter valet 2007 granskades fullmakterna 26.3.2007 och första plenum hölls 27.3.2007. Paavo Väyrynen, som vid den tidpunkten var medlem av europaparlamentet, invaldes i riksdagen men visade inte upp sin fullmakt vid detta tillfälle. Enligt uppgifter i offentligheten ville han först försäkra sig om att han skulle få en tillräckligt inflytelserik position antingen i statsrådet eller i riksdagens presidium. Först därefter skulle han ta ställning till om han skulle sköta riksdagsuppdraget eller fortsätta i Europaparlamentet (enligt GL 28.1 § är medlemskap i det ena parlamentet inget hinder för att bli invald i det andra, och enligt AO 77 § ska en medlem av Europaparlamentet som valts till riksdagsledamot ”senast klockan 12 den tredje dagen efter det att hans eller hennes fullmakt som riksdagsledamot har granskats” meddela om han eller hon ämnar handha sitt uppdrag som riksdagsledamot eller vara ledamot av Europaparlamentet. Statsrådet utnämndes 19.4.2007 och Väyrynen blev utrikes Handels- och biståndsminister. Vid riksdagens plenum 20.4.2007 meddelades att Väyrynen ”i går” hade visat upp sin på behörigt sätt granskade fullmakt och i enlighet med AO 77 § meddelat att han ämnar handha sitt uppdrag som riksdagsledamot. Riksdagen hade med andra ord arbetat i tre veckor utan att vara fulltalig, vilket bl.a. tog sig uttryck i att frånvaro ännu i plenum 18.4.2007 noterades för de 199 ledamöter som hade visat upp en godkänd fullmakt. Det saknar principiell betydelse om riksdagen på detta sätt decimerats med en eller flera platser. Eftersom aspekterna på medlemskap i Europaparlamentet inte påverkar själva innehållet i normen om granskning av fullmakter kan ledamot Väyrynens förfarande när han sköt upp granskningen av sin fullmakt inte anses förenligt med AO 2 §.

fullmakten som föreskrivs i vallagen. Granskningen kan däremot inte gälla huruvida valresultatet är korrekt fastställt och fullmakten i enlighet med det har getts åt rätt person, utan i denna fråga kan man ingripa i efterskott endast i den ordning som anges i vallagen.²⁵ Över dem som visat upp godkänd fullmakt upprättas i enlighet med AO 2 § en förteckning i alfabetisk ordning, enligt vilken namnupprop förrättas i första plenum efter valet. I denna förteckning görs anteckningar om fullmakter som godkänts senare under valperioden och när någons uppdrag som riksdagsledamot upphör. Förteckningen utvisar således riksdagens officiella sammansättning vid respektive tidpunkt.

Första plenum och val av talmän

Riksdagen beslutar själv när den årligen sammanträder till riksmöte.²⁶ För valperiodens första riksmöte innebär denna princip, som nu konstateras i GL 33 §, att riksdagen skall under föregående valperiods sista riksmöte bestämma en dag då den nya riksdag som inleder sin verksamhet efter valet skall sammanträda till första plenum. Strävan är att den nya riksdagen skall kunna – bland annat på grund av förfarandet för bildande av det nya statsrådet enligt GL 61 § – inleda sin verksamhet så snabbt som möjligt efter valet. Som exempel på hur tidtabellen kan se ut i praktiken hänvisas till arrangemangen i samband med riksdagsvalet 2007. Riksdagsvalet hölls söndag 18.3.2007. Den ”gamla” riksdagen som avslutade sin egen valperiod hade vid sitt plenum 16.2.2007 beslutat att riksdagen sammanträder till 2007 års riksmöte efter valet tisdag 27.3.2007 klockan 12. Granskningen av riksdagsledamöternas fullmakter ordnades i riksdagen måndag 26.3.2007, första plenum hölls i enlighet med beslutet tisdag 27.3.2007 och riksdagens högtidliga öppnande onsdag 28.3.2007.

I början av valperiodens första plenum leds ordet av ålderstalmannen, dvs. den riksdagsledamot som är äldst till åren.²⁷ Plenum börjar med namnupprop, som förrättas enligt förteckningen över dem som visat upp godkänd fullmakt. Därefter förrättas under ledning av ålderstalmannen först val av talman och därefter av första och andra vice talman. Talman och vice talmän väljs enligt GL 34,1 § ”för varje riksmöte”, dvs. för en mandattid som pågår tills följande riksmöte sammanträder. Det förfarande som skall iakttas vid valet av talman och vice talmän regleras i GL 34,2 §. Valet förrättas med slutna sedlar. I valet blir den riksdagsledamot vald som får mer än hälften av de avgivna rösterna. Om ingen har fått behövlig majoritet av de avgivna

25 I RO 1928 ingick fortfarande en bestämmelse (24 §) enligt vilken riksdagen hade rätt att pröva huruvida en riksdagsledamot vars fullmakt inte hade blivit godkänd likväl på grund av densamma kunde inta säte i riksdagen. Den hade även annars med vissa – avsevärda – begränsningar rätt att under riksdagen pröva riksdagsledamotens behörighet och riksdagsvalets giltighet. Ang. bestämmelsens bakgrund och praktiska betydelse se t.ex. Hakkila 1939 s. 447. Regeringen ansåg det inte nödvändigt att ta in motsvarande bestämmelser i den nya grundlagen, eftersom ”vallagstiftningens bestämmelser om fastställande av valresultatet har ansetts tillräckliga härvidlag”, se RP 1/1998 RD, se 84.

26 Ang. tidigare arrangemang för bestämmande av tidpunkten för riksdagens sammanträdande och den praktiska utvecklingen mot full bestämmanderätt för riksdagen se t.ex. Salvero 1977, s. 38–41 och Hakkila 1939, s. 435–437.

27 I AO 4 § konstateras utan förbehåll att val av talman och vice talman förrättas varvid ”den riksdagsledamot som är äldst till åren” för ordet. Om ålderstalmannen är förhindrad att delta i riksmötets första plenum är ordförande när valet förrättas den närvarande riksdagsledamot som är äldst till åren. Så även Salvero 1977, s. 58, där det också hänvisas till ett par fall under enkammarlandtdagens första år (1913 LD och 1917 urtima LD). Ett sådant förfarande kan anses nödvändigt också med hänsyn till att valet av talmän inte kan uppskjutas till ett senare plenum.

rösterna vid de två första omröstningarna, blir den ledamot vald som vid den tredje omröstningen får flest röster. Om rösterna vid denna omröstning faller lika, avgörs resultatet av lotten, enligt den allmänna bestämmelsen i GL 41,2 §. När talmännen har blivit valda avger de riksdagen sin högtidliga försäkran, varefter talmannen börjar leda ordet i plenum.

Enligt 1 § i 1927 års arbetsordning skulle ledamöterna när de sammanträdde till första plenum efter valet ta plats i plenisalen i alfabetisk ordning och denna ordning skulle iakttas tills riksdagen beslutade annorlunda. Beslutet om sittordning fattades sedan utgående från kanslikommissionens förslag i något av de närmaste följande plenumen. I nuvarande AO 6 § har förslagen om riksdagsgruppernas sittordning uppdragits åt talmanskonferensen, i första hand därför att det även till övriga delar är talmanskonferensens uppgift att behandla ärenden som gäller plenum. I början av valperiodens första riksmöte bestäms sittordningen således först efter att talmanskonferensen bildats, några dagar efter första plenum.²⁸ Till dess sammanträder plenum i alfabetisk sittordning.

Redan under enkammarlantdagens första tid etablerades en sådan praxis att ledamöterna sitter placerade enligt riksdagsgrupp i plenisalen, vilket i allmänhet betyder att de är placerade enligt parti. Det har varit vedertagen praxis att riksdagsgrupperna sitter så i salen att den gamla idén om det politiska fältets indelning syns i partigruppernas placering. Från talmannens bord sett sitter till vänster de partigrupper som räknas höra hemma till vänster på det politiska fältet, i mitten de grupper som räknas höra hemma i mitten på det politiska fältet och till höger de grupper som räknas höra hemma till höger på det politiska fältet. Den parlamentariska kontinuiteten och det välbekanta arrangemanget torde innebära att denna placering bibehålls oberoende av på vilket sätt betydelsen av det politiska fältets indelning i vänster och höger med tiden – redan med beaktande av de varierande regeringskoalitionerna – kanske förändras. Plenum beslutar endast om gruppernas inbördes placering i plenisalen, de närmare gränserna mellan grupperna bestäms av talmanskonferensen. Varje grupp bestämmer själv hur de platser som tillfaller gruppen fördelas. De mest meriterade riksdagsledamöterna, dvs. som varit ledamöter längst, sitter i allmänhet i främre delen av salen medan de yngsta ledamöterna sitter längst bak i salen.²⁹

Riksmötets öppnande

Under autonomins tid var lantdagens högtidliga öppnande en viktig tilldragelse i det representativa organets – både ståndslandtagens och enkammarlantdagens – verksamhet. I öppnandet avspeglades på ett synligt sätt det representativa organets beroende av regenten och de tal som hölls kunde trots allt ceremoniel också ha

²⁸ Exempelvis efter valet 2003 hölls första plenum efter valet då talmännen valdes tisdag 25.3.2003, valen till utskott förrättades 2.4.2003 och de av utskotten valda ordförandena – som är medlemmar av talmanskonferensen – meddelades vid plenum fredag 4.4.2003. Vid samma plenum godkändes även talmanskonferensens förslag till riksdagsgruppernas sittordning.

²⁹ Ang. utvecklingen av sittordningspraxis se t.ex. Salervo 1977, s. 65–66.

betydande politisk relevans.³⁰ Landets självständighet innebar naturligtvis inte bara att ceremonierna förändrades utan också att riksdagens ställning och behörighet förstärktes. Riksdagen uppnådde emellertid inte omedelbart den självständighet och det oberoende att besluta om sin egen verksamhet som nu betraktas som naturliga till följd av ändringarna av grundlagen och förändringen av politisk praxis. Den lantdagspraxis som utformades under autonomins tid och betydelsen av republikens presidents behörighetsställning även för riksdagen avspeglas också i formuleringen i RO 1928 26 §, som var i kraft i oförändrad form ända tills den nya grundlagen trädde i kraft 2000. Bestämmelsen lydde:

”Republikens president låter tillkännagiva tiden för riksdagens öppnande, som icke må utsättas senare än tredje helgfria dag efter det riksdagen sammankommit. Å utsatt tid skola riksdagens medlemmar, efter det gudstjänst förrättats, sammankomma i riksdagen, där republikens president hälsar riksdagen och förklarar densamma öppnad. Hälsningstalet besvaras å riksdagens vägnar av talmannen.”

I det nya grundlagssystemet är öppnandet betydligt mera vardagligt reglerat. Det har inte längre ansetts nödvändigt att över huvud taget reglera saken i grundlagen, och även i riksdagens arbetsordning konstateras bara att riksmötet öppnas inom tre dagar från det riksdagen har sammanträtt. När den nya arbetsordningen infördes var avsikten ändå inte att ändra på de traditionella ceremonierna i samband till riksmötets öppnande och valperiodens avslutning.³¹ Anvisningar om förfarandet vilka ansluter sig till den gamla traditionen har nu utfärdats i talmanskonferensens anvisningar som godkändes 15.12.2000 och som behandlar arrangemangen vid riksmötets öppnande och valperiodens avslutning. Öppnandet är fortfarande en värdig och traditionell högtidlighet, som också bestämmelserna förpliktar till men som inte har någon behörighetsskapande betydelse för riksdagen. Talmannen kommer överens med republikens president om tidpunkten för riksmötets öppnande inom tre dagar från det riksdagen har sammanträtt. Före riksmötets egentliga öppnande hålls en riksdagsgudstjänst, varefter man förflyttar sig till riksdagshuset. Där framför republikens president sin hälsning till riksdagen och förklarar riksmötet öppnat. Riksdagens talman besvarar presidentens tal på riksdagens vägnar.

Den nuvarande allmänna regleringen av riksmötets öppnande tillåter också att ceremonielet utvecklas. I det förslag från 1999 års riksdag som ledde till riksdagens arbetsordning konstaterade talmanskonferensen följande i fråga om denna utvecklingsmöjlighet:

”Vid behov kan ceremonielet emellertid utvecklas t.ex. så att statsministern bereds möjlighet att vid riksmötets öppnande redogöra för vilka propositioner som regeringen ämnar överlämna till riksdagen och vid avslutning av valperioden ge en översikt av regeringens verksamhet under den gångna valperioden. Detta skulle stå väl i samklang med den nya grundlagens bestämmelser, som betonar parlamentarismen och statsrådets ställning.”³²

30 Ang. den tidigare utvecklingen av riksdagens öppnande och bl.a. betydelsen av talmannens svarstal under autonomins tidevarv se för en kort framställning t.ex. Salervo 1977, s. 67–75.

31 TKF 1/1999 RD, s. 4.

32 Ibid.

Åtminstone tills vidare har det verkat som om beslutsfattarna skulle ha ansett att det räcker med att behålla det mycket traditionella och nog formbundna programmet för riksmötets egentliga öppnande och att det lämpar sig för finländsk politisk praxis. Den utvecklingsidé som förs fram i citatet ovan har dock förverkligats så att i punkt 9 i talmanskonferensens nämnda anvisningar sägs att ”alldeles i början av riksmötet ordnas ’riksmötets öppningsdebatt’ i form av en upplysning från statsministern eller en aktuell debatt”. Enligt punkten är avsikten att vid valperiodens första riksmöte ersätts denna debatt av behandlingen av statsrådets meddelande om regeringsprogrammet.³³

Val av utskott

Till riksdagens viktigaste och samtidigt mest brådskande uppgifter efter valet hör att tillsätta de organ som behövs för riksdagens verksamhet. Den viktigaste gruppen utgörs av riksdagens utskott, som intar en avgörande ställning vid beredningen av beslutsfattandet i plenum.

Sättet att tillsätta utskotten – förfarandet för val av utskottsmedlemmar – har i olika skeden förenklats utgående från praktiska erfarenheter. Tidigare tillsattes utskotten särskilt för varje lagtima riksdag under valperioden. Den i sak viktigaste ändringen kan anses vara att från och med den reform av riksdagsordningen som företogs 1983 har de valts i början av valperiodens första riksdag för hela valperioden.³⁴ Valförfarandet – eller med beaktande av det etablerade förfarandet vid samjoval snarare regleringen av förfarandet – har också lättats upp. Elektorerna, som tidigare tillsattes i början av valperioden för att förrätta val till utskott och andra organ, är inte längre kända i grundlagen 2000.³⁵

Enligt den ursprungliga lydelsen i 35 § i grundlagen tillsatte riksdagen för sin valperiod stora utskottet samt grundlagsutskottet, utrikesutskottet, finansutskottet och ”övriga permanenta utskott” som nämns i arbetsordningen. Genom en ändring 2007 kompletterades de utskott som uttryckligen nämns i grundlagen med ett revisionsutskott.³⁶ Förutom de utskott som enligt grundlagens terminologi alltså kallas permanenta kan riksdagen tillsätta tillfälliga utskott för att bereda eller undersöka särskilda ärenden. De permanenta utskotten tillsätts under valperiodens första

33 Den första dylika debatten vid riksmötets öppnande ordnades 6.2.2001 i början av riksmötet (det högtidliga öppnandet hölls 2.2.2001). Tema för debatten var parlamentarismen och den nya konstitutionen. Debatten fördes med iakttagande av förfaringsättet för aktuell debatt och öppningsanförandet hölls av statsminister Lipponen. Se 2001 RD, ptk 3/2001, s.27–53.

34 Vid reformen 1983 motiverades slopandet av valet av utskottsmedlemmar särskilt för varje riksdag under valperioden som följer: ”Vid följande riksdag återväljs till de nämnda organen i allmänhet största delen, om inte rentav alla de riksdagsmän som varit medlemmar i organet under föregående riksdag. I praktiken förändras utskottens sammansättning mera under riksdagarnas gång än vid deras början. Under riksdagarnas förlopp måste utskottsplatserna omregleras i synnerhet i samband med regeringsskiftet, så de riksdagsmän som har utsetts till medlemmar av statsrådet nödgas lämna sina platser i utskotten och de riksdagsmän som inte längre hör till statsrådet placeras som medlemmar i utskotten. Av nämnda orsak och för att riksdagens konstituering skall förenklas föreslår regeringen att utskotten, inklusive stora utskottet, skall tillsättas för en valperiod som också i regel alltså skall vara utskottsmedlemmarnas mandatperiod.” (RP 194/1982 RD, s. 12)

35 Ang. tidigare praxis vid tillsättandet av utskott och andra organ se t.ex. Salervo 1977, s. 59–65.

36 Se lag 596/25.5.2007 och RP 71/2006 RD samt GrUB 10/2006 RD.

riksmöte. Det föreskrivs inte någon närmare tidpunkt för valet. På grund av att utskottens uppgifter är så viktiga och även med hänsyn till att utskottsordförandena är medlemmar av talmanskonferensen skall utskotten väljas så snabbt som möjligt efter att valperiodens första riksmöte har sammanträtt.³⁷

Angående valsättet konstateras i grundlagen endast (37 §) att om riksdagen – alltså plenum – inte är enig, förrättas valet enligt proportionellt valsätt. Närmare bestämmelser om valförrättningar ingår i riksdagens valstadga, som riksdagen godkände 2000. Det proportionella valsättet regleras i detalj i 12 § i valstadgan. Det sätt att räkna och bestämma resultatet som förutsätts där följer d'Hondts metod och motsvarar således vad gäller bildandet av jämförelsetal och bestämmandet av resultatet utgående från dem helt och hållet det sätt som iakttas vid riksdagsval.

I praktiken behöver man i allmänhet inte ta till det formella valförfarandet, alltså att valet avgörs genom omröstning. Riksdagsgrupperna kan räkna ut hur stor andel av platserna i utskotten som de får enligt proportionellt valsätt. I enlighet med detta ställer grupperna i allmänhet upp just det antal kandidater som kan väljas och riksdagen kan således på det sätt som avses i GL 37,2 § vara ”enig om ett val”. De praktiska förfaringssätten vid valförrättningar beskrivs väl av ett uttalande i motiveringen till regeringens proposition om 1982 års reform av riksdagsordningen:

”I praktiken är valen i de flesta fallen enhälliga och verkställs enligt överenskommelse som uppnåtts vid förhandlingar före valet mellan de grupper som finns representerade i riksdagen. Möjligheterna att uppnå samsöval till exempel i fråga om utskottsplatserna underlättas av att de små grupperna vid förhandlingarna i allmänhet får fler platser än de enligt proportionalitetsprincipen skulle få, och det uppstår sålunda inte just tvister om förhandlingsresultatet.”³⁸

Ovan nämndes att fem permanenta utskott har ansetts så viktiga att redan grundlagen (35 §) förutsätter att de tillsätts. De är stora utskottet, vars viktigaste uppgift numera är att behandla ärenden som gäller Europeiska unionen, samt grundlagsutskottet, utrikesutskottet, finansutskottet och, från grundlagsändringen 2007 revisionsutskottet, vilkas namn anger vad slags ärenden de behandlar. Tillsättandet av de fyra först nämnda utskotten förutsattes redan i LO 1906, av förståeliga skäl dock så att stora utskottets huvuduppgift var en annan (deltagande i lagstiftningsförfarandet) än för närvarande och att tillsättandet av utrikesutskottet förutsattes först i den ändring av lantdagsordningen som gjordes efter att landet blivit självständigt (22.10.1918).

Även antalet eller minimiantalet medlemmar i dessa utskott har av tradition reglerats i grundlagen. På detta sätt tryggas en tillräcklig politisk proportionalitet i utskottens sammansättning. Antalet medlemmar i stora utskottet har i GL 35 § angetts till tjugofem och i grundlagsutskottet, utrikesutskottet och finansutskottet till minst sju. Till utskotten skall dessutom väljas ”ett behövt antal” ersättare. Närmare bestämmelser om antalet medlemmar och ersättare, som i grundlagen endast

³⁷ Ang. tidtabellen i praktiken se fotnot 28.

³⁸ RP 194/1982 RD, s. 12–13.

angetts som ”minst”, ingår i AO 8 §. Enligt den väljs till stora utskottet 13 ersättare, till de permanenta fackutskotten 17 medlemmar och 9 ersättare, till finansutskottet dock 21 medlemmar och 19 ersättare och till revisionsutskottet 11 medlemmar och 6 ersättare.

Bestämmelsen återspeglar den ganska etablerade uppfattningen om behörigt antal medlemmar i utskotten. Antalet medlemmar i grundlagsutskottet, utrikesutskottet och statsutskottet angavs i LO 1906 till minst 16. Antalet ändrades dock i RO 1928 närmast för att undvika att rösterna faller jämnt till ett udda tal så att minimiantalet medlemmar i grundlagsutskottet och utrikesutskottet blev 17 och i statsutskottet 21. Regleringen av antalet utskottsmedlemmar förblev sedan oförändrad tills den nya grundlagen stiftades. I LO 1906 angavs ursprungligen ett stort antal medlemmar, sextio, för stora utskottet, vilket i första hand förklaras av idéerna om stora utskottets roll som en slags andra kammare för att förhindra förhastade lagstiftningsavgöranden. Antalet minskades till fyrtiofem när lantdagsordningen ändrades 22.10.1918. Därefter förblev det oförändrat till riksdagsordningsreformen 1990, där stora utskottets roll i lagstiftningsförfarandet i någon mån lättades upp. Eftersom stora utskottets förnyade uppgift ansågs föra dess ställning närmare fackutskotten, angavs medlemsantalet till minst tjugofem.³⁹

Att tillsättandet av vissa utskott regleras i grundlagen framhäver deras ställning och gör den samtidigt synnerligen permanent. Riksdagen har emellertid flera andra fackutskott som behandlar ärenden som hör till en viss kategori⁴⁰ och som är permanenta inte bara därför att de inte är tillfälligt tillsatta för att behandla särskilda ärenden utan också faktiskt permanenta därför att de har funnits i årtionden – kanske med något olika namn – vid riksdagen. Då de i själva verket är permanenta avviker de inte just från de utskott som regleras särskilt i grundlagen. Av dessa utskott som nu enbart regleras i arbetsordningen kan särskilt nämnas lagutskottet, som ingick bland de utskott som förutsattes i grundlagen från lantdagsordningen 1906 till stiftandet av den nuvarande grundlagen. Den faktiska beständigheten hos flera av dessa icke-tillfälliga utskott som tillsatts utöver de utskott som nämns i grundlagen belyses av den beskrivning som ingick i motiveringen till regeringspropositionen 1982 om ändringar i riksdagsordningen. Angående dessa utskott, som då kallades extraordinarie, konstaterade regeringen bland annat följande:

”De extraordinarie utskottens huvudsakliga kompetensområde framgår redan av vissa utskotts namn, och det har ofta utkristalliserats genom en lång tradition. Den i själva verket permanenta karaktären hos de extraordinarie utskott som tillsatts vid varje riksdag framgår att av dem vid den första enkammar-

39 Ang. ändringen 1990 se närmare RP 89/1990 RD och L 1056/1990.

40 7 § i riksdagens arbetsordning anger den ”officiella” terminologi som används för indelningen av utskotten. Utskotten är antingen permanenta utskott eller för behandling av ett särskilt ärende tillsatta tillfälliga utskott. Permanenta utskott är stora utskottet och fackutskotten (som tillsatts för att kontinuerligt behandla särskilda ärenden). En från dessa indelningar separat sak är författningsgrunden för de olika utskotten. Stora utskottets och de tre fackutskottens – grundlagsutskottet, utrikesutskottet och finansutskottet – ställning grundar sig på uttryckliga bestämmelser i grundlagen, om tillsättandet av andra permanenta utskott skall enligt GL 35 § föreskrivas i arbetsordningen. ”Inrättandet” av ett tillfälligt utskott förutsätter inte att bestämmelserna kompletteras, utan utskottet tillsatts genom ett beslut som plenum fattar på förslag av talmanskonferensen.

riksdagen, dvs. 1907 års lantdag, fanns redan ett ekonomiutskott, som då dessutom var lagstadgat, ett lag- och ekonomiutskott, ett agrarutskott och ett socialutskott (työväenasiainvaliokunta), av vilka de sistnämnda motsvarade de nuvarande jord- och skogsbruks- och socialutskotten (sosiaalivaliokunta). Från och med 1908 års lantdag har det funnits ett kulturutskott, från och med 1931 års riksdag ett kommunikationsutskott som motsvarade det nuvarande trafikutskottet och från och med 1938 års riksdag ett försvarsutskott. Sedan 1972 års riksdag har det utan avbrott också tillsatts ett andra lagutskott.”⁴¹

Systemet med fackutskott som tillsatts utöver de utskott som nämns i grundlagen har förändrats något särskilt vad gäller utskottens tänkta kompetensområde och benämningar genom reformen 1990, där man försökte få utskottsorganisationen att motsvara ministerieindelningen i statsrådet (den s.k. ministeriemotsvarighetsprincipen).⁴² Reformen påverkade dock inte utskottens faktiska beständighet eller deras antal i någon större utsträckning.

Enligt 7 § 1 mom. (609/9.5.2007) i arbetsordningen skall riksdagen förutom de i grundlagen föreskrivna utskotten tillsätta följande permanenta utskott: förvaltningsutskottet, lagutskottet, kommunikationsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, försvarsutskottet, kulturutskottet, social- och hälsovårdsutskottet, ekonomiutskottet, framtidsutskottet, arbetslivs- och jämställdhetsutskottet och miljöutskottet. Även dessa utskott tillsatts i början av varje valperiods första riksmöte för hela valperioden.

De tillfälliga utskott som nämns i 35 § i grundlagen ingår inte i riksdagens sedvanliga konstituering efter val. Tillfälliga utskott kan tillsättas för att bereda eller undersöka ”särskilda ärenden”. Enligt tidigare praxis har dylika ärenden som ansetts kräva beredning i ett särskilt utskott varit vissa stora lagstiftningsprojekt. De senaste utskotten för särskilda ärenden torde ha funnits under riksdagen 1968 (alkohollagsutskottet och skattelagsutskottet).⁴³ Ett sådant utskott kan tillsättas när behov yppar sig under valperioden och dess mandatperiod går ut när den berednings- eller undersökningsuppgift som uppdragits åt det är slutförd. Några sådana utskott har inte tillsatts sedan den nya grundlagen trädde i kraft.⁴⁴

41 RP 194/1982 RD, s. 11.

42 Ang. reformen se RP 89/1990 RD och talmanskonferensens förslag 1990 om ändring av arbetsordningen för riksdagen och valstadgan för riksdagen samt GrUB 7/1990 RD och GrUB 8/1990 RD samt L 1056/1990 och riksdagens beslut om ändring av arbetsordningen 30.10.1990.

43 Ang. tidigare praxis för tillsättandet av tillfälliga utskott se Jaakko Nousiainen, Valiokuntalaitos. Suuri valiokunta. Eduskunnan täysistunto. I verket Suomen kansanedustajainvaliokunnan historia X (Helsinki 1977), s. 227–228. Utskotten tillsattes enligt LO 1906 35 § som ”andra” utskott och enligt RO 1928 40 § som extraordinarie utskott. I den ändring av riksdagsordningen som företogs 1983 ändrades utskottsterminologin i 40 § något och enligt det nya 3 mom. kunde riksdagen tillsätta ”ett tillfälligt specialutskott för att bereda ett särskilt ärende”. Ang. ändringen se RP 194/1982 RD, GrUB 51/1982 RD och L 278/1983. Som ett tillfälligt utskott, utan att ändå bereda något konkret ärende, fungerade fr.o.m. 1993 framtidsutskottet, som 2000 i och med 7 § i den nya arbetsordningen blev ett permanent utskott, se 1993 RD ptk, s. 37, 58 och ang. ändringen till permanent utskott TKF 1/1999 RD till ny arbetsordning, s. 7 och GrUB 9/1999 RD, s. 2 och StoUB 2/1999 RD.

44 Omnämmandet i GL 35 § av möjligheten att tillsätta ett tillfälligt utskott för att ”undersöka” ett särskilt ärende motiverades i den proposition som ledde till grundlagen som följer: ”Bestämmelsen gör det möjligt att tillsätta ett utskott t.ex. för att bereda ett omfattande lagkomplex eller för att undersöka eller utreda en enskild fråga eller ett missförhållande som är av stor samhällelig betydelse — Ett tillfälligt utskott kan emellertid inte tillsättas för utredning av ett ministeransvarighetsärende, utan ett sådant ärende ankommer enligt uttryckliga bestämmelser i den nya regeringsformen (114+16 §) på grundlagsutskottet —” (RP 1/1998 RD, s. 88). I praktiken torde frågan om tillsättande av ett tillfälligt utskott för någon sådan undersöknings- eller utredningsuppgift inte ha aktualiserats hittills.

Tillsättande av andra organ

Talmännen och utskotten är nödvändiga och centrala organ för riksdagens verksamhet som högsta statsorgan – alltså för behandlingen av och beslutsfattandet i uppgifter som enligt konstitutionen ankommer på riksdagen. Dessa organ skall därför tillsättas så snabbt som möjligt efter att riksdagen sammanträtt efter valet. Talmännen och vice talmännen bildar presidiet (AO 5 §). Då de valda utskotten i allmänhet väljer ordförande genast, betyder det på talmansvalet följande valet av utskott i allmänhet att talmanskonferensens sammansättning klarnar nästan samtidigt, eftersom talmanskonferensen enligt GL 34,3 § utgörs av talmännen, vice talmännen och utskottens ordförande. Talmanskonferensen spelar en viktig roll för ledningen och utvecklandet av riksdagsarbetet. Dess faktiska ställning stärks av att ordförandeskapet i utskotten enligt etablerad praxis och enligt vad man kommit överens om ordnas så att talmanskonferensens sammansättning överensstämmer med de politiska styrkeförhållandena i riksdagen.

När riksdagen konstituerar sig efter val hör det också till att tillsätta vissa andra organ. En allmän bestämmelse om möjligheten att välja sådana andra organ och på vilket sätt valet kan regleras finns i GL 36 §. I 1 mom. nämns val av folkpensionsanstaltens fullmäktige och i 3 mom. val av riksdagens företrädare i internationella organ. I 2 mom. ingår en allmän bestämmelse om andra organ enligt vilken riksdagen väljer andra organ ”som behövs” enligt vad som bestäms i grundlagen, i någon annan lag eller i arbetsordningen. Denna bestämmelse betyder att grundlagsstiftaren har gett den som stiftar vanliga lagar rätt fria händer att pröva i vilka situationer det uppdras åt riksdagen att tillsätta något officiellt organ. Utgångspunkten borde ändå vara att organets verksamhet, om den inte är direkt anknuten till riksdagens verksamhet, skall vara förenad med ett sådant behov att trygga status, oavhängighet och olika gruppers representation som motiverar att valet anförtros just det högsta representativa statsorganet. Det verkar också motiverat att möjligheten att bestämma om tillsättandet av nya organ enbart i arbetsordningen – som riksdagen ensam beslutar om – används endast för riksdagens interna arrangemang.

Såsom ovan har antytts föreskrivs i grundlagen särskilt om talmännens och utskottens mandatperiod (GL 34 och 35 §). Mandatperioden för andra organ som riksdagen väljer har tidigare angetts i särskilda bestämmelser i grundlagen, i en vanlig lag eller i en av riksdagen antagen instruktion. Till skillnad från tidigare innehåller GL 37 § en klar huvudregel enligt vilken övriga organ som riksdagen väljer tillsätts under valperiodens första riksmöte för hela valperioden. I bestämmelsen lämnas dock en sådan möjlighet öppen att något annat kan bestämmas i grundlagen, arbetsordningen eller i en instruktion som riksdagen antagit för organet. Även om en dylik möjlighet att bestämma något annat har förbehållits kan den regel som uttrycks i grundlagen ändå anses som en bekräftelse på det arrangemang som är avsett att vara det normala.⁴⁵

⁴⁵ I GL 37 § nämns ingen möjlighet att genom vanlig lag bestämma någon annan mandatperiod än valperioden för organ som väljs av riksdagen. På denna punkt tycks bestämmelsen inte vara helt i linje med GL 36,2 §, enligt vilket det också är möjligt att i vanlig lag bestämma att riksdagen skall välja något organ. I en sådan lag kan p.g.a. ordalydelsen i GL 37 § inte bestämmas att organet skall väljas avvikande från huvudregeln (”under valperiodens första riksmöte för hela valperioden”). Saken torde inte vara av någon stor praktisk betydelse.

Uppgifterna och ställningen för vissa av de organ som väljs av riksdagen är på så sätt knutna till antingen riksdagens verksamhet som statsorgan eller riksdagens egen förvaltning att de av grundad anledning kan betraktas som organ vid riksdagen. I fråga om vissa organ kan åter kopplingen till riksdagens traditionella statsorgansfunktion vara rätt avlägsen, och då kan riksdagens roll som valförrättare förklaras t.ex. med strävan att trygga det aktuella organets oavhängighet och representativitet. Det kan också vara en följd av krav från internationellt samarbete. Denna gränsdragning mellan riksdagens organ och andra organ som väljs av riksdagen är av förståeliga skäl vacklande och beroende av synen på riksdagens ”egentliga” uppgift. Indelningen har dock beaktats i det följande så att först granskas de organ som är starkt knutna till riksdagens statsorgansfunktion och riksdagens egen förvaltning och sedan övriga organ.

Riksdagen har ända sedan 1860-talet haft en i grundlagen angiven uppgift och befogenhet att övervaka Finlands Banks verksamhet. I LO 1906 angavs denna övervakningsuppgift i 74 § enligt vilken lantdagen skulle tillsätta sex bankfullmäktige för att utöva inseende över skötseln och förvaltningen av de fonder vid Finlands Bank som lantdagen ansvarade för. Dessutom skulle det väljas fyra revisorer för att verkställa revision av de nämnda fondernas räkenskaper. Riksdagens roll vid tillsynen över Finlands Bank – och Finlands Banks särställning som en av regeringsmakten relativt oavhängig institution under riksdagens tillsyn – stärktes i regeringsformen 1919. Enligt 73 § står Finlands bank ”under riksdagens garanti och vård samt under inseende av fullmäktige, som riksdagen utser”. Bestämmelser om val av bankfullmäktige och revisorer med i huvudsak samma innehåll som i LO 1906 intogs i RO 1928 83 §. Det väsentliga innehållet i regleringen av Finlands Banks särställning och riksdagens tillsyn över Finlands Bank har därefter förblivit oförändrat.⁴⁶

Hur riksdagens roll i förhållande till Finlands Bank och Finlands Banks ställning skulle uppfattas inom ramen för grundlagens ordalydelse har granskats bland annat i det utlåtande som grundlagsutskottet gav om propositionen med förslag till ny lag om Finlands Bank vid riksdagen 1997. Utskottet konstaterade bland annat:

”Att Finlands Bank står under riksdagens garanti har av hävd ansetts betyda att riksdagen i sista hand ansvarar för bankens ekonomiska åtaganden om banken inte själv klarar av dem. – –

Den klart formella innebörden av att stå under riksdagens vård är att Finlands Bank i den riksdagsanknutna specialförvaltningen inte får agera inom den ordinarie statsförvaltningen. Riksdagens bankfullmäktige utgör den viktigaste permanenta funktionella länken mellan riksdagen och Finlands Bank. I detta sammanhang är det också skäl att nämna bankens revisorer som utses av riksdagen.

– – I dagens läge kan bankfullmäktige med stöd av sitt mandat karakteriseras som ett organ tillsatt av riksdagen för tillsyn över Finlands Bank och med rätt att för egen del utöva Finlands Banks penningpolitiska beslutanderätt. Bankfullmäktige är inte beroende av riksdagen i sina uppgifter. Riksdagen får exempelvis inte utfärda bindande direktiv för bankfullmäktige.”⁴⁷

46 Ang. de första skedena och utvecklingen av riksdagens tillsyn över Finlands Bank och allmänt om Finlands Banks särställning se Paavo Kastari, Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa (Vammala 1955) och om den senare utvecklingen t.ex. Martin Scheinin, EMU ja Suomen valtiösääntö. Yhteiseen rahaan siirtyminen ja Suomen Pankin asema (Helsinki 1997). Ang. grundlagsutskottets senaste ställningstaganden till Finlands Banks särställning och förhållande till riksdagen se GrUU 5/1997 RD och GrUU 7/1998 RD.

47 GrUU 5/1997 RD.

I grundlagen 2000 används det gamla uttrycket och konstateras att Finlands Bank står ”under riksdagens garanti och vård” enligt vad som bestäms genom lag och att riksdagen väljer bankfullmäktige för att ”övervaka” Finlands Banks verksamhet. Närmare bestämmelser finns i AO 13 §. Enligt den väljs nio bankfullmäktige och valet förrättas under valperiodens första riksmöte, alltså för valperioden. Även om det inte sägs särskilt i bestämmelserna måste utgångspunkten anses vara och har etablerad praxis varit att bankfullmäktige är riksdagsledamöter.⁴⁸ Om bankfullmäktiges uppgifter bestäms närmare i 11 § i lagen om Finlands Bank (214/1998). Riksdagen godkänner instruktionen för bankfullmäktige (AO 18 §).

Enligt 13 § (1190/8.12.2006) i arbetsordningen väljer riksdagen under valperiodens första riksmöte för hela valperioden revisorer för Finlands Bank på det sätt som bestäms särskilt. Detta har bestämts ”särskilt” i 18 § i lagen om Finlands Bank enligt vilken riksdagen för granskningen av Finlands Banks bokslut, bokföring och förvaltning väljer fem revisorer och för var och en av dem en suppleant. I bestämmelsen förutsätts också att minst två av revisorerna och deras suppleanter skall vara av Centralhandelskammaren godkända revisorer eller revisorer som avlagt examen för revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin. Sålunda förutsätts åtminstone inte alla revisorer vara riksdagsledamöter.⁴⁹

Inom det nya socialförsäkringssystem som skapades genom 1937 års folkpensionslag (248/1937) började man samla ihop betydande fonder av de försäkrade och avsikten var att försäkringarna till stor del skulle upprätthållas av de försäkrade själva. Av denna anledning ville man inte anförtro skötseln av försäkringarna åt något vanligt statligt ämbetsverk. Folkpensionsanstalten ställdes direkt under riksdagens tillsyn och denna tillsyn skulle – liksom på de försäkrade finländarnas vägnar – skötas av fullmäktige som utsetts av riksdagen. Enligt den 83 a § som fogades till riksdagsordningen 1937 tillsatte riksdagen tolv fullmäktige ”för att utöva inseende över folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet”. Fullmäktige valdes efter riksdagsvalet för hela valperioden och för varje fullmäktig utsågs två suppleanter. Riksdagen fastställde en instruktion för fullmäktige. Närmare bestämmelser om fullmäktiges uppgifter ingår i folkpensionslagen.⁵⁰

Hur grundlagsutskottet förhöll sig till riksdagens ställning som folkpensionsanstaltens övervakare belyses av det utlåtande som utskottet gav 1985. Det gällde de sedermera förfallna förslagen till ändring av folkpensionslagen och RO 83 a §. (GrUU 4/1985 RD).

48 När det är fråga om en institution som står ”under riksdagens garanti och vård” kan utgångspunkten för bestämmelsernas syfte och de använda ordalydelseorna anses vara att de som ”befullmäktigas” att utföra tillsynen väljs inom riksdagen. Tanken på att man agerar å folkrepresentationens vägnar eller i dess namn kan ses ännu tydligare i 68 § i LO 1869, som gällde bankfullmäktiges tidiga skeden och enligt vilken ständerna valde ”fullmäktige till lika antal för varje stånd, att utöva inseende över” förvaltningen av fonderna i Finlands Bank. I praktiken torde bankfullmäktige inte ha valts just annat än inom riksdagen.

49 Vid valet av revisorer för Finlands Bank 3.5.2007 efter valet 2007 valdes till revisorer tre riksdagsledamöter och två CGR (av Centralhandelskammaren godkända) revisorer.

50 Ang. grundandet av Folkpensionsanstalten se t.ex. RP 26/1936 RD med förslag till lag om folkförsäkring och folkförsäkringsutskottets betänkande 1/1937 samt Kai Häggman, Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997 (Helsinki 1997), spec. s. 21–25.

Enligt förslagen i fråga skulle folkpensionsanstaltens högsta organ i stället för styrelsen och fullmäktige ha blivit ett förvaltningsråd som vid sidan av övervakningsuppgifter också skulle ha haft beslutanderätt i centrala frågor som gäller anstalten. Det skulle ha haft aderton medlemmar av vilka riksdagen skulle ha valt tolv och statsrådet sex. Angående detta förslag konstaterade utskottet från riksdagens synpunkt följande:

”Eftersom Folkpensionsanstalten står under riksdagens tillsyn är det med tanke på riksdagens ställning betänkligt att statsrådet vid sidan av riksdagen är berättigat att välja medlemmar till förvaltningsrådet. Enligt statsförfattningen skall statsrådet åtnjuta riksdagens förtroende. Denna princip har till följd att det inte är sakligt att dessa statsorgan jämföras när det gäller förvaltningen av en anstalt som står under riksdagens tillsyn. Vidare föreslås det i lagförslaget att till det arbetsutskott som förvaltningsrådet eventuellt tillsätter och som uppenbarligen skulle utöva en betydande faktisk makt, skall höra en representant för social- och hälsovårdsministeriet, och till styrelsen, som fattar beslut om investering av medel, en representant för finansministeriet. I ingetdera av dessa organ skulle det nödvändigtvis ingå sådana medlemmar av förvaltningsrådet som valts av riksdagen.

Grundlagsutskottet anser att de föreslagna förvaltningsarrangemangen som en helhet taget leder till en situation där riksdagens möjligheter till inflytande i en anstalt som står under dess tillsyn alltför vore otillräckliga.”

Det system som skapades i slutet av 1930-talet förblev i sak oförändrat till utgången av senaste sekel vad gäller riksdagens ställning och fullmäktiges roll. Inte heller i samband med grundlagsreformen eller efter den har det gjorts några ingrepp i det centrala innehållet i tillsynsarrangemanget. I enlighet med den allmänna linjen för grundlagsreformen har den detaljerade regleringen på grundlagsnivå minskats även på denna punkt. I 36,1 § i grundlagen konstateras nu bara att riksdagen väljer fullmäktige ”att övervaka folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet” enligt vad som närmare bestäms genom lag. Närmare bestämmelser ingår nu i lagen om Folkpensionsanstalten (731/2001).⁵¹ Enligt 4 § väljer riksdagen tolv fullmäktige och för var och en av dem en suppleant. Valet förrättas under valperiodens första riksmöte för hela valperioden. Fullmäktiges uppgifter regleras i 5 § (delvis ändrad genom lag 1342/2007) i lagen. Enligt bestämmelserna skall fullmäktige bland annat förordna styrelseledamöterna för anstalten. Riksdagen antar en instruktion för fullmäktige. En ny instruktion har antagits 2002.

För ledningen av riksdagens allmänna förvaltning tillsätts en kanslikommission. Den sju manna starka kanslikommissionen som består av talmännen och fyra utsedda riksdagsledamöter har övervakat riksdagens kanslis verksamhet ända sedan enkammarlantdagen inledde sin verksamhet, först bara som ett organ på arbetsordningsnivå. I och med den nya riksdagsordningen flyttades regleringen till grundlagen (RO 1928 89 §). När grundlagen 2000 stiftades försökte man minska den detaljerade grundlagsregleringen av riksdagens funktioner och bland annat bestämmelsen om kanslikommissionen återfördes till arbetsordningen (AO 72 §). De valda medlem-

⁵¹ Bestämmelserna om folkpensionsanstaltens förvaltning – inklusive bestämmelserna om fullmäktige – hade dittills ingått i folkpensionslagen men överfördes vid reformen 2001 till en separat lag om Folkpensionsanstalten.

marna i kansli Kommissionen, som ursprungligen valdes för varje riksdag, har från och med reformen av riksdagsordningen 1983 valts för valperioden.

Om kansli Kommissionens uppgifter bestäms i AO 73 och 74 §. Kansli Kommissionen är det organ som leder riksdagens allmänna förvaltning – som till sina centrala delar består av personal- och ekonomiförvaltning – och som övervakar riksdagens centralkanslis verksamhet. På grund av vikten av kansli Kommissionens uppgifter och dess arbetsmängd är det i praktiken nödvändigt att välja ersättare – en nyhet i AO 72 § – för de fyra medlemmar som väljs utöver talmännen. Genom valet av ersättare och deras rätt att närvara på kansli Kommissionens möten kan de små och medelstora riksdagsgruppernas representation i Kommissionens arbete förbättras.⁵²

I fråga om riksdagens egen ekonomi spelade finansutskottet tidigare en central roll men vid reformen av AO 1927 centraliserades skötseln av riksdagens ekonomi och penningmedel till kansli Kommissionen. Kansli Kommissionen lät årligen revisorer som den valt granska riksdagens räkenskaper. Enligt riksdagens räkenskapsstadga som godkändes 1969 (2/1970) skulle riksdagen för ett år i gången välja tre revisorer och för envar av dem en suppleant för att granska riksdagens och till den hörande institutioners räkenskaper. Dessa skulle åter till fjärde revisor utse en av Centralhandelskammaren godkänd revisor och för denne en suppleant med samma behörighet. Detta system bibehölls i huvudsak oförändrat i 19 § när riksdagens räkenskapsstadga reviderades 1988 (460/1988). I den nya grundlagen har bestämmelsen om revisorer flyttats till arbetsordningen (AO 14 §) i enlighet med GL 36,2 §. Revisorernas uppgift är att granska riksdagens räkenskaper och förvaltning. Enligt 19 § i riksdagens räkenskapsstadga börjar revisorernas mandattid vid ingången av det kalenderår som följer på riksdagsmannaval och upphör i slutet av det kalenderår då nästa val förrättas.⁵³

Enkamarlantdagens bibliotek stod ursprungligen under kansli Kommissionens tillsyn. Förvaltningen och övervakningen av biblioteket överfördes genom den instruktion som kansli Kommissionen antog 1913 på biblioteksfullmäktige, till vilken kansli Kommissionen i början av valperiodens första riksdag kallade tre medlemmar och lika många suppleanter. Biblioteket var däremellan ett centralbibliotek som lydde under statsrådets kansli, men 1922 gav statsrådet det på riksdagens uppmaning på nytt namnet Riksdagsbiblioteket och fastställde för det ett reglemente enligt vilket det ställdes under riksdagens och statsrådets gemensamma förvaltning. År 1948 fogades sedan till RO en ny 83 b § (626/1948) där det bestämdes att biblioteket är en

52 Uppmärksamhet vid denna representationsmöjlighet fästes i talmanskonferensens förslag till ny arbetsordning. I motiveringen till förslaget konstaterades bl.a.: "Till presidiet som på tjänstens vägnar hör till kansli Kommissionen väljs i allmänhet endast representanter för de största riksdagsgrupperna. Då proportionalitetsprincipen har iakttagits också vid valet av de fyra kansli Kommissionsmedlemmar som riksdagen utser, är det i allmänhet bara de största riksdagsgrupperna som är representerade i kansli Kommissionen – För att också de mellanstora och små riksdagsgrupperna skall bli bättre representerade i kansli Kommissionen föreslås att ersättare väljs för de fyra medlemmar som riksdagen utser till kansli Kommissionen. Vid valet av ersättare bör ambitionen vara att så många riksdagsgrupper som möjligt skall vara representerade i Kommissionen åtminstone på ersättarnivå. Tanken är att ersättarna kan vara närvarande också då de ordinarie medlemmarna är på plats. Ersättarna kan dock inte medverka i det egentliga beslutsfattandet –" (TKF 1/1999 RD, s. 42).

53 Ang. bakgrunden till och utvecklingen av riksdagens revision – i vilken ingick bl.a. strävan 1950 att utgående från riksdagens revisionskommittés arbete överföra granskningen av riksdagens räkenskaper till statsrevisorerna – se i korthet Purhonen 1955, s. 241–243.

under riksdagens vård och tillsyn stående offentlig inrättning för vilken riksdagen fastställer reglemente. Närmare bestämmelser utfärdades genom lagen om Riksdagsbiblioteket (627/1948). Bibliotekets förvaltning sköttes av bibliotekets styrelse, till vilken riksdagen utsåg ordföranden och två medlemmar och dessutom utsåg statsrådet och Helsingfors universitet en medlem var. En ny lag om Riksdagsbiblioteket stiftades 1984 (983/1984).⁵⁴

Enligt den nya AO 15 § väljer riksdagen under valperiodens första riksmöte – alltså för valperioden – en styrelse för biblioteket på det sätt som bestäms särskilt. En ny lag om Riksdagsbiblioteket stiftades 2000 genast efter att grundlagen och arbetsordningen trätt i kraft (717/2000). Enligt lagens 2 § väljer riksdagen till bibliotekets styrelse fem riksdagsledamöter, av dem en till ordförande och en till vice ordförande, samt tre sakkunnigmedlemmar, av vilka en företräder statsförvaltningen, en den rättsvetenskapliga forskningen och en den statsvetenskapliga forskningen, samt en medlem som företräder bibliotekets personal. På motsvarande sätt väljs personliga ersättare för styrelsemedlemmarna. Förutom behörighetsvillkoren är valsystemet så till vida ovanligt att före valet skall undervisningsministeriet för valet av sakkunnigmedlemmar meddela riksdagens talman namnen på tre sakkunniga inom statsförvaltningen, tre rättsvetenskapliga sakkunniga och tre statsvetenskapliga sakkunniga. På motsvarande sätt skall bibliotekets personal meddela namnen på två personer inom personalen för val av styrelsens personalmedlem och ersättare för denne. I sitt val är riksdagen inte juridiskt bunden till de på detta sätt ”utifrån” utsedda kandidaterna – valet förrättas enligt 2 § bland de namngivna ”eller bland andra personer”. I praktiken håller man sig till de namngivna kandidaterna.⁵⁵

Riksdagens missnöje med Rundradions programpolitik ledde 1946 till att över etthundra riksdagsledamöter väckte en lagmotion om ändring av den s.k. radiobolagslagen som stiftats 1934. I motionen föreslogs att valet av medlemmar till Oy Yleisradio Ab:s förvaltningsråd, som dittills hade bestämts av regeringsmakten via bolagsstämman skulle överföras på riksdagen. Utgående från motionen godkändes en ändring av lagens 4 § 1948 (774/1948). Enligt den ändrade bestämmelsen valde riksdagen medlemmarna i förvaltningsrådet för det bolag som bedrev rundradioverksamhet, minst 12 till antalet. Enligt bolagsordningen skulle antalet medlemmar i förvaltningsrådet vara 21 och deras mandattid var tre år från den 1 juni vart tredje år. Genom en ändring av bolagsordningen förlängdes mandattiden 1969 till fyra år.⁵⁶

54 Ang. de första skedena och utvecklingen av Riksdagsbibliotekets förvaltning se reglementet för Riksdagsbiblioteket som kanslikommissionen godkände 30.4.1913 och Salervo 1977, s. 99, 211 not 1. För en kort beskrivning av bibliotekets uppgifter se t.ex. Eeva-Maija Tammekann, Eduskunnan kirjasto eduskunnan kirjastona. Eduskunnan kirjasto. Riksdagsbiblioteket 1872–1972–1992 (Helsinki 1993), s. 3–11. I publikationen ingår också en förteckning över de viktigaste årtalen i bibliotekets utveckling.

55 Grundlagsutskottet ansåg det i tiden inte önskvärt att riksdagens prövningsrätt i val var bunden till förslag utifrån, utan riksdagen borde ”ha möjlighet att fritt pröva och avgöra de val som kommer an på riksdagen”. Se GrUU 10/1984 RD, som gavs om regeringens proposition som ledde till lagen om Riksdagsbiblioteket 1984.

56 Den i texten nämnda s.k. radiobolagslagen 1934 var lagen om rätt för statsrådet att till ett aktiebolag överlåta den egendom, som för rundradioverksamheten till staten anskaffats (216/1934). Ang. ändringen 1948 se riksdagsman Kilpeläinen m.fl. lagmotion nr 13/1946 RD och även GrUU 5/1946 RD. Ang. bakgrunden till och behandlingen av motionen se Antero Jyränki, Yleisradio ja sananvapaus. Tutkimus valtionvalvonnasta ja sananvapaudesta yleisradiotoiminnassa (Helsinki 1969), s. 93–111.

Nämnda lag från 1934 upphävdes 1993 av lagen om Rundradion Ab (1380/1993). I dess 5 § bestäms att antalet medlemmar i bolagets förvaltningsråd skall vara 21 – till dess hade det formellt bestämts av statsrådet. Medlemmarna väljs av riksdagen under valperiodens första riksmöte – alltså för hela valperioden. Paragrafen innehåller också bestämmelser om kriterierna för valet av medlemmar till förvaltningsrådet vilkas innehåll motsvarar 4 § i den så kallade radiobolagslagen från 1934. Enligt bestämmelsen skall till medlemmar i förvaltningsrådet väljas personer som är förtrodda med vetenskap, konst, kulturarbete samt näringslivet och ekonomiska frågor samt medborgare som företräder olika samhälls- och språkgrupper. De som väljs behöver inte vara riksdagsledamöter men i praktiken torde största delen ändå vara det. Om förvaltningsrådets uppgifter bestäms i 6 §.⁵⁷

För att trygga stabiliteten i depositionsbankernas verksamhet och deponenternas tillgodohavanden inrättades statens säkerhetsfond genom en lag som stiftades 1992 (379/1992). För att sköta fondens förvaltning tillsattes förutom en direktion och en direktör ett förvaltningsråd som bestod av riksdagens bankfullmäktige. Under de första åren framfördes olika krav på ändringar av fondens ledning och 1996 föreslog regeringen att förvaltningsrådet bestående av bankfullmäktige skulle ersättas med fullmäktige som statsrådet skulle tillsätta efter att ha hört riksdagsgrupperna. Riksdagen ansåg ändå av orsaker i anslutning till grundlagen att ett sådant arrangemang inte garanterade riksdagen eller dess organ en tillräckligt inflytelserik ställning i statens säkerhetsfond och förslaget ändrades så att riksdagen valde säkerhetsfondens fullmäktige. Enligt 4 § i lagen om statens säkerhetsfond övervakas fondens verksamhet och användningen av bankstödet av säkerhetsfondens fullmäktige, som har nio ledamöter. Riksdagen utser fullmäktige under valperiodens första riksmöte – alltså för hela valperioden. De som väljs behöver inte vara riksdagsledamöter. I lagrummet bestäms också om fullmäktiges uppgifter.⁵⁸

År 1955 anslöt sig Finland till Nordiska rådet, som inlett sin verksamhet 1952. I december samma år gavs lagen om val av ombud i Nordiska rådet (503/1955; RP 103/1955 RD). Enligt lagen skulle varje lagtima riksdag inom sig utse 16 medlemmar i rådet samt för envar av dessa en suppleant. Detta arrangemang förblev i sak oförändrat i lagen om Finlands delegation i Nordiska rådet (170/1960) genom vilken nämnda lag upphävdes 1960. Antalet medlemmar och suppleanter som skulle utses av riksdagen utökades genom en lagändring 1970 till sjutton och genom en lagändring 1984 (34/1984) till aderton. Enligt lagens nuvarande 1 § (34/2000) – och AO 10 § – väljer riksdagen vid varje riksmöte inom sig 18 medlemmar och lika många ersättare till Nordiska rådet. De av riksdagen utsedda medlemmarna, de av regeringen förord-

⁵⁷ Ang. 1993 års lag se RP 124/1993 RD och GrUU 23/1993 RD. Av de 21 medlemmar som riksdagen valde in i Rundradion Ab:s förvaltningsråd 2.4.2003 var 18 riksdagsledamöter, två f.d. riksdagsledamöter och en partisekreterare. Förvaltningsrådets medlemmar, som valdes 3.5.2007, var alla riksdagsledamöter. – Jyräki (1969, s. 112) nämner att riksdagsledamöternas andel av förvaltningsrådets medlemmar 1949–1967 var två tredjedelar eller mera. ⁵⁸ Ang. stiftandet av 1992 års lag om statens säkerhetsfond (379/1992) och 1996 års lag om ändring av den (245/1996) se RP 32/1992 RD och GrUU 4/1992 RD samt RP 6/1996 RD och GrUU 4/1996. Ang. ändringsförslag mellan dessa propositioner och grundlagsutskottets bedömning av dem se RP 364/1992 RD och GrUU 37/1992 RD, RP 379/1992 RD och GrUU 2/1993 RD samt RP 130/1993 RD och GrUU 17/1993 RD.

nade representanterna och Ålands delegation bildar Finlands delegation i Nordiska rådet. Den avger varje år en berättelse över rådets verksamhet till riksdagen.

När Finland våren 1989 anslöt sig till Europarådet skulle det av rådets stadga förut-satta valet av medlemsstaternas parlamentariska ombud till rådets parlamentariska generalförsamling ordnas genom nationella författningar. Om valet och ombuden föreskrivs genom lagen om Finlands delegation i Europarådet (354/1989). Enligt lagens gällande 1 § (67/2007) och den nya formuleringen i AO 10 § (1190/2006) väljer riksdagen under valperiodens första riksmöte, dvs. för hela valperioden, inom sig fem ombud och lika många suppleanter till Europarådets parlamentariska församling. Ombuden bildar Finlands delegation i Europarådet. Delegationen avger årligen en berättelse över den parlamentariska församlingens verksamhet till riksdagen.⁵⁹

Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensens dvs. ESKK:s parlamentariska församling inledde sin verksamhet 1991. Finlands riksdag representerades till att börja med av Finlands delegation i Europarådet kompletterad med riksdagens talman. I samband med arrangemangen i anslutning till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, dvs. EES, gjordes det genom ett tillägg till riksdagsordningen i december 1993 (RO 88 b §) möjligt att bestämma om val av riksdagens företrädare till en internationell institution genom lag eller i riksdagens arbetsordning. Samtidigt tillfogades en allmän bestämmelse om dylika val till arbetsordningen (62 b §). Med stöd av de nya bestämmelserna valde riksdagen redan i december 1993 företrädare till Finlands delegation i ESKK:s parlamentariska församling. ESKK ändrades 1994 till en internationell organisation och fick namnet Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE. Med hänvisning till OSSE:s parlamentariska försam-lingens etablerade ställning intogs i AO 2000 10 § en uttrycklig bestämmelse om val av företrädare till parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa. Enligt bestämmelsen väljer riksdagen till församlingen sex företrädare och lika många ersättare, vilka bildar Finlands delegation i parlamen-tariska församlingen. Valet förrättas enligt bestämmelsen under valperiodens första riksmöte, dvs. för hela valperioden. Företrädarna lämnar årligen en berättelse om sin verksamhet till riksdagen.⁶⁰

Det finns skäl att i detta sammanhang nämna vissa andra arrangemang som har anknytning till de internationella kontakterna. Det är inte fråga om riks-dagsorgan i ordets egentliga bemärkelse bl.a. med avseende på normbas och val i plenum. Men vissa arrangemang i anslutning till internationellt samarbete där riksdagsledamöter deltar uttryckligen i egenskap av riksdagsledamöter är värda att uppmärksammas här, eftersom de har en lång historia och för att talmanskonferensens har en roll vid tillsättningen.

⁵⁹ Ang. stiftandet av lagen om delegationen se RP 18/1989 RD och GrUU 2/1989 RD. Godkännandet av anslutningsfördraget i riksdagen skedde utifrån RP 17/1989 RD.

⁶⁰ Ang. OSSE i korthet se t.ex. Kari Takamaa, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö, *Encyclopaedia Iuridica Fennica* VI (Jyväskylä 1998), s. 132–141. Ang. motiveringen till den punkt i AO 10 § som gällde valet av delegationen se även TKF 1/1999 RD, s. 9.

Ända sedan 1993 har det ordnats Arktiska parlamentarikerkonferenser. Målet för det arktiska samarbetet är att förbättra urfolkens och invånarnas levnadsförhållanden och situation i den arktiska regionen. Riksdagens talmanskonferens utnämner Finlands delegation i parlamentarikerkonferensen för en valperiod i sänder. Delegationen har sex medlemmar. – Den första parlamentarikerkonferensen för Östersjöstaterna ordnades i Helsingfors år 1991. Samarbetet mellan parlamentarikerna från Östersjöstaterna syftar till att förbättra levnadsförhållandena i regionen, stärka den gemensamma identiteten, men också att agera katalysator för Östersjöstaternas regeringssamarbete. I Finlands delegation ingår fem ledamöter som utnämns av talmanskonferensen för en valperiod i sänder. – Som medlem i Natos Partnerskap för fred är Finland en av de s.k. associerade medlemmarna i församlingen tillsammans med bland andra Sverige, Österrike och Schweiz. Sedan 1998 har riksdagen deltagit med en delegation i Natos parlamentariska församling. Delegationen består av fyra riksdagsledamöter som talmanskonferensen utser för hela valperioden. – Den parlamentariska församlingen för Europa-Medelhavsområdet har verkat sedan 2003 med uppgift att bevaka EU:s s.k. Barcelonaprocess och övervaka Europa-Medelhavsavtalet. Finlands delegation i församlingen består av tre riksdagsledamöter som utses av talmanskonferensen. – Den 1889 grundade Interparlamentariska unionen IPU är den äldsta interparlamentariska samarbetsorganisationen med den bredaste förankringen i världen. Unionen ska vara ett globalt debattforum för parlamentariker och främja fred och demokrati. Sedan 1921 har riksdagens IPU-delegation deltagit i så gott som alla IPU-konferenser, det som nu kallas församlingar. Alla riksdagsledamöter är medlemmar i IPU. På det första årsmötet under en valperiod väljs en styrelse som regelbundet deltar i IPU:s verksamhet. I styrelsen finns företrädare för alla riksdagsgrupper.

Hur organisationen lever under valperioden

Till en del av de organ som tillsatts i början av valperioden väljs medlemmar för hela valperioden, till andra åter bara för ett riksmöte – dvs. för varje årlig verksamhetsperiod som börjar – åt gången. Orsakerna till de olika mandattiderna är numera i första hand funktionella, även om också historiska orsaker har bidragit till arrangemangen gällande mandattiderna. Den mandattid för vilken valet förrättas är i praktiken av central betydelse för hur pass stabil position de som valts till olika organ eller roller innehar. Även frågan om huruvida de valdas mandattid kan avbrytas redan innan den normalt skulle avslutas kan vara av principiell och i vissa fall praktisk betydelse.

Huvudregeln i 37 § i grundlagen är att utskotten och övriga organ i riksdagen tillsätts under valperiodens första riksmöte för hela valperioden. Enligt bestämmelsen kan dock något annat bestämmas i grundlagen, i riksdagens arbetsordning eller i en instruktion som riksdagen antagit för organet i fråga. Angående den detaljerade regleringen av mandattiderna kan sammanfattningsvis konstateras följande. För ett riksmöte åt gången utses talmännen, och medlemmarna i Finlands delegation i Nordiska rådet. Övriga organ – av vilka de viktigaste är de permanenta utskotten – väljs för riksdagens hela valperiod.⁶¹

Den valda personens roll eller medlemskap kan av olika orsaker upphöra mitt under mandattiden. Om bara en riksdagsledamot kan väljas till uppdraget upphör

⁶¹ Ett litet undantag från val för hela valperioden utgör dock den tidigare i texten nämnda omständigheten att riksdagens revisorer enligt 19 § i räkenskapsstadgan för riksdagen väljs för en period som börjar vid ingången av det kalenderår som följer på val och upphör i slutet av det kalenderår då nästa val förrättas.

uppdraget naturligtvis när den valde upphör att vara riksdagsledamot.⁶² Eftersom en minister i enlighet med GL 48 § inte kan vara medlem i ett utskott, förlorar en riksdagsledamot som är medlem i ett utskott och som blir minister automatiskt sitt medlemskap.⁶³ Bestämmelsen gäller inte som sådan riksdagens andra organ. När det gäller andra organ torde en utnämning till minister i allmänhet leda till att den som utnämnts till minister begär att bli befriad från medlemskapet i organet och att befrielse beviljas på denna grund.⁶⁴ I praktiken har det alltid ansetts klart att en minister inte kan vara talman eller vice talman. Trots att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om detta, kan det anses vara så pass klart att talmannens och vice talmannens och å andra sidan ministrernas uppdrag är oförenliga att befrielse från uppdraget som talman eller vice talman kan konstateras i riksdagen utan särskild begäran om befrielse.⁶⁵

Det finns ingen allmän bestämmelse om hurudana möjligheter en ledamot har att på egen begäran bli befriad från medlemskap i något organ. Beträffande medlemskap i utskotten regleras saken i AO 9 §. Enligt 1 mom. har en riksdagsledamot som redan är medlem i två utskott rätt att avböja medlemskap i flera utskott. Enligt 2 mom. kan riksdagen av "godtagbar orsak" befria en riksdagsledamot från medlemskap i ett utskott på ledamotens egen begäran. En godtagbar orsak kan enligt motiveeringen till det förslag som ledde till arbetsordningen vara t.ex. en omorganisering av utskottsplatserna⁶⁶. Ur motiveeringen kan också utläsas att särskilt arbetsdryga specialuppgifter, t.ex. ordförandeskapet i en stor riksdagsgrupp, kan vara en sådan godtagbar orsak.⁶⁷ Trots att befrielse av godtagbar orsak i bestämmelsen gäller endast medlemskap i utskotten, bör denna möjlighet anses gälla även medlemskap i andra organ. Vad som betraktas som godtagbar orsak är beroende av riksdagens prövning.⁶⁸

I AO 4,3 § ingår en specialbestämmelse i händelse av att talmannen eller en vice talman avlider eller avgår från sitt uppdrag under riksmötet. Enligt den skall i en dylik

62 Ställningen som riksdagsledamot kan upphöra – förutom p.g.a. dödsfall – p.g.a. befrielse som beviljats på egen begäran (GL 28,2 §), skiljande från uppdraget som riksdagsledamot (GL 28,3 §) eller förklarande av att uppdraget som riksdagsledamot har upphört (GL 28,4 §) samt p.g.a. val eller utnämning till uppdrag som avses i GL 27,3 §, eller p.g.a. förlust av valbarhet (GL 27,3 §).

63 Förbudet i GL 48 § motsvarar i sak förbudet i LO 1906 38 § och RO 1928 44 §.

64 Ang. tidigare praxis se Hakkila 1939, s. 515 och Salervo 1977, s. 142, 200, 206, 208–209.

65 Ang. tidigare praxis se Salervo 1977, s. 142, enligt vilken ministern till följd av avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse alltid har måst begära befrielse själv. Han fortsätter: Och lika undantagslöst som de genast har gjort det, lika undantagslöst har riksdagen utan diskussion beviljat befrielse. När förfarandet för val av statsminister enligt GL 61 § första gången skulle tillämpas i den riksdag som samlades efter valet 2003 blev talman Jäätteenmäki vald. I denna situation utgick riksdagen inte ifrån att det var nödvändigt att separat bevilja talmannen befrielse utan plenum konstaterade bara att talmansuppdraget upphör från den tidpunkt då republikens president utnämner talmannen till statsministeruppdraget, se ptk 8/2003 RD (15.4.2003).

66 TKF 1/1999 RD, s. 9.

67 Ang. tillämpningspraxis för AO 1927 13 §, som motsvarade AO 9 §, se Salervo 1977, s. 143. Salervo konstaterar bl.a.: Numera, då "privatföretagsamheten" i dessa saker praktiskt taget har försvunnit och riksdagsgrupperna beslutar något så när suveränt om besättandet av de till buds stående utskottsplatserna, kommer det knappast på fråga att avslå en begäran om befrielse, om riksdagsgruppen i fråga står bakom den.

68 I synnerhet ang. tidig praxis gällande talmannens möjlighet att på begäran beviljas befrielse från talmansuppdraget, se Hakkila 1939, s. 41.

situation en ny talman eller vice talman väljas utan dröjsmål.⁶⁹ Andra situationer där en plats som medlem eller ersättare i ett organ blir öppen berörs av 13 § i riksdagens valstadga. Enligt den skall det då förrättas fyllnadsval, om inte talmanskonferensen anser fyllnadsvalet onödigt på grund av den korta återstående tid av mandatperioden eller av någon annan liknande orsak. Vid fyllnadsval skall de allmänna bestämmelserna i valstadgan iakttas i tillämpliga delar.⁷⁰

Ovan antydda frigörelse av platser i organ och val av nya personer kan betraktas som ett rätt sedvanligt fenomen i den parlamentariska vardagen. Principiellt viktigare än dessa befrielser, som ofta beviljas på begäran, är möjligheten att tillsätta ett organ på nytt – dvs. byta ut medlemmarna i ett valt organ – mitt under mandattiden. En sådan möjlighet gällde enligt riksdagsordningen 1928 vissa organ som tillsattes för hela valperioden: elektorerna samt utskotten, efter att deras mandattid 1983 hade ändrats från en riksdag till hela valperioden, likaså riksdagens justeringsmän efter att deras mandattid 1995 hade ändrats från en riksdag till hela valperioden. Enligt den nya grundlagen tillsätts inte längre några elektorer och justeringsmän och huvudregeln är klart att organ tillsätts för hela valperioden. Detta återspeglas också i att enligt GL 37,1 § är det möjligt att tillsätta även andra organ i riksdagen än utskotten på nytt.

Organ som väljs endast för riksmötet är inte ställda utanför bestämmelsens tillämpningsområde, men i praktiken torde det uppstå behov av att tillämpa bestämmelsen endast i fråga om organ som väljs för hela valperioden. Trots att det finns en egen bestämmelse (GL 34 §) om talmännen och valet av dem i grundlagen, kan de ändå inte anses omfattas av GL 37 §, som gäller möjligheten att tillsätta ”organ” på nytt. Då det synbarligen inte är skäl att betrakta alla organ som riksdagen valt som sådana ”organ i riksdagen” som avses i bestämmelsen, kan det ifrågasättas om den i bestämmelsen avsedda möjligheten att tillsätta organ på nytt kunde tillämpas på t.ex. medlemmarna i Finlands delegation i Europarådet. Frågan torde knappast ha någon praktisk betydelse.

I GL 37 § har det inte ställts några villkor för att ett organ skall kunna tillsättas på nytt mitt under mandattiden. Beslutet är således helt beroende av plenums prövning och talmanskonferensen som lägger fram förslaget för plenum. Bakgrunden till bestämmelsen visar dock att möjligheten att tillsätta organ på nytt i första hand är avsedd att användas för att beakta ändringar i organens uppgifter eller trygga organets nödvändiga funktionsduglighet i riksdagsarbetet – inklusive sammansättningsens parlamentariska representativitet – däremot inte att användas som reaktion på hur organets enskilda medlemmar har agerat.

69 AO 4,3 § motsvarar till denna del RO 1928 25,6 §. I AO 4,3 § ingår dessutom en jämfört med den tidigare regeringen ny bestämmelse om förhinder för talmannen eller en vice talman. Enligt den kan i dylika situationer en tillfällig talman eller vice talman väljas på förslag av talmanskonferensen. Genom bestämmelsen har man försökt säkerställa ”att talmannens uppgifter sköts t.ex. under en lång sjukledighet för talmannen eller en vice talman”, se TKF 1/1999 RD, s.5.

70 Ang. den förnyade valstadgan från 2000 (250/21.2.2000) se också TKF 3/1999 RD och GrUB 5/2000 RD. Även vid fyllnadsval eftersträvas lösningar som bygger på enighet. Jaakko Nousiainen, Valiokuntalaitos. Suuri valtiokunta. Eduskunnan täysistunto. I verket Suomen kansanedustuslaitoksen historia X (Helsinki 1977), s. 243. Nousiainen nämner att redan 1921 hade de dåvarande elektorerna öppet protokollfört den även tidigare iakttagna principen att en ny medlem väljs från den grupp dit den person hört i vars ställe en ny skall väljas.

Beaktansvärda i detta sammanhang är ytterligare de synpunkter som grundlagsutskottet framförde 1982 när man behandlade bl.a. en sådan ändring av RO att utskottens mandattid skulle förlängas till hela valperioden och att det i anslutning därtill skulle bli möjligt att tillsätta utskott på nytt under mandattiden. Utskottet konstaterade på denna punkt:

”När utskottet godkänner den i 3 mom. förutsatta möjligheten att ett permanent utskott tillsätts på nytt under en valperiod, dvs. att ett utskotts sammansättning regleras, något som bör anses vara ett behövligt och ändamålsenligt arrangemang med beaktande av att utskottets sammansättning täcker hela valperioden, konstaterar grundlagsutskottet att det när ändringen gjordes förutsattes att talmanskonferensen och riksdagen tillämpar detta stadgande i enlighet med nuvarande praxis och så att riksdagsmännens åsiktsfrihet, som åsyftas i riksdagsordningens 11 §, respekteras. Att principen i riksdagsordningens 11 § beaktas utgör emellertid inte något hinder för omreglering av utskottsplatser när detta behövs för att förändringar i de parlamentariska styrkeförhållandena mellan de i riksdagen representerade partierna skall kunna beaktas i utskottets sammansättning.”⁷¹

Organ som tillsätts oberoende av valperioderna

Ovan har granskats sådana av riksdagen tillsatta organ vars mandattid är bunden till valperioderna. I största delen av fallen är mandattiden just riksdagens valperiod, medan en del åter väljs särskilt för varje riksmöte under valperioden. Bundenheten till riksdagens valperioder syns också däri att dessa organs mandattid ”avbryts” om republikens president i enlighet med GL 26 § bestämmer att förtida riksdagsval skall förrättas. Riksdagen tillsätter eller väljer emellertid också organ vilkas mandattid inte på något sätt är bunden till riksdagens valperioder. Dessa organ kan sägas få sitt mandat snarare av riksdagen som statsorgan än av en viss riksdag. Det faktum att det inte är fråga om ett mandat som är bundet till en viss riksdagssammansättning hänför sig till de aktuella organens ställning och uppgifter. Dessa uppgifter är i hög grad av myndighetstyp, det är inte fråga om att representera riksdagen eller om juridisk eller politisk bundenhet till ståndpunkter som antagits i riksdagen. Dessa organ eller valda personer – riksdagens justitieombudsman, valda ledamöter i riksrätten och Statens revisionsverks generaldirektör – är det på grund av deras uppgifter och ställning inte motiverat att kalla organ i riksdagen. – Även riksdagens generalsekreterare väljs oberoende av riksdagens valperioder.

Riksdagens justitieombudsman

Uppdraget som riksdagens justitieombudsman inrättades genom regeringsformen 1919 (49 §). Justitieombudsmannen skulle såsom av riksdagen vald högsta laglighetsövervakare sköta ungefär samma uppgifter och med samma befogenheter som justitiekanslern i statsrådet, som utnämns av republikens president. För justitieom-

⁷¹ GrUB 51/1982 RD. RO 11 § som nämns i betänkandet har exakt samma ordalydelse som nuvarande GL 29 §. Se också motiveringen till RP 194/1982 RD, s. 12, som utskottets utlåtande gällde. I motiveringen till den proposition som ledde till den nuvarande grundlagen (RP 1/1998 RD, s.90) konstateras att det kan bli aktuellt att tillsätta ett organ på nytt t.ex. om organets uppgifter ändras väsentligt under valperioden, vilket var fallet när stora utskottet i december 1993 började behandla EES-ärenden.

budsmannen skulle också väljas en suppleant. Ursprungligen förutsattes att justitieombudsmannen skulle väljas under varje lagtima riksdag och den som valdes kunde också vara riksdagsledamot. Detta drag av fullmäktig som företrädde riksdagen försvann dock rätt snabbt. I RO 1928 intogs en bestämmelse om att justitieombudsmannen inte fick vara riksdagsledamot och mandattiden som ansågs vara problematiskt kort ändrades 1933 till tre år. Beaktansvärt är att mandattiden då inte bands till riksdagens valperiod, som då fortfarande var tre år, utan justitieombudsmannen skulle utses ”för tre år”. Denna från riksdagens valperiod lösryckta mandattid bibehölls på 1950-talet när valperioden ändrades till fyra år 1954, och 1957 fastställdes justitieombudsmannens mandattid till fyra år. I den ändring (19/1971) av RF 49 § som gjordes 1971 bestämdes att förutom justitieombudsmannen och en suppleant skulle det också utses en biträdande justitieombudsman och samtidigt fastställdes också mandattiden till fyra kalenderår. År 1997 ändrades RF 49 § ytterligare så (1113/1997) att det skulle väljas två biträdande justitieombudsmän. Samtidigt återställdes mandatperioden till fyra år. Angående förfarandet för val av justitieombudsman bestämdes hela den tid RF 49 § var i kraft att valet skulle förrättas i den ordning som stadgas för val av riksdagens talman.⁷²

Enligt 38 § i den nya grundlagen väljs en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän ”för en mandattid på fyra år”. Justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens fyra år långa mandattider är inte bundna till varandra.⁷³ I enlighet med sättet att skriva den nya grundlagen regleras inte valförfarandet i grundlagen utan det har överlämnats åt författningar på lägre nivå. Enligt 11 § i arbetsordningen föregås valet av anmälan och grundlagsutskottets bedömning av dem som anmält sig. Enligt riksdagens valstadga förrättas valet med slutna sedlar. Närmare bestämmelser om riksdagens justitieombudsmans verksamhet och riksdagens justitieombudsmans kansli har utfärdats i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002).

Genom en ändring (535/2011) av lagen om riksdagens justitieombudsman har det inrättats ett Människorättscenter i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli. De s.k. Parisprinciperna som antogs av FN:s generalförsamling 1993 innehåller en rekommendation att inrätta nationella människorättsinstitutioner i medlemsländerna. Med människorättsinstitutioner avses organ som har som särskilt uppdrag att främja och trygga mänskliga rättigheter på nationell nivå. Institutionen ska vara självständig och oberoende såväl formellt som ekonomiskt och administrativt. Parisprinciperna förutsätter också att institutionen har en pluralistisk sammansättning som omfattar de samhälleliga parter som deltar i människorättsarbetet på den

⁷² Ang. tillkomsten av uppdraget som riksdagens justitieombudsman och lagstiftningens utveckling under de första decennierna se Mikael Hidén, *Eduskunnan oikeusasiamies* (Vammala 1970), s. 11–20.

⁷³ Exempelvis av dem som innehade uppdragen 2004 var justitieombudsman Paunios mandattid fyraårsperioden 2002–2005, biträdande justitieombudsman Rautios mandattid 1.10.2001–30.9.2005 och biträdande justitieombudsman Jääskeläinens mandattid 1.4.2002–31.3.2006. För att förhindra olägenheter till följd av eventuellt längre förhinder för en biträdande justitieombudsman har GL 38 § 2007 ändrats så (802/2007) att en ställföreträdare kan väljas för en biträdande justitieombudsman. Ställföreträdaren väljs inte av riksdagen utan av justitieombudsmannen efter att ha mottagit grundlagsutskottets ståndpunkt. Se RP 102/2003 RD och GrUB 5/2005 RD och GrUB 2/2007 RD samt 16 § (804/2007) i lagen om riksdagens justitieombudsman.

nationella nivån. När placeringen av institutionen övervägdes ansåg man i samband med beredningen att Människorättscentrets anknytning till justitieombudsmannens kansli skulle – när man också beaktar justitieombudsmannens laglighetskontroll – bäst täcka den uppgiftshelhet som Förenta nationerna fastställt för nationella människorättsinstitutioner i Parisprinciperna.

I lagen sägs att för främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli. Enligt lagen ska centret bl.a. främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, ta initiativ för främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjande och tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. En relevant avgränsning med avseende på justitieombudsmannens verksamhet är dock att Människorättscentret inte behandlar klagomål. Centret leds av en direktör som valts för en period om fyra år. Direktören utnämns av riksdagens justitieombudsman efter ett ställningstagande från grundlagsutskottet. Människorättscentret har en människorättsdelegation som tillsätts av justitieombudsmannen för fyra år i sänder. Direktören ska höras före tillsättningen. Delegationen består av direktören som ordförande och dessutom minst 20 och högst 40 medlemmar som ska representera det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt andra aktörer som deltar i främjandet och tryggnaden av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Lagen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 2012.⁷⁴

Av riksdagen valda ledamöter i riksätten

För förverkligande av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns i statsrådet juridiska tjänsteansvar inrättades redan vid de första grundlagsreformerna efter självständigheten en särskild domstol, riksätten. Det är av förstäligen skäl inte en domstol som verkar permanent, utan en på förhand tillsatt domstolssammansättning som sammanträder och arbetar endast om det uppstår sådana ärenden som ankommer på den att behandla. Efter diskussioner antogs för riksriktens sammanläggning från första början en modell där hälften av domstolens ledamöter valdes

⁷⁴ I fråga om lagen och hur den stiftades se RP 205/2010 RD och GrUB 12/2010 RD. I motiveringen till regeringens proposition finns ett rätt omfattande referat av innehållet i Parisprinciperna och den diskussion som förts i Finland om inrättande av institutionen. I propositionen föreslogs att riksdagen skulle utse direktören. I motiveringen sägs följande: "Med det föreslagna sättet att välja direktören framhåvs Människorättscentrets operativa självständighet. Dessutom är en direktör som utsetts av riksdagen ägnad att ge Människorättscentrets verksamhet speciell auktoritet och synlighet." Men grundlagsutskottet understödde inte tanken på att valet av direktören sker i plenum utan konstaterade följande: "Bestämmelser om att personval ska förrättas av riksdagens plenum ska införas bara efter noggrant övervägande. Människorättscentrets eller dess direktörs operativa kontakter till riksdagen är så fåtaliga att det föreslagna, relativt tunga förfarandet, inte är motiverat enligt utskottet. Utskottet föreslår därför att direktören utnämns av riksdagens justitieombudsman efter att denne har hört grundlagsutskottet. Utnämningförfarandet motsvarar det som tillämpas vid val av ställföreträdaren för riksdagens biträdande justitieombudsmän." - Riksdagen godkände lagförslaget 8.3.2011 (Protokoll 167/2010 RD).

inom riksdagen och hälften förordnades på grundval av sin höga domartjänst eller – för en ledamots del – sin tjänsteställning som professor i juridik. I det skede då regeringsformen 1919 stiftades intogs i den nya centrala grundlagen ändå bara en hänvisningsbestämmelse (RF 59 §) om domstolen och den egentliga regleringen överlämnades till en separat grundlag som sedan utfärdades 1922. Där bestämdes också att domstolen skulle handlägga åtal som väcks mot ledamöter av de högsta domstolarna på grund av ämbetsåtgärder. Denna lag om riksrätten (273/1922) var med några få ändringar i kraft tills den nya grundlagen stiftades.⁷⁵

Enligt 101 § i grundlagen behandlar riksrätten åtal som väcks mot en medlem av statsrådet eller justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman eller en ledamot i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen för lagstridigt förfarande i ämbetsutövning. Detsamma gäller åtal som med stöd av GL 113 § väcks mot republikens president.⁷⁶ Riksrätten har fem ledamöter som förordnas på grund av sin tjänst – presidenten i högsta domstolen som ordförande samt presidenten i högsta förvaltningsdomstolen och de tre till tjänsteåren äldsta hovrättspresidenterna – samt fem ledamöter som riksdagen väljer. Ledamöternas mandattid är fyra år. Närmare bestämmelser om mandattiden och valet ingår 6 § i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden (196/2000) och i riksdagens valstadga. De ledamöter som riksdagen väljer behöver inte vara behöriga för domartjänst. I praktiken har de valda oftast haft juridisk utbildning.

Generaldirektören för statens revisionsverk

När regeringsformen 1919 stiftades beaktades det då redan sedan längre verksamma revisionsverket genom att det i 71 § i grundlagen bestämdes att ”för granskning av statsverkets räkenskaper och bokslut skall finnas ett revisionsverk”. Verkets verksamhet reglerades först genom förordning och från och med 1931 genom lagen angående statens revisionsverk, som åter upphävdes av lagen om revision av statshushållningen som utfärdades 1947. Denna lag jämte ändringar var i kraft tills lagen om Statens revisionsverk (676/2000) enligt den nya grundlagen trädde i kraft 1.1.2001. Fram till stiftandet av den nya grundlagen var utgångspunkten för lagstiftningen att verket lydde under finansministeriet.⁷⁷

⁷⁵ Ang. inrättandet av riksrätten och meningsskiljaktigheterna gällande dess sammansättning se t.ex. Hakkila 1939, s. 636–638 och Sven Lindman, *Eduskunnan aseman muuttuminen 1917–1919*. I verket *Suomen kansanedustalaitoksen historia VI* (Helsinki 1968), s. 88–90, 279. Se också lagen 17.6.1918 angående rätt för Finlands landtag att granska lagenligheten av ledamöternas i statsrådet och prokurators ämbetsåtgärder. Denna lag upphävdes genom den s.k. ministeransvarighetslagen som utfärdades som grundlag samtidigt med lagen om riksrätten 25.11.1922.

⁷⁶ I enlighet med bestämmelserna i GL 38 § och GL 69 § gäller forumbestämmelsen i GL 101 § även de biträdande justitieombudsmännen, ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen, biträdande justitiekanslern och ställföreträdaren för denne. Riksrätten kan också bli åtalsforum med stöd av internationella avtalsförpliktelser. I första hand gäller detta från Finland utsedda ledamöter av Europeiska unionens domstol och Europeiska unionens förstarättsinstans, se 2,2 § i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden (196/2000) och RP 185/1999 RD, s. 13, som ledde till lagen.

⁷⁷ Ang. inrättandet av verket se Purhonen 1955, s. 96–98, 110, 176–178. Ang. genomförandet av det system som förutsattes i den nya grundlagen se 8 § i lagen om arrangemang för ikraftträdandet av Finlands grundlag (734/1999) och RP 39/2000 RP och GrUU 19/2000 RD, som gällde lagen om statens revisionsverk.

Den nya grundlagen innebar en stor principiell ändring av revisionsverkets ställning så till vida att enligt GL 90 § finns verket ”i anknytning till riksdagen”. Det centrala målet för ändringen, som var ett resultat av utdragna diskussioner och reformprojekt, var inte att utöka riksdagens bestämmanderätt utan att göra verket mera oavhängigt.⁷⁸ Vad ”i anknytning till riksdagen” i sista hand betyder anges i första hand i lagen om Statens revisionsverk från 2000. Ett viktigt element här är att generaldirektören, som leder revisionsverkets verksamhet, med stöd av AO 16 § väljs av riksdagen. Enligt lagens 10 § är generaldirektörens mandattid sex år. Enligt 16 § 3 mom. (609/2007) i arbetsordningen skall tjänsten utlysas och före valet skall revisionsutskottet bedöma de sökande. Om det finns flera sökande, förrättas val med slutna sedlar som vid personval enligt riksdagens valstadga.⁷⁹

Vid riksdagens hundraårsjubileumsplenum 1.6.2006 beslutade man inrätta ett forskningsinstitut för internationella relationer och EU-frågor. I plenum godkändes en lagmotion om saken. Lagmotionen hade undertecknats av samtliga riksdagsgruppers ordföranden. I motiveringen till motionen framhölls det att Finland saknade ett tillräckligt resursstarkt institut i gränslandet mellan universitetsforskning, politiskt beslutsfattande och förvaltning som huvudsakligen analyserar internationella relationer och EU-frågor och håller igång den anslutande samhällsdebatten. En sådan tankesmedja skulle kunna sköta många uppgifter som då var utspridda på olika ministerier och universitet och som krävde en ny aktör om de skulle skötas grundligt. Det nya institutet skulle enligt motiveringen överta verksamheten vid Utrikespolitiska institutet vars huvudman var Stiftelsen för utrikespolitisk forskning.

Lagen om ett forskningsinstitut för internationella relationer och EU-frågor (544/29.6.2006) trädde i kraft och institutet inledde sin verksamhet 1.1.2007. Enligt 1 § finns det oberoende forskningsinstitutet i anknytning till riksdagen. Forskningsinstitutet använder i sin verksamhet namnet Utrikespolitiska institutet. Forskningsinstitutet leds av en styrelse, som består av en ordförande och åtta andra ledamöter. Mandatperioden för styrelseledamöterna är fem år och styrelsen väljs av riksdagen. Valet av sex av ledamöterna regleras i 2 §. Av dessa ledamöter väljs en på förslag från statsrådets kansli, två på förslag från Finlands Akademi, en på förslag från Finlands universitetsrektor och en på förslag från Stiftelsen för utrikespolitisk forskning. Bestämmelsen förutsätter att förslagsställarna ska lägga fram det dubbla antalet personer på förslag, dvs. Finlands Akademi föreslår fyra kandidater och de andra två kandidater. Institutets styrelse utnämner institutets direktör. Institutet har även en delegation med högst åtta av kanslikommissionen utsedda riksdagsledamöter och högst tolv av kanslikommissionen till delegationsmedlemmar kallade företrädare för institutets viktigaste samarbetsparter. Delegationen har en mandatperiod på fyra år.⁸⁰

⁷⁸ Ang. strävandena att utveckla revisionsverkets ställning på 1900-talet se Ehdotus valtionalouden ulkoisen tarkastuksen kehittämisestä, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/1996 och motiveringen till RP 1/1998 RD, s. 140–142, som gällde den nya grundlagen. Ang. ett något tidigare projekt se även ledamot Mattilas m.fl. lagmotion 108/1994 RD och GrUU 29/1994 RD och StaUB 99/1994 RD.

⁷⁹ Om valet av generaldirektör och behörighetskraven bestäms också i 10 och 11 § i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003).

⁸⁰ I fråga om lagen från 2006 och hur den tillkom se LM 28/2006 RD och GrUB 13/2006 RD. I praktiken är det rådet för Finlands universitetsrektor som föreslår kandidaterna för i lagens 2 § avsedda Finlands universitetsrektor.

Riksdagens generalsekreterare

Riksdagens generalsekreterare har en central position i riksdagens förvaltning. Medan riksdagsordningen 1928 var i kraft var tjänsten som riksdagens generalsekreterare den enda tjänsten vid riksdagen som förutsattes i grundlagen, först med benämningen sekreterare och senare generalsekreterare. Närmare bestämmelser om valet av generalsekreterare ingick i arbetsordningen.⁸¹ Sedan den nya grundlagen trätt i kraft ingår de viktigaste bestämmelserna om generalsekreteraren i arbetsordningen. Enligt 75 § är riksdagens generalsekreterare sekreterare för riksdagen och chef för riksdagens kansli. Generalsekreteraren väljs av plenum sedan tjänsten har utlysts och kanslikommissionen har yttrat sig om de sökande (AO 16,2 §). Om det finns flera sökande till tjänsten förrättas valet med slutna sedlar som vid personval enligt riksdagens valstadga. Tjänsten tillsätts permanent.⁸²

Riksdagens förvaltningsorganisation

Riksdagens förvaltningsorganisation regleras inte i grundlagen. Detta ligger i linje med det allmänt hållna skrivsättet som går ut på att undvika detaljreglering i grundlagen. I sak viktigare är ändå att det faktum att regleringen överläts åt interna författningar som riksdagen utfärdar ensam – arbetsordningen och reglementen – betjänar och tryggar en så välfungerande oavhängighet som möjligt för riksdagen att organisera egna interna ärenden. Till riksdagens oavhängighet som statsorgan hör också att den högsta ledningen av förvaltningsorganisationen ankommer på riksdagsledamöterna, i första hand kanslikommissionen (AO 72 och 73 §).

Uppbyggnaden av riksdagens – i vid bemärkelse – förvaltningsorganisation anges i 2,2 § (ändrag genom lag 608/2007) i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003). Enligt den är riksdagens ämbetsverk riksdagens kansli, riksdagens justitieombudsmans kansli samt Statens revisionsverk och forskningsinstitut för internationella relationer och EU-frågor som finns i anknytning till riksdagen. Såsom även framgår av benämningarna finns ettvar av de nämnda ämbetsverken förutom riksdagens kansli till för skötslen av endast en viss ärendekategori. Riksdagens kanslis uppgift anges i AO endast med en mycket allmän bestämmelse. Enligt AO 74 § skall riksdagens kansli ”skapa förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter som statsorgan”. Närmare bestämmelser om kansliets administrativa uppbyggnad och uppgiftsarrangemangen har utfärdats i reglementet för riksdagens kansli, som antogs 1987 och som delvis ändrats i olika sammanhang, och för ekonomiförvaltningens del även i riksdagens räkenskapsstadga (1988) och riksdagens räkenskapsreglemente (1997).

Enligt 1 § i reglementet för riksdagens kansli är riksdagens generalsekreterare chef för riksdagens kansli. Kansliet är uppdelat på ett centralkansli och en förvaltningsavdel-

81 Ang. de tidiga skedena av sekreteraruppdraget se LO 1906 23 § och därom Ahava 1914, s. 71–74 samt Salervo 1977, s. 210. Ang. RO 1928 se RO 52 §, som gällde rätt att närvara i stora utskottet, samt 86 §, till vilken det 1987 (316/1987) fogades en bestämmelse om att generalsekreteraren tillsammans med talmannen undertecknar riksdagens beslut. Ang. AO 1927 se 8 och 9 §. Benämningen generalsekreterare i stället för sekreterare togs i bruk genom ändringarna av AO 8 och 9 § 25.3.1966. Ang. ändringen se GrUB 37/1965 RD.

82 Ang. generalsekreterarens ställning som riksdagens tjänsteman se även lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003).

ning, och vid kansliet finns dessutom ett utskottssekretariat. Indelningen i enheter i 3 och 4 § i reglementet ger antydningar om de mångfasetterade uppgifterna och hur skötseln av dem är organiserad. Enligt dem finns vid ovan nämnda centralkansli en protokollbyrå, en svensk byrå och en dokumentbyrå samt vid förvaltningsavdelningen en förvaltningsbyrå, en räkenskapsbyrå, en fastighetsbyrå och en dataadministrationsbyrå. Vid riksdagens kansli finns dessutom en enhet för internationella ärenden, en utrednings- och informationsenhet samt en säkerhetsenhet. Utrednings- och informationsenheten är åter uppdelad på Riksdagsbiblioteket, den interna utredningstjänsten och riksdagsinformationen. Angående den tjänstemannarättsliga ställningen för riksdagens kanslis personal bestäms i ovan nämnda lag om riksdagens tjänstemän (1197/2003).⁸³

⁸³ Ang. riksdagens kanslis tidiga skeden se i korthet Salervo 1977, s. 210–214. Ang. ovan nämnda lag från 2003 se även TKF 1/2003 RD samt GrUU 12/2003 RD och FvUB 10/2003 RD.

III VERKSAMHETSPERIODERNA OCH DERAS BETYDELSE

Valperioder

När man talar om valperioder kan man avse något från varandra avvikande aspekter eller tyngdpunkter, vilka alla ändå hänför sig till rytmen för riksdagsvalen. Med valperiod kan man avse det som ordet i första hand hänvisar till – tidsperioden mellan två på varandra följande riksdagsval. Ordet kan också användas för att hänvisa till mandattiden för den riksdag som valts i ett visst riksdagsval – alltså den tid som enligt GL 24,2 § och 94 § i vallagen inleds när valresultatet har fastställts på den tredje dagen efter valdagen och fortgår tills resultatet av nästa riksdagsval fastställs. Förutom till mandattiden kan valperioden också avse den tid som den riksdag som valts i ett visst val faktiskt är verksam. När riksdagens verksamhet beskrivs beaktas i första hand synpunkter i anslutning till mandattiden och den verkamma tiden.

Såsom ovan har nämnts var valperiodens längd enligt LO 1906 och även enligt den ursprungliga ordalydelsen i RO 1928 tre år. Genom en ändring (276/1954) som företogs i RO 3 § sommaren 1954 ändrades valperioden till fyra år.⁸⁴ Efter detta har det inte förts någon större diskussion om valperiodens längd och bestämmelsen om att val skall förrättas vart fjärde år intogs som en självklar sak i 24 § i den nya grundlagen.

Urtima val

Valperiodens längd – tidigare tre år och under det senaste halvseklek fyra år – är en av de viktigaste grundläggande lösningarna i konstitutionen med tanke på det statliga och politiska systemet. Denna normala valperiod har dock under hela enkammarriksdagens tid varit förenad med en i författningshänseende viktig undantagsmöjlighet, förordnande om (förtida) nya val och upplösning av riksdagen i anslutning därtill. Denna makt att bestämma om ”urtima val” tillkom under autonomins tidevarv regenten (LO 1906 3 §) och under tiden med regeringsformen 1919 republikens president (RF 27 §) – till en början inom ramen för de allmänna reglerna om presidentens beslutanderätt. Sedermera, från och med den grundlagsändring som gjordes 1991 (1074/1991), kunde presidenten upplösa riksdagen genom att förordna om nyval endast ”på motiverat initiativ av statsministern när riksdagen är församlad, efter att ha hört riksdagens talman och riksdagens olika grupper”. I samband med förordnande om urtima val hade presidenten tidigare också haft rätt att bestämma när riksdagen skulle avsluta sina sammanträden före urtima val. Denna befogenhet, som innebar ett starkt ingrepp i riksdagens självständiga arbete, slopades genom den ändring som gjordes i RO 20 § 1987 (576/1987) och enligt vilken riksdagen själv skulle bestämma när – innan resultatet av det nya valet fastställs – den avslutar sina sammanträden efter att förordnande om urtima val har utfärdats. Innehållet i dessa

⁸⁴ Ang. den diskussion som ledde till att valperioden förlängdes till fyra år se kort Salervo 1977, 34–36.

grundlagsändringar från 1987 och 1991 har överförts som sådant till 26 § i den nya grundlagen.⁸⁵

Att regeringsmakten genom sitt beslut kan avbryta riksdagens normala mandattid innebär principiellt och även i praktiskt hänseende ett avsevärt ingrepp i riksdagens oavhängighet och arbete. Under autonomins tidevarv kunde det betraktas som ofrånkomligt att regenten hade makt att förordna om ”urtima val” (LO 1906 3 §) och därmed förfogade över ett medel som han kunde använda eller hota med för att begränsa lantdagens verksamhet eller förhindra den. Förutom kontinuitetsfaktorer medverkade synbarligen även de förstärkta strävandena att skapa en stark regeringsmakt i landet efter 1918 års krig samt uppfattningarna om vilka möjligheter som stod till buds för att rädda en låst parlamentarisk situation till att upplösningsrätten intogs i regeringsformen 1919 (27 §). Det finns ingen orsak att här gå in på dessa syften och orsaker delvis därför att befogenheten att förordna om förtida val aldrig har varit bunden till något syfte i grundlagstexten. Man kan också anse, som Jan-Magnus Jansson i sitt mycket senare ställningstagande, att endast en praktisk granskning kan visa vilka syftemål upplösningsrätten faktiskt har betjänat.⁸⁶

Ett officiellt ställningstagande till förutsättningarna att utnyttja rätten att upplösa riksdagen är det emellertid skäl att presentera. När grundlagsutskottet under riksmötet 1989 behandlade den proposition som ledde till grundlagsändringarna 1991 – det var fråga om att ändra sättet att välja republikens president och att begränsa presidentens maktbefogenheter i anslutning därtill – konstaterade utskottet följande angående utnyttjandet av rätten att upplösa riksdagen:

”Utskottet understryker att upplösning av riksdagen kan och får aktualiseras bara i mycket exceptionella fall, dvs. när den politiska situationen är så låst att den bara kan räddas genom upplösning av riksdagen. Hänvisande till dessa synpunkter förutsätter utskottet att frågan om upplösning av riksdagen skall kunna tas upp bara vid en långvarig parlamentarisk kris, som närmast yppar sig som svårigheter att bilda en politisk regering, eller då obestriddliga misstankar av andra orsaker kan riktas mot riksdagens funktionsduglighet eller sammansättning och i allmänhet också när det kan antas att en upplösning har ett brett stöd i riksdagen. Däremot får utgångspunkten inte vara den att statsrådets egna interna eller externa svårigheter leder till upplösning av riksdagen. Utskottet förutsätter därför att en dylik regeringskris eller en konflikt mellan riksdagen och regeringen inte bör klaras av genom upplösning eller hot om upplösning av riksdagen. Vid behov bör ett nytt statsråd bildas, och inte förrän svårigheterna att bilda en funktionsduglig regering är oöverstigliga skall det kunna bli aktuellt att upplösa riksdagen.”⁸⁷

⁸⁵ Ang. formuleringen av bestämmelserna om upplösningsrätt när den nya regeringsformen stiftades se Jan-Magnus Jansson, Eduskunnan hajotukset. I verket Suomen kansanedustajain historia XII (Helsinki 1982), s. 170–175, Paavo Kastari, Eduskunnan hajotus Suomen oikeuden mukaan (Vammala 1940), s. 44–51 och Antero Jyränti, Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976 (Vammala 1978), s. 184–186. Ang. K.J. Ståhlbergs uppfattningar om upplösningsrätten efter erfarenheterna av sin egen presidentperiod se K.J. Ståhlberg, Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä (Helsinki 1927), s. 63–64. Ang. bindandet av förordnandet om nyval till statsministerns initiativ se RP 232/1988 RD och GrUB 10/1989 RD och Lauri Tarasti, Presidentin nykyinen oikeus hajottaa eduskunta. Lakimies 1997, s. 195–205.

⁸⁶ Se Jan-Magnus Jansson, Från splittring till samverkan. Parlamentarismen i Finland (Borgå 1992), s. 283.

⁸⁷ GrUB 10/1989 RD, s. 5.

När den nya grundlagen stiftades ansågs samma synpunkter gälla även tillämpningen av den nya GL 26 §.⁸⁸

När grundlagarnas bestämmelser i anslutning till förordnande om urtima val ändrades på 1980- och 1990-talen kunde man som bakgrundsinformation utnyttja erfarenheterna av situationer där republikens president hade förordnat om förtida val. Efter att regeringsformen stiftades hade det förekommit sju sådana fall, det sista av dem 1975. Vissa drag i dessa fall framgår av beskrivning nedan.⁸⁹

1. 18.1.1924 (8/1924) bestämdes att nyval skulle förrättas 1.4.1924 (I valdagen). Det ansågs inte nödvändigt att bestämma när den sittande riksdagen skulle avsluta sitt arbete, eftersom 1923 års riksdag hade avslutats och 1924 års riksdag ännu inte hade öppnats. Som motivering angavs att ”riksdagens sammansättning blivit faktiskt avvikande från det normala och detta förhållande är ägnat att försvåra riksdagsarbetet”. Socialistiska arbetarpartiets riksdagsgrupp hade fängslats på sensommaren 1923, vilket medförde hot om omfattande störningar i riksdagens verksamhet.⁹⁰

2. 19.4.1929 (149/1929) bestämdes att nyval skulle förrättas 1.7.1929 och att den sittande riksdagen skulle avsluta sitt arbete på dagen för valförordnandet. Som motivering angavs endast att ”jag provat folkets välfärd och statens bästa sådant kräva”. Förordnandet av förtida val gavs samma dag som riksdagen hade förkastat en proposition om beviljande av tilläggsanslag för en höjning av tjänstelönerna från en minoritetsregering som åtnjöt mycket svagt partipolitiskt stöd.⁹¹

3. 15.7.1930 (263/1930) bestämdes att nyval skulle förrättas 1.10.1930 och att den sittande riksdagen skulle avsluta sitt arbete på dagen för valförordnandet. Motiveringen var rätt lång och gällde att de lagstiftningsåtgärder (de så kallade kommunistlagarna) som regeringen ansåg nödvändiga för att kunna förhindra ”denna mot riket riktade, av brottsliga folkelement bedrivna verksamhet” inte hade fått nödvändig kvalificerad majoritet bakom sig i riksdagen. I motiveringen hänvisades också till att ”det inre läget i riket även i övrigt påkallar en vädjan till folket”.⁹²

4. 8.12.1953 (461/1953) bestämdes att nyval skulle hållas 7.3.1954 och att den sittande riksdagen skulle avsluta sitt arbete 29.3.1954. Som motivering konstaterades att ”den inrepolitiska utvecklingen i vårt land inträtt i ett läge, som

88 Ett motiveringsyttrande med samma innehåll som utskottets uttalande ingick också i riksdagens svar i ärendet 13.3.1990. I RP 1/1998 RD, s. 82 citerades detta yttrande och konstaterades att dess innehåll lämpar sig som utgångspunkt även för tillämpningen av den föreslagna nya bestämmelsen.

89 Formen för förordnandet om nyval har varit republikens president ”öppna brev och påbud” eller ”öppna brev och förordnande” där det har bestämts när nyval skall hållas och i de flesta fall också tidpunkten för när den sittande riksdagen skulle avsluta sitt arbete samt ofta även anförts en kort motivering till åtgärden. I förteckningen har förutom dessa omständigheter dessutom tagits med vissa hänvisningar till de faktiska orsaker som har angetts ligga bakom valförordnandet.

90 Se t.ex. Jansson 1982, s. 215–216, Kastari 1940, s. 214–217, Seppo Laakso, *Hallituksen muodostaminen Suomessa* (Vammala 1975), s. 215–221, och Ståhlberg 1927, s. 65–67.

91 Jansson (1982, s. 216–218) karakteriserar upplösningen som den mest stilrena i Finlands historia därför att då stod regeringen och riksdagsmajoriteten faktiskt mot varandra. Jyränki (1978, s. 197–198) konstaterar åter att det var fråga om en tvist som hör till vardagen i republikens politiska liv och som inte nödvändigtvis hade förutsatt förtida val. Se också Kastari 1940, s. 217–220.

92 Se närmare Jansson 1982, s. 219–221 och Kastari 1940, s. 220–224.

försvarar den vid denna tidpunkt viktigaste uppgiften, ett tillfredsställande ordnande av våra ekonomiska förhållanden.”⁹³

5. 14.11.1961 (500/1961) bestämdes att nyval skulle förrättas 4.2.1962 och att den sittande riksdagen skulle avsluta sitt arbete 17.2.1962. Som motivering konstaterades att ”den tilltagande internationella spänningen kräver avgöranden, vilka icke kunna framskjutas till dess lagbestämda riksdagsmannaval förrättas sommaren 1962, och då förutsättningar för uppbåd av alla krafter till samarbete kunna skapas endast genom en direkt vädjan till Finlands folk”. Upplösningen hade direkt samband med notkrisen, som var en följd av den not som Sovjetunionen överlämnade till Finland 30.10.1961.⁹⁴

6. 29.10.1971 (736/1971) bestämdes att nyval skulle förrättas 2.1.1972 och samtidigt konstaterades att dagen för när riksdagen avslutar sitt arbete bestäms senare. Genom ett nytt öppet brev och förordnande 23.12.1971 (1009/1971) bestämdes att den sittande riksdagen skulle avsluta sitt arbete 21.1.1972. Valförordnandet motiverades inte och det anslöt sig till meningsskiljaktigheter mellan regeringspartierna vilkas centrala tema var fråga om lantbruksinkomsten och dess eftersläpning.⁹⁵

7. 4.6.1975 (404/1975) bestämdes att nyval skulle förrättas 21.9.1975. Samtidigt konstaterades att dagen för när den sittande riksdagen avslutar sitt arbete bestäms senare. Sedan riksdagens själv beslutat att avsluta 1975 års riksdag ansågs det emellertid inte längre nödvändig med något förordnande om när riksdagen avslutar sitt arbete. Valförordnandet motiverades inte. Bakom förordnandet låg spänning mellan huvudregeringspartierna i anslutning till ekonomiska frågor. Regeringen hade lämnat in sin avskedsansökan 29.5.1975 och samtidigt önskat att det skulle förordnas om nyval.⁹⁶

När detta skrivs har det gått ungefär 35 år sedan det senast förordnades om förtida val. Den långa tiden, de begränsande uppfattningar som framfördes när bestämmelserna om upplösningsrätt tillkom och den avsevärda stabiliteten hos den senaste tidens olika regeringskonstellationer ger oss lov att anse det som högst osannolikt att förtida val på nytt skulle bli aktuella. Om frågan aktualiseras förutsätter nyval i varje fall riksdagens medverkan så till vida att riksdagen måste vara sammankallad och republikens president måste höra riksdagsgrupperna. Om förordnande ges är det presidentens sak att bestämma valdagen. Bestämmelsen i 107,2 § i vallagen lämnar dock rätt litet spelrum i detta avseende. Enligt den kan valdagen vara tidigast den första söndagen efter det att 50 dagar har förflutit och senast den första söndagen efter det att 75 dagar har förflutit från den dag då förordnandet om nya val utfärdades. Riksdagen beslutar själv hur länge den arbetar under denna ungefär två månader långa tid mellan det att valförordnandet utfärdas och valdagen – noga taget den dag valresultatet fastställs. Juridiskt sett arbetar riksdagen helt normalt med normala befogenheter under denna tid. Till denna normalitet hör också att talmannen i enlighet med GL 33,2 § kan sammankalla en riksdag som redan avslutat

93 Jyräki (1978, s. 187) anger i korthet som orsak till upplösningen den politiska spänningen mellan SDP och agrarförbundet. Frågan gällde kostnadskrisen efter högkonjunkturen i anslutning till Koreakriget och det kostnads-sänkingsprogram som utarbetats av denna orsak. Se närmare t.ex. Jansson 1982, s. 222–223.

94 Se Jansson 1982, s. 223–226 och Jyräki 1978, s. 199–200.

95 Valförordnandet påverkades uppenbart också av strävan att välja en lämplig tidpunkt för det kommande valet, se Jansson 1982, s. 226–229 och Jyräki 1978, s. 107.

96 Se Jansson 1982, s. 229–231 och Jyräki 1978, s. 187, 191.

sitt arbete på nytt innan nytt val förrättas. Den nya riksdag som valts skall enligt GL 26,2 § sammanträda till riksmöte första dagen i den månad som börjar näst efter nitio dagar från förordnandet om val. Riksdagen kan dock även bestämma en tidigare sammanträdesdag.⁹⁷

Fyra år – med små variationer

Enligt 24 § i grundlagen väljs riksdagsledamöterna ”för fyra år”. Noga taget bestämmer det använda uttrycket valperiodens längd mera exakt än motsvarande bestämmelser i LO 1906 3 § och RO 1928 3 §, enligt vilka val förrättades vart tredje år och, från och med ändringen 1954, vart fjärde år. Med ändringen av ordalydelsen eftersträvades här ändå ingen ändring i sak. Det kan fortfarande sägas att grundlagen bestämmer en fyraårsrytm för valperioderna (med förbehåll för förtida val), men den förutsätter ändå inte att valperioden är exakt fyra år lång. Valperiodens längd är i praktiken visserligen exakt fyra år, om det inte förordnas om förtida val eller om vallagens bestämmelser om valdagen (eller fastställande av valresultatet) inte ändras. Med avseende på grundlagen innebär det ändå inte något problem att valperioden för den sittande riksdagen förlängs eller förkortas något⁹⁸, om vallagens bestämmelse om tidpunkten för val ändras. Om republikens president bestämmer att förtida riksdagsval skall förrättas, förkortas den sittande riksdagens mandattid, i princip med kanske flera år. Förordnande om förtida val betyder samtidigt att mandattiden för den riksdag som väljs genom detta val i praktiken blir längre eller kortare än exakt fyra år. Detta beror på att riksdagsvalet efter detta förtida val med iakttagande av praxis enligt bestämmelserna i de gamla grundlagarna skall hållas det fjärde året efter det förtida valet vid den normala tidpunkten för riksdagsval^{99, 100}.

97 Definitionen av sammanträdesdagen i GL 26,2 § är i sak densamma som i LO 1906 18 § och RO 1928 20 §. Beslut om tidigare sammanträdestidpunkt än den föreskrivna dagen fattades enligt bestämmelserna först av kejsaren och storfursten och sedan av republikens president. I överensstämmelse med den allmänna strävan efter att stärka riksdagens ställning överfördes denna rätt att besluta om en tidigare sammanträdestidpunkt på riksdagen själv när den nya grundlagen stiftades, se RP 1/1998 RD, motiveringen, s. 83.

98 Möjligheten att ändra valdagen genom vanlig lag kan naturligtvis inte användas för att bryta riksdagsvalens fyraårsrytm. Frågan gäller här endast att om det av ändamålsenlighetsskäl i anslutning till ordnandet av val anses nödvändigt att flytta valdagen är detta möjligt, trots att den sittande riksdagens mandattid därigenom t.ex. förlängs med ett par månader. Se även GrUB 2/2010 RD om bl.a. flytten av riksdagsvalet från den tredje söndagen i mars till tredje söndagen i april som huvudregel. Grundlagsutskottet konstaterade att bestämmelsen i GL 24 § lägger fast en fyraårsrytm för valperioderna men säger inte att valperioden ska vara exakt fyra år lång. Utskottet ansåg att den förlängning av valperioden som följer av förslaget inte är ett konstitutionellt problem.

99 En uttrycklig bestämmelse om detta förfarande fanns i LO 1906 3 § och i RO 1928 3 §. I den nya grundlagen intogs ingen särskild bestämmelse om saken, men samtidigt konstaterades att avsikten med den nya formuleringen av bestämmelsen i fråga inte har varit att ändra vedertagen praxis, se RP 1/1998 RD, s. 81.

100 Salervo (1977, s. 34–37) ger de exakta längderna på enkammarriksdagens valperioder 1907–1970. Av de perioder som nämns i framställningen kan här särskilt hänvisas till valperioden 1962–1966. Valet 1962 skulle enligt de då gällande valbestämmelserna hållas den första söndagen i juli och följande dag. Sedan republikens president upplöst riksdagen 14.11.1961 hölls förtida val 4 och 5.2.1962. Mandattiden för den valda riksdagen borde enligt de dåvarande bestämmelserna ha fortgått till valet i juli 1966, varvid valperioden skulle ha blivit ungefär fyra år fem månader lång. Vallagen ändrades emellertid 30.12.1965 (717/1965) så att valdagen fastställdes till den tredje söndagen i mars och följande dag. Nytt val hölls i enlighet med detta 20 och 21.3.1966, varvid den sittande riksdagens ursprungliga ”långa” valperiod förkortades med ungefär fyra månader. Valperioden blev dock ungefär en och en halv månad över fyra år. Ang. den lagändring genom vilken valdagen då flyttades, se RP 174/1965 RD och GrUB 30/1965 RD. Det kan nämnas att ledamot Ehrnrooth i sin reservation som fogats till utskottets betänkande ansåg att det ankom på republikens president och inte riksdagen själv att upplösa riksdagen, när det ansågs ändamålsenligt att förkorta riksdagens mandattid. Salervo hänvisar också (s. 36, not 5) till det s.k. långa parlamentet, dvs. den riksdag som 1939 ursprungligen valdes för tre år men vars mandattid på grund av krigsförhållandena förlängdes genom lagar som stiftades i grundlagsordning så att följande val hölls först i mars 1945.

Riksmöte

Begreppen lantdag, riksdag och riksmöte har mycket gamla traditioner när det gäller organiseringen av folkrepresentationens verksamhet. Under den ryska tiden var den svenskspråkiga benämningen på folkrepresentationen lantdag, medan benämningen riksdag togs i bruk i samband med den nya regeringsformen 1919 efter att Finland blivit självständigt. Termen riksmöte infördes i grundlagen 2000 som benämning på riksdagens årliga sammanträde. Under ståndsrepresentationens tid avsågs med lantdag den rätt korta tidsperiod för vilken regenten sammankallade stånden för att behandla ärenden som ankom på dem. Sålunda bestämdes t.ex. i LO 1869 2 § i dess ursprungliga lydelse att stånden skulle sammankomma till lagtima lantdag ”åtminstone vart femte år”. Enligt huvudregeln i 5 § fick den inte pågå längre tid än fyra månader. Eftersom den lagtima lantdagen sammanträdde endast sällan och för en kort tid var systemet också förenat med möjlighet att sammankalla stånden till urtima lantdag för att behandla endast de ärenden som regenten överlämnade till den (2 §). Med uttrycket lantdag avsågs således helt klart något annat än sammankomster som pågår så gott som hela kalenderåret och som upprepas varje kalenderår. Genom ändringar av bestämmelser och praxis har folkrepresentationens verksamhet steg för steg utvecklats så att när ordet riksmöte i dag används för att beskriva riksdagens verksamhet avser det i allmänhet en verksamhetsperiod som pågår hela kalenderåret. Den gamla bakgrunden ger sig dock till känna i bestämmelserna om kontinuitet i behandlingen och i den långsamma utvecklingen av arbetsformerna.

Hela grundidén för den finländska representativa demokratin presenteras i 2 § i den nya grundlagen på samma lapidariska och effektiva sätt som i de tidigare grundlagarna: ”Statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen.”¹⁰¹ Riksdagen är inte bara de 200 valda riksdagsledamöterna och inte vilken sammankomst som helst för dem, utan den är en folkrepresentation endast när den har konstituerat sig till riksmöte i enlighet med konstitutionen.

Efter finska kriget 1808–09 hölls Finlands första egna lantdag i Borgå 1809. Under lantdagen försäkrade kejsaren att landets gamla lagar förblir i kraft och de församlade stånden betygade sin trohet mot kejsaren. Följande lantdag sammankallades först 1863. Lantdagens verksamhet etablerades först i och med lantdagsordningen 1869 – det autonoma Finlands första egna grundlag. Grundlagen gav regenten stor prövningsrätt visavi sammankallandet av lantdagen och hur länge den skulle vara samlad: det berodde på regenten om stånden kallades till lantdag oftare än vart femte år, och regenten kunde också förkorta den tid på fyra månader som angetts som huvudregel för hur länge lantdagen skulle vara församlad. Från och med 1880-talet sammankallades stånden i allmänhet vart tredje år.

¹⁰¹ LO 1869 1 § började: ”Storfurstendömet Finlands Ständer, hwilka, samlade till landtdag, representera finska folket, utgöras av —.” LO 1906 1 § lydte: ”Storfurstendömet Finlands landtdag representerar det finska folket.” RF 1919 2 § lydte: ”Statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av dess till riksdag församlade representation”. RO 1928 1 § lydte: ”Riksdagen representerar finska folket.”

Uppfattningen om lantdagen som ett möte som sammankallades särskilt och som pågick en viss tid syntes fortfarande mycket tydligt i LO 1906. Enligt 17 § sammankom lagtima lantdag årligen på särskild kallelse den 1 februari, om inte regenten bestämt en annan dag, och avslutade sitt sammanträde den nittionde dagen därefter, om inte regenten ”enligt dess egen prövning eller på hemställan av lantdagen” bestämde att lantdagen skulle åtskiljas tidigare eller senare. Efter självständigheten ändrades bestämmelsen 22.10.1918 så att den betonade lantdagens, senare riksdagens, oavhängighet. Det behövdes inte längre någon särskild kallelse. Från och med nu kunde riksdagen själv under föregående riksdag bestämma en annan tid då man skulle samlas, den normala period man skulle vara församlad förlängdes till hundratjugo dagar och riksdagen kunde själv besluta att åtskiljas tidigare eller senare. Regenten hade enligt RO 19 § också möjlighet att sammankalla urtima riksdag som motsvarade den urtima lantdagen i LO 1869.¹⁰²

Efter att innehållet i LO 1906 hade ändrats intogs motsvarande bestämmelser nästan som sådana i RO 1928. I 19 § förutsattes sålunda att lagtima riksdag skulle sammankomma årligen den första februari, om inte närmast föregående lagtima riksdag beslutat om annan sammanträdesdag. Det förutsattes att riksdagen skulle vara samlad 120 dagar, om riksdagen inte beslutat att åtskiljas tidigare eller senare. Också möjligheten att sammankalla urtima riksdag behölls i den nya RO. Enligt 21 § hade republikens president rätt att sammankalla urtima riksdag samt att bestämma när den skulle åtskiljas. Vid urtima riksdag behandlades endast ärenden som regeringen förelade den och den kunde inte vara samlad samtidigt som den lagtima riksdagen.

Nämnda bestämmelser ändrades inte på flera decennier, fast riksdagspraxis så småningom delvis gick sin egen väg. Med åren blev det vedertagen praxis att den lagtima riksdagen fortgick mycket längre än de 120 dagar som nämndes i bestämmelserna. I praktiken fanns det inga sådana behov att använda urtima riksdag som man hade kunnat anta när de tidigare grundlagarna stiftades. Ju mera den lagtima riksdagens längd närmade sig kalenderåret desto mindre utrymme – tid utanför den lagtima riksdagen – blev det även juridiskt att sammankalla urtima riksdag. Urtima riksdag sammankallades inte heller efter 1935 då den användes vid försöket att ändra universitetslagstiftningen. Att riksdagen i praktiken så småningom började vara församlad nästan året runt beaktades i grundlagen först 1983 genom den ändring som företogs i RO 19 § (278/1983). Då ersattes den föråldrade bestämmelsen om en i princip 120 dagar lång lagtima riksdag med en bestämmelse enligt vilken riksdagen fortgick till dess följande lagtima riksdag sammankom. Inte heller då ansågs det möjligt att avstå från möjligheten att sammankalla urtima riksdag, utan bestämmelsen om den i RO 21 § förblev i kraft tills den nya grundlagen stiftades.¹⁰³ När möjligheten till urtima riksdag bortlämnades som onödig i den nya grundlagen, försvann samtidigt behovet av att använda benämningen lagtima riksdag om den normala riksdagen. I den nya lagen talas endast om att riksdagen sammanträder till riksmöte.

¹⁰² Ang. bestämmelserna och deras tillämpning se Ahava 1914, s. 58–64, Hakkila 1939, s. 435–437, 439–441 och Salervo 1977, s. 38–42.

¹⁰³ Ang. urtima riksdag se Salervo 1977, s. 47–49 och Paavo Kastari, Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia. Lakimies 1942, s. 200–231. Ang. ändringarna 1983 i riksdagsordningen se RP 194/1982 RD och GrUB 51/1982 RD.

I grundlagen nämns inte mera ens som ett alternativ någon tidpunkt då riksmötet skall sammanträda utan saken har i GL 33 § överlämnats helt och hållet åt riksdagens beslut. I 1 § i arbetsordningen bestäms i linje med tidigare grundlagar att riksdagen sammanträder till riksmöte den första februari, om inte riksdagen – under föregående riksmöte – har bestämt någon annan tidpunkt. Riksmötet fortgår enligt GL 33 § till dess följande riksmöte sammanträder. Det arrangemang som bestämmelserna anger betyder i praktiken att riksmötet pågår året runt. Samtidigt betyder det att riksmötesrytmen inte sammanfaller helt med kalenderåren fastän riksmötena alltid benämns enligt det år de börjar. Om riksdagen sammanträder och fattar beslut i januari, hör åtgärderna till föregående års riksmöte. Avvikelsen från kalenderåren blir ännu synligare under valår, då valårets riksmöte inte inleds i början av februari utan föregående valperiods sista riksmöte fortsätter närmare valet. Under det bestäms också när den nya riksdagen sammanträder till riksmöte efter valet.¹⁰⁴ Om republikens president skulle bestämma att förtida riksdagsval skall förrättas kunde det nya valet beroende på tidpunkten betyda en kännbar avvikelse från den sedvanliga riksmötesrytmen.¹⁰⁵

Rätten att bestämma när riksdagen skulle avslutas, som enligt LO 1906 17 § fortfarande ankom på regenten, överfördes i RO 1928 på riksdagen. Efter att riksdagsarbetet avslutats följde riksdagens högtidliga avslutning (RO 1928 27 §). Den hölls vid en tidpunkt som republikens president bestämde närmare och presidenten förklarade riksdagens arbete avslutat. Detta arrangemang, som hade utvecklats under den accentuerade regentmaktens och de kortvariga lantdagarnas tid, motsvarade i det långa loppet inte längre den förändrade situationen, där riksdagens ställning som det centrala statsorganet förstärktes och riksdagen i praktiken var samlad året runt. Redan på praktisk nivå kunde det upplevas som oändamålsenligt att föregående riksdags avslutning och följande riksdags öppning följde kort på varandra med liknande ceremoniel. Viktigare var ändå den symboliska sidan – att det var presidentens uppgift att avsluta riksdagens arbete. Arrangemanget var också förenat med den juridiska synpunkten att när riksdagsarbetet var formellt avslutat kunde riksdagen inte längre fås samman före följande lagtima riksdag på annat sätt än genom att sammankallas till urtima riksdag.

Bestämmelserna ändrades dock långsamt. Först genom de ändringar som företogs i riksdagsordningen 1983 (278/1983) började systemet motsvara riksdagsarbetets utveckling och de krav som följde av riksdagens oavhängighet. Samtidigt som det bestämdes att riksdagen skulle fortgå till dess följande riksdag sammankom (RO 19 §), bestämdes att avslutning skulle ordnas bara under den ordinarie valperiodens sista riksdag (RO 27 §). I ändringarna gällande den sista riksdagen utgick man ifrån att riksdagen först själv beslutar att avsluta sina sammanträden, varefter presiden-

104 Tex. i slutet av riksmötet 2006 bestämde riksdagen 16.2.2007 att den nya riksdag som väljs sammanträder till 2007 års riksmöte 27.3.2007. Ang. sammanträdestidpunkter och tidpunkter för riksmötenas sista plenum 1907–1971 se Salervo 1977, tabellen s. 50–51.

105 Som det nämns ovan i texten har förtida val senast hållits 21.9.1975. Att valet hölls mitt under året betydde att under 1975 arbetade tre riksdagar. Det sista plenumet under 1974 års riksdag hölls 23.1.1975, 1975 års riksdag sammanträdde 4.2.1975 och den nya riksdagen efter valet sammanträdde 3.10.1975. Till skillnad från den riksdag som sammanträdde i februari kallas den sistnämnda riksdagen 1975 års II riksdag.

ten vid den högtidliga avslutningen förklarar riksdagsarbetet avslutat för denna valperiod (RO 19 och 27 §). Efter detta ändrades bestämmelserna inte före den nya grundlagen.

Bestämmelsen i 33,2 § i den nya grundlagen motsvarar på denna punkt RO 19 och 27 §. Den enda principiellt viktiga ändringen har att göra med att i den nya grundlagen har möjligheten till urtima riksdag slopats. I anslutning till detta har i GL 33,2 § efter den punkt som gäller förklarande av riksdagens arbete som avslutat uttryckligen konstaterats att talmannen dock har rätt att vid behov sammankalla riksmötet på nytt innan nytt val förrättas. Tillägget är en positiv sak med tanke på tryggheten av riksdagens ställning och dess arbetsmöjligheter. Den visar också att valperiodens sista riksmöte anses fortgå till dess nya val förrättas.¹⁰⁶

Avbrott i riksdagsarbetet

I organiseringen av riksdagens arbete under riksmötet ingår två olika element så till vida att förutom beslut om tidpunkterna för plenum, uppehåll mellan dem och lediga dagar mellan arbetet eller (korta) semestrar kan riksdagen dessutom fatta beslut om (längre) avbrott i riksmötet. Avbrott i riksmötet kan numera i första hand betraktas som ett arrangemang som hänför sig till periodindelningen av arbetet, som annars i princip pågår året runt. Trots att avbrotten inte längre är förenade med alla de rättsliga frågor som förr, har de fortfarande även en juridisk innebörd.

I början av enkammarlandtdagens verksamhet var landtdagens sammanträden fortfarande i hög grad beroende av regentens beslut: kejsaren och storfursten beslutade inte bara när landtdagen skulle sammankomma och åtskiljas, utan också om avbrott i landtdagsarbetet för viss tid.¹⁰⁷ Genom de ändringar som i slutet av 1918 efter självständigheten gjordes i landtdagsordningen 1906 (142/1918) ändrades bland annat RO 17 § så att riksdagen konstaterades vara samlad ”med eller utan avbrott enligt landtdagens beslut”. När riksdagen på detta sätt fick möjlighet att dela upp arbetet i olika perioder på ett ändamålsenligt sätt, blev det rätt snart vedertagen praxis att riksdagsarbetet delades upp i vår- och höstsessioner och ibland i flera perioder. Denna regel om ”med eller utan avbrott” intogs som sådan i RO 1928 19 §, och den förblev i sak oförändrad till dess den nya grundlagen stiftades. För att trygga riksdagens verksamhetsmöjligheter fogades till besluten om avbrott och tidpunkten då riksdagen skulle sammanträda på nytt från och med 1918 i allmänhet ett förbehåll enligt vilket talmannen enligt egen prövning kunde sammankalla riksdagen redan tidigare. Vid reformen 1983 inskrevs denna rätt för talmannen direkt i RO 19 §.¹⁰⁸

106 Ang. ändringarna 1983 i riksdagsordningen, se RP 194/1982 RD, i synnerhet motiveringen s. 5–6, samt GrUB 5/1982 RD. I motiveringen till propositionen utgick man ifrån att sedan presidenten förklarat riksdagens arbete avslutat kunde riksdagen sammankallas före valet endast genom att den kallades till urtima riksdag.

107 Se Ahava 1914, s. 58–61.

108 Ang. tidigaste praxis för avbrott i riksdagsarbetet, sammanträden och uppehåll se Hakkila 1939, s. 435–438 och Salervo 1977, s. 45–52, som också ger statistik över dagar då arbetet varit avbrutet och sammanträdesdagar under 1907–1971 års riksdagar. Ang. ändringarna 1983 i RO, se RP 194/1982 RD och GrUB 51/1982 RD.

I enlighet med skrivsättet för den nya grundlagen nämns inte längre möjligheten att avbryta riksmötet på grundlagsnivå. Innehållet i 19 § i riksdagsordningen har följts i AO 3 §, enligt vilken riksdagen på förslag av talmanskonferensen kan besluta avbryta riksmötet och bestämma när riksdagen skall sammanträda för att fortsätta sitt arbete. Ett typiskt och det viktigaste exemplet på avbrott är uppehållet som delar in riksdagsarbetet i vår- och höstsessioner. Beslutsfattandet när det gäller avbrott skiljer sig alltså från förfarandet när tidpunkten för plenumen och eventuella uppehåll mellan dem bestäms, något som hör till den allmänna ledningen av riksdagsarbetet och som det i sista hand är talmannens och talmanskonferensens sak att besluta om.¹⁰⁹ Då avbrott i riksmötet är förenade med sådana juridiska omständigheter som inte hänför sig till andra uppehåll mellan plenum, är det skäl att använda ordet avbrott endast om beslut som fattas i det syfte som AO 3 § anger.¹¹⁰ Talmannen har direkt med stöd av AO 3,2 § rätt att sammankalla riksdagen för att fortsätta riksmötet redan före den sammanträdestidpunkt som beslutats i samband med beslutet om avbrott.

Utgångspunkten för avbrott i riksmötet har varit att verksamheten officiellt avbryts, men det har i praktiken inte betytt att all verksamhet avstannar totalt. Ännu under enkammarlandtdagens första tid betydde ett avbrott att landtdagens officiella verksamhet avstannade genom regentens beslut. Redan i den ursprungliga ordalydelsen i RO 1928 ansågs det ändå nödvändigt att föreskriva ett sådant undantag (RO 43 §) att statsutskottet kunde genom riksdagens beslut få rätt att fortsätta sitt arbete även sedan riksdagsarbetet avbrutits eller avslutats och att utrikesutskottet på kallelse av regeringen kunde sammankomma sedan riksdagsarbetet avbrutits eller avslutats. Utskottens möjlighet att arbeta även efter att riksdagsarbetet avbrutits utvidgades sedan genom stegvisa ändringar av bestämmelsen. Utrikesutskottet fick möjlighet att på eget initiativ sammankomma sedan riksdagsarbetet avbrutits 1969 (685/1969)¹¹¹ och möjligheten att fortsätta arbetet genom riksdagens beslut sedan riksdagsarbetet avbrutits, som gällt endast statsutskottet, utvidgades 1987 till alla andra fackutskott (316/1987). Utrikesutskottet behöll dock sin särställning.¹¹² År 1990 fick de övriga fackutskotten möjlighet att sammankomma på eget initiativ sedan riksdagsarbetet avbrutits (1056/1990),¹¹³ och 1993 blev det möjligt för stora utskottet att sammankomma sedan riksdagsarbetet avbrutits eller riksdagen avslutat sina sammanträden på statsrådets begäran eller på eget initiativ (1117/1993).¹¹⁴

I 3 § i arbetsordningen har man hållit sig till utgångspunkten för riksdagsordningen så till vida att enligt bestämmelsen kan man när riksmötet är avbrutet vidta endast sådana riksmötesåtgärder om vilka det föreskrivs särskilt. Den viktigaste av dessa särskilda bestämmelser är AO 35,2 §, som avspeglar innehållet i RO 43 §. Enligt den

¹⁰⁹ GL 34,3 § och 42,1 §; AO 6,1 § 1, 5 och 15 punkten och 45 §.

¹¹⁰ Ang. praxis för olika "pauser" i riksdagsarbetet se Salervo 1977, s. 45–47, varav även framgår att gränsdragningen mellan olika "pauser" i praktiken inte alltid har varit helt klar.

¹¹¹ Ang. denna lagändring se RP 132/1969 RD och GrUB 16/1969 RD samt även Nousiainen 1977, s. 234–236.

¹¹² Ang. denna lagändring se LM 168/1986 RD och GrUB 51/1986 RD.

¹¹³ Ang. denna lagändring se RP 89/1990 RD och GrUB 7/1990 RD.

¹¹⁴ Denna ändring var ett steg i de ändringar som gjordes i konstitutionen på grund av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Se RP 317/1992 RD och GrUB 10/1993 RD.

sammanträder utskotten under avbrott i riksmötet eller då riksdagen avslutat sitt arbete på initiativ av ordföranden eller om minst en tredjedel av utskottets medlemmar anholder därom hos ordföranden eller på begäran av statsrådet. Bestämmelsen gäller samtliga riksdagsutskott. I arbetsordningen bestäms även att skriftliga spörsmål kan ställas även under avbrott i riksmötet (AO 27,1 §)¹¹⁵ och att kansli Kommissionen vid behov kan sammanträda också under avbrott i riksmötet och när riksdagen avslutat sina plenum (AO 72,4 §).

Avbrott i riksmötet har juridisk betydelse också så till vida att grundlagen i vissa sammanhang förutsätter att riksdagen är sammankallad. Till dessa bestämmelser hör GL 26 § som gäller förtida riksdagsval och enligt vilken det kan bestämmas om förtida val ”när riksdagen är sammankallad”, GL 61 § 4 mom. som gäller regeringsbildning och enligt vilket ”riksdagen skall vara sammankallad” när statsrådet utnämns och när dess sammansättning ändras på ett betydandes sätt, och GL 70 §, enligt vilken en riksdagsledamots lagmotion kan väckas ”medan riksdagen är sammankallad”. Med sammankallad avses inte i dessa grundlagskrav ett sådant konkret och samtidigt till en exakt tidpunkt bundet fenomen att riksdagen skulle vara samlad till plenum eller att ledamöterna åtminstone skulle vara på plats i riksdagen. Det är i första hand fråga om att riksdagen arbetar på normalt sätt och utan svårighet kan sköta sin uppgift som parlamentariskt debattforum och beslutsfattare.

Kravet i 61,4 § på att riksdagen skall vara sammankallad när statsrådet utnämns eller när dess sammansättning ändras på ett betydande sätt motsvarar i sak den ändring som 1987 (575/1987) gjordes i RF 36 §, som gällde utnämning av regeringen. Genom ändringen ville man knyta förfarandet vid regeringsbildning – beträffande vilket i bestämmelsens ursprungliga ordalydelse konstaterades bara att presidenten ”kallar” – fastare till riksdagens medverkan. I den allmänna motiveringen till ändringspropositionen hänvisade regeringen bland annat till att man ville förhindra att presidenten under riksdagens uppehåll kunde utnämna en regering efter eget tycke och konstaterade i fortsättningen bland annat:

”Då riksdagen inte är församlad har de politiska uppfattningarna om den nya regeringens sammansättning inte normala möjligheter att konkretiseras, utformas eller komma till offentligheten, och därför förekommer det kanske inte, vid sidan av den av presidenten önskade lösningen, sådana alternativa lösningar, som annars skulle framkomma.”

I detaljmotiveringen försökte regeringen också definiera uttrycket församlad och den tid riksdagen är församlad:

”Med att riksdagen är församlad avses i stadgandet att riksdagen inte har genom sitt beslut avbrutit sina sammanträden t.ex. för uppehållet eller avslutat sitt sammanträde under den ordinarie valperiodens sista riksdag – Frågan

¹¹⁵ Möjligheten att ställa skriftliga spörsmål till statsrådsmedlemmarna även när riksdagsarbetet är avbrutet intogs i grundlagen genom den ändring som gjordes i RO 37 § 1987 (316/1987). Till denna del ändrades bestämmelsen inte mera. Ang. ändringen och dess motivering se LM 168/1986 RD och GrUB 51/1986 RD.

om vilken tidpunkt i samband med ändringar i regeringen som avses med kravet på att riksdagen bör vara församlad torde kunna få bli beroende av praxis. Särskilt i fråga om bildande av ny regering borde man dock fästa avseende vid den tidpunkt då regeringen inlämnat sin avskedsansökan. Om avskedsansökan leder till att regeringen fortsätter som expeditonsminister och man börjar sammanställa en ny regering, borde riksdagen vara församlad eller sammankallas. Detsamma kan förutsättas i en situation då regeringen fått misstroendevotum i riksdagen.”¹¹⁶

Kravet på att riksdagen skall vara sammankallad när presidenten bestämmer om förtida val har ingått i grundlagen sedan 1991. Det fogades då till RF 27 § samtidigt som det blev möjligt för presidenten att förordna om nyval endast på motiverat initiativ av statsministern (1074/1991). Regeringen föreslog ännu inte i sin ändringsproposition att riksdagen skulle vara sammankallad. Kravet tillfogades av grundlagsutskottet som ansåg bestämmelsen nödvändig för att säkerställa ”att riksdagen är i alla avseenden funktionsduglig, när t.ex. dess olika grupper blir hörda efter att statsministern lagt fram sitt upplösningssinitiativ.”¹¹⁷

Bestämmelsen om möjlighet att väcka lagmotioner ”medan riksdagen är sammankallad” har funnits i grundlagen sedan 1983. Till dess hade möjligheten att väcka motioner varit bunden av de rätt strama bestämmelserna i RO 32 §: den egentliga motionstiden inföll i början av riksdagen, och dessutom blev det senare möjligt att väcka (parallell)motioner som i första hand anslöt sig till regeringens propositioner. Genom ändringen (278/1983) befriades lagmotionerna från alla tidsfrister och i stället bestämdes att rätt att väcka dem förelåg – såsom konstaterades i regeringens proposition – ”medan riksdagen är samlad – i samband med riksdagsåliggandena i enlighet med nu rådande praxis.”¹¹⁸

När riksmötet är avbrutet i enlighet med AO 3 § är riksdagen inte sammankallad på det sätt som avses i grundlagen. Grundlagens bestämmelser och deras lagstiftningshistoria antyder ändå inte att den tid då riksmötet är avbrutet skulle vara avsedd som en tidsperiod då presidentens befogenhet i enlighet med GL 26 § att bestämma att förtida val skall förrättas eller den i GL 61,4 § antydda möjligheten att ändra statsrådets sammansättning på ett betydande sätt skulle vara juridiskt utesluten. Under ett avbrott i riksmötet har talmannen hela tiden befogenhet att sammankalla riksdagen utan dröjsmål (AO 3,2 §). Denna befogenhet kan anses innebära även en juridisk förpliktelse när frågan om upplösning av riksdagen eller betydande ändring av regeringens sammansättning aktualiseras på ett seriöst sätt medan riksmötet är

¹¹⁶ Se RP 253/1984 RD, s. 5, 13. I grundlagsutskottets betänkande om saken berördes inte denna fråga, se GrUB 11/1986 RD. I samband med stiftandet av GL 61 § berördes inte frågan om församlad riksdag desto mera, se RP 1/1998 RD, s. 114 och GrUB 10/1998 RD, s. 20–21.

¹¹⁷ Se RP 232/1988 RD och GrUB 10/1989 RD, s. 6–7. I samband med stiftandet av GL 26 § fästes inte särskild uppmärksamhet vid frågan om församlad riksdag, se RP 1/1998 RD, s. 82 och GrUB 10/1998 RD, s. 14.

¹¹⁸ Se RP 194/1982 RD, s. 9 och GrUB 51/1982 RD. När GL 70 § stiftades berördes inte frågan om församlad riksdag särskilt, se RP 1/1998 RD och GrUB 10/1998 RD.

avbrutet.¹¹⁹ Talmannen har juridisk skyldighet att sammankalla riksdagen genast enligt den uttryckliga bestämmelsen i GL 129 § även när ett beslut om mobilisering av försvarsmakten har fattats medan riksmötet varit avbrutet.

Kontinuitet i verksamheten

För organiseringen av riksdagsarbetet har det juridisk och praktisk betydelse i vilken mån de olika verksamhetsperioderna uppfattas som helt skilda från varandra eller på motsvarande sätt som direkta fortsättningar på varandra. Vid granskningen av denna fråga används ofta begreppsparat diskontinuitetsprincipen och kontinuitetsprincipen. Frågan har betydelse för riksdagens organisering, dvs. för hur lång tid eller för vilken period olika organisatoriska lösningar skall gälla. Frågan är av avsevärd betydelse även för riksdagens förfaringsätt, i första hand hur länge anhängiggjorda ärenden skall anses vara anhängiga och kunna behandlas.

Diskontinuitet var ett naturligt element i den tidiga lantdagspraxisen. Lantdagen sammankallades sällan och för en kort tid och behandlingen av de ärenden som togs upp inleddes och avslutades under samma lantdag. Denna princip gällde helt och fullt ännu under enkammarlantdagens första skeden. Lantdagens organ skulle väljas särskilt för varje lantdag och behandlingen av ärenden som togs upp under en viss lantdag upphörde när lantdagen avslutades. Om behandlingen av ett ärende hade avbrutits, saknade den tidigare behandlingen juridisk betydelse under följande lantdag, så om man ville fortsätta behandlingen av ärendet måste det tas upp på nytt på normalt sätt. Den gamla traditionella, stränga lantdagsbundenheten för behandlingen av ärenden gick ändå inte riktigt ihop med tanken på en riksdag som valts för en valperiod åt gången och motsvarade inte de praktiska behoven av att utveckla riksdagsarbetet.

Den principiella utgångspunkten för LO 1906 förändrades också helt och hållet redan innan RO 1928 stiftades. Vid reformerna efter självständigheten fogades till LO 1906 genom en lag som gavs 22.10.1918 (142/1918) en ny 31 a §, enligt vilken behandlingen av ett ärende som inte hunnit slutbehandlas vid lagtima lantdag kunde fortsätta vid följande lagtima lantdag ”såframt lantdagsmannaval ej mellankommit”. I grundlagen hade således heltäckande kontinuitet över hela valperioden tagits som huvudregel för behandlingen av ärenden. Denna huvudregel överfördes som sådan till RO 1928 35 §. Till huvudregeln fogades dock ett undantag som innebar att behandlingen av statsrådets upplysningar och meddelanden samt spørsmål och interpellationer till statsrådsmedlemmar inte kunde fortsätta vid följande riksdag (RO 36 och 37 §).

¹¹⁹ Se här även RP 253/1984 RD, s. 13, där man i samband med reformen av RF 36 §, som gällde regeringsbildningen, utgick från att talmannen under ett avbrott i riksdagsarbetet hade juridisk skyldighet att sammankalla riksdagen, om republikens president begärde det på grund av en regeringsfråga. Se också GrUB 10/1989 RD, s. 6–7, där utskottet i samband med behandlingen av bestämmelsen om förtida val inte nämner skyldighet för talmannen att sammankalla riksdagen vid ett avbrott i riksdagsarbetet men anser det ändå nödvändigt med en bestämmelse om att riksdagen skall vara församlad ”när frågan om upplösning övervägs och själva beslutet fattas”. Kravet i GL 61,4 § på att riksdagen skall vara sammankallad har inte just någon självständig betydelse när statsrådet utnämns med tanke på att det i bestämmelsen angivna förfarandet för val av statsminister i vilket fall som helst förutsätter att riksdagen är sammankallad.

I och med att riksdagen utvecklades fogades till RO ytterligare några begränsade undantag från möjligheten att fortsätta behandlingen av ärenden under hela valperioden. När det 1966 till RO fogades en 37 a § som gällde möjligheten att ställa muntliga spörsmål till statsrådsmedlemmarna förbjöds samtidigt behandlingen av ärendet att fortsätta vid följande riksdag (117/1966). Samma förbud fogades också till den bestämmelse om statsrådets redogörelser till riksdagen som fogades till RO 36 § 1969 (685/1969). Kontinuitetsprincipen som omfattade hela valperioden utsträcktes till skriftliga och muntliga spörsmål genom de ändringar som 1983 företogs i RO 37 § och 37 a § (278/1983).¹²⁰ År 1990 ändrades RO 36 § så att behandlingen av statsrådets redogörelse kunde fortsätta även vid följande riksdag, om riksdagen beslöt det särskilt (1056/1990).¹²¹

Ändringarna i riksdagsordningen berörde inte den regel som iakttagits sedan 1918 och enligt vilken kontinuiteten i behandlingen avbryts senast vid riksdagsval. Från denna regel gjordes ett principiellt viktigt undantag i slutet av 1994 när de ändringar som måste göras i riksdagsordningen på grund av medlemskapet i Europeiska unionen behandlades. Redan i samband med ändringarna gällande Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ett år tidigare hade i den till riksdagsordningen fogade 54 c § (1117/1993) förutsatts att behandlingen av skrivelser i integrationsärenden som lämnats till riksdagen för förhandsbehandling kan fortsätta tills den behöriga internationella institutionen har fattat beslut i det ärende som förhandsbehandlingen gäller. Bestämmelsen kunde emellertid inte berättiga till undantag från normen i RO 35 §, enligt vilken riksdagsval avbröt kontinuiteten. När motsvarande bestämmelser om behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen i riksdagen formulerades i december 1994, ändrade riksdagen den av regeringen föreslagna ordalydelsen i RO 54 d § enligt grundlagsutskottets förslag. Till följd av detta kan behandlingen i riksdagen av de unionsärenden som avses i bestämmelsen fortsätta ”även trots att riksdagsmannaval däremellan har förrättats” tills beslut i saken har fattats inom Europeiska unionen (1551/1994).¹²²

Bestämmelsen i 49 § i grundlagen, som gäller fortsatt behandling av ärenden, följer rätt exakt det regelverk som utformades under den tid riksdagsordningen var i kraft. Huvudregeln är fortfarande kontinuitet över hela valperioden, som alltså bryts av följande riksdagsval. Men 2 mom. i bestämmelsen, sådan den lyder när detta skrivs, innehåller emellertid två undantag. Behandlingen av interpellationer och statsrådets meddelanden – som kan utmynna i omröstning rörande förtroendevotum – kan inte

¹²⁰ Ang. motiveringen till ändringarna se RP 194/1982 RD, s. 10–11.

¹²¹ Ang. motiveringen till ändringarna se RP 89/1990 RD, s. 8–9, samt GrUB 7/1990 RD.

¹²² Som ett praktiskt exempel på avbrott i kontinuiteten vid riksdagsval kan nämnas behandlingen av regeringens berättelse för 1970. Berättelsen överlämnades till 1971 års riksdag, och grundlagsutskottet gav betänkande om den (GrUB 23/1971 RD). Eftersom berättelsen inte hann slutbehandlas under nämnda riksdag förföll ärendet vid valperiodens slut. Regeringen överlämnade sedan på nytt sin berättelse för nämnda år, och den behandlades på nytt i grundlagsutskottet (GrUB 5/1972 RD). – Ang. ändringarna i RO gällande Europeiska ekonomiska samarbetsområdet se RP 317/1992 RD och GrUB 10/1993 RD. Ang. ändringarna gällande Europeiska unionen se RP 318/1994 RD och GrUB 10/1994 RD. Grundlagsutskottet ansåg den föreslagna bestämmelsen om möjlighet för riksdagen att fortsätta behandlingen av dylika ärenden tills behandlingen av ärendet hade slutförts inom Europeiska unionen vara ändamålsenlig. Utskottet motiverade tillägget mycket kort: ”Enligt utskottets uppfattning borde det emellertid framgå av stadgandet att regelns konsekvenser inte upphör i och med att riksdagsmannaval förrättas.”

fortsätta under följande riksmöte. Behandlingen av statsrådets redogörelser – där det inte kan fattas beslut om det förtroende som statsrådet eller en medlem av det åtnjuter – kan fortsätta under följande riksmöte endast om riksdagen separat beslutar så. I det förslag till ändring av grundlagen som 16.2.2011 lämnades vilande över nyval föreslås att kontinuitetsbegränsningarna i 2 mom. stryks ur bestämmelsen.¹²³ I bestämmelsen ingår också en principiellt betydande utvidgning jämfört med det tidigare regelverket. Den möjlighet som 1994 infördes i riksdagsordningen att fortsätta behandlingen av ett ärende trots att riksdagsmannaval däremellan har förrättats (RO 54 d §) var innehållsmässigt begränsad endast till sådana förslag som gällde beslut som fattas inom Europeiska unionens organ. Den innehöll också en sådan tidsmässig begränsning att behandlingen kunde fortsätta endast tills beslut i saken hade fattats inom unionen. Möjligheten att fortsätta behandlingen av ett ärende trots riksdagsval har i 49,3 § i grundlagen utsträckts till att gälla behandlingen av ”ett internationellt ärende” i allmänhet och den fortsatta behandlingen har inte knutits till någon bakre gräns som beror på internationella åtgärder eller något annat. Ett ärende som betraktas som internationellt kan således i princip vara anhängigt även länge under den nya valperioden utan att det anhängiggörs på nytt.

I bestämmelsen och lagstiftningshandlingarna nämns inte nästan alls vad allt som kunde hörä till de internationella ärenden som avses i bestämmelsen. Redan med stöd av GL 93 § och 97 § – som enligt rubrikerna gäller internationella frågor – är det uppenbart att de omfattar åtminstone godkännande och ikraftträdande av internationella fördrag och ärenden som hör till den nationella beredningen i riksdagen av ärenden som gäller Europeiska unionen. Att möjligheten till behandling över val utsträcktes till internationella frågor i allmänhet motiverades i den proposition som ledde till stiftandet av grundlagen som följer:

”Man kan anta att godkännande eller ikraftsättande av ett internationellt avtal endast sällan är en fråga där den nya regering som bildas efter ett riksdagsval har en annan inställning än föregående regering. Om så trots allt skulle vara fallet, kan regeringen i en sådan exceptionell situation återta propositionen. I de flesta fall kan behandlingen av ärendet fortgå smidigt efter valen, och då behöver någon ny proposition inte överlämnas.”¹²⁴

Trots att den kännbara utvidgningen av behandlingsmöjligheten över val är en principiellt viktig reform eftersom man övergår från en riksdagssammansättning till en annan kommer den sannolikt inte att få någon synlig betydelse i riksdagspraxis.

¹²³ I fråga om ändringarna av bestämmelsen se RP 60/2010 RD, i synnerhet s. 38 – 39 i motiveringen samt GrUB 9/2010 RD.

¹²⁴ Se RP 1/1998 RD, s. 98. Grundlagsutskottet berörde inte saken i sitt betänkande, se GrUB 10/1998 RD.

IV RIKSDAGSLEDAMOTENS STÄLLNING

Konstitutionen innehåller flera olika bestämmelser vars syfte är att trygga riksdagsledamöternas rätt och faktiska möjlighet att sköta sitt uppdrag fritt från ovidkommande begränsningar. En del är typiska skyddsbestämmelser, i andra är det åter utpräglat fråga om att påvisa riksdagsledamöternas rättigheter. Trots att de bestämmelser som är av betydelse i detta sammanhang finns på olika ställen i grundlagen är det ändå samtidigt fråga om en enhetlig helhet som gäller riksdagsledamöternas ställning och som skall beaktas även när enskilda bestämmelser tillämpas. Till denna helhet hör också de bestämmelser som gäller ledamöternas skyldigheter att sköta sitt uppdrag. Vid tillämpningen av grundlagens bestämmelser om riksdagsledamöternas ställning har de i den parlamentariska praxisen etablerade uppfattningarna om hur riksdagen fungerar och om dess verksamhetsförutsättningar i själva verket stor betydelse.

Allmänt oberoende

Enligt 29 § i grundlagen skall en riksdagsledamot i sitt uppdrag ”iaktta grundlagen och är inte bunden av andra bestämmelser”. Omnämmandet i bestämmelsen – en i sak helt motsvarande bestämmelse ingick redan i RO 1906 9 § och RO 1928 11 § – av att grundlagen skall iakttas avser i första hand en förpliktelse att iaktta de procedurregler som framgår av grundlagen. Detta begränsar naturligtvis inte ledamotens möjligheter att – med iakttagande av procedurreglerna – försöka ändra grundlagen. Trots att det i 29 § uttryckligen konstateras att ledamoten inte är bunden av andra bestämmelser är nämnda paragraf ingen ansvarsfrihets- eller immunitetsbestämmelse i den meningen att ledamoten skulle vara befriad från att iaktta rättsregler på lagnivå eller lägre nivå eller befriad från de påföljder som enligt allmänna normer är förenade med underlåtenhet att iaktta rättsliga bestämmelser. De andra bestämmelser som nämns i paragrafen kan åtminstone i första hand anses hänvisa till sådana bestämmelser eller föreskrifter på lägre nivå än grundlagen vilkas uttryckliga syfte skulle vara att begränsa ledamotens av grundlagen föranledda handlingsfrihet i ledamotsuppdraget. I allmänhet har denna punkt i bestämmelsen ansetts innebära ett förbud mot så kallat imperativt mandat.

Förbud mot imperativt mandat

Med förbud mot imperativt mandat (”befallande uppdrag”) avses att väljarna inte kan ge den ledamot de valt förpliktande anvisningar eller till exempel kräva att han eller hon skall avstå från sitt uppdrag om han eller hon inte har handlat på det sätt som väljarna önskat. En riksdagsledamot har alltså mandat av väljarna men bara i form av ett allmänt bemyndigande som grundar sig på förtroende för valperioden. I mandatet ingår däremot inga bindande förhållningsregler eller någon förpliktelse att inhämta sådana. Förbudet mot imperativt mandat i 29 § i grundlagen ger uttryck åt samma idé om den representativa maktutövningens enhetlighet som uttalas i GL 2 § 1 mom.: statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen.

Grundlagen utgår inte alls ifrån att statsmakten skulle utövas av företrädare utsända av t.ex. regioner, partier, intressentgrupper eller korporationer eller att en riksdagsledamot skulle företräda endast dem som har röstat på honom eller henne. En riksdagsledamot företräder folket oberoende av med vems röster han eller hon har blivit invald, hur många som har låtit bli att rösta eller hur många väljares kandidat som inte har blivit invald.

Situationer där man uttryckligen skulle ha blivit tvungen att ta ställning till förbudet mot imperativt mandat torde inte ha förekommit under något riksmöte efter enkammarlandtdagens första år.¹²⁵ Grundlagens förbud måste å andra sidan fortfarande vid behov beaktas även vid tillämpningen av andra bestämmelser i grundlagen. Sålunda vore det inte korrekt att vid tillämpningen av GL 28,2 §, som gäller befrielse på ledamotens egen begäran, bevilja befrielse på en grund som i själva verket utgår från idén att ledamoten är bunden av väljarnas ståndpunkter. Även om beviljandet av befrielse i dylika situationer sker på ledamotens begäran, skulle beviljande då emellertid betyda att det beroendeförhållande som förbjuds i GL 29 § godkänns.

Andra bindningar och förhållandet till riksdagsgruppen

Betydelsen av 29 § i grundlagen är inte uttömd i och med betoningen av ledamöternas grundlagsbundenhet och förbudet mot imperativt mandat. Ledamöterna är inte heller juridiskt bundna att iaktta anvisningar som kommer från andra håll än väljarna. Detta är mycket klart när det gäller anvisningar eller önskemål från t.ex. regeringskretsar, myndigheter eller intresseorganisationer. Inte heller anvisningar från partiorgan har, oberoende av deras eventuella faktiska tyngd, någon juridiskt bindande verkan för riksdagsledamöterna. Detsamma gäller direktiv från riksdagsgrupperna. I det följande redogörs för några synpunkter på riksdagsledamotens ställning i förhållande till riksdagsgruppen.

Efter lantdagsreformen 1906 har partierna i själva verket spelat en mycket viktig roll för valet av riksdagsledamöter och riksdagens verksamhet. Partiernas roll i det politiska livet har sedermera från och med partilagen 1969 och lagen om riksdagsmannaval från samma år officiellt beaktats även i lagstiftningen. I 25,3 § i den nya grundlagen utgår man från att de registrerade partierna ställer upp kandidater i riksdagsvalet. I praktiken blir man invald i riksdagen så gott som enbart från partiernas kandidatlistor. De riksdagsledamöter som invalts från samma partis listor är i praktiken organiserade i egna grupper i riksdagen. Dessa riksdagsgrupper har redan

¹²⁵ Eftersom bestämmelserna inte ändrats kan ett par fall från tiden med LO 1906 anses värda att nämnas. År 1909 godkändes ledamot Mäkelins begäran om befrielse från ledamotsuppdraget på den grunden att han ansåg sig ha hamnat i konflikt med sina väljare (1909 RD ptk, s. 315). År 1912 bad ledamot Kotonen att bli befriad från ledamotsuppdraget på den grunden att det socialdemokratiska kretsmötet i hans valkrets hade krävt att han skulle avstå från ledamotsuppdraget. Orsaken hade varit att Kotonens ståndpunkt till vissa frågor som behandlades i lantdagen enligt mötets åsikt inte hade motsvarat väljarnas förväntningar eller de socialdemokratiska principerna. Trots att Kotonen inte var av samma åsikt om grunderna för kravet konstaterade han ändå att han ansåg det vara sin skyldighet i enlighet med de demokratiska principerna att följa beslutet från det möte som företrätt väljarna och begärde befrielse. Lantdagen ansåg att Kotonen inte hade företett någon godtagbar orsak till stöd för begäran och avslog den (1912 RD ptk, s. 280–286). Salervo (1977, s. 139, not 3) anser att lösningen på fallet Kotonen i princip var korrekt. Däremot anser han att sättet att lösa fallet Mäkelin var felaktigt.

länge varit ett väsentligt och i själva verket nödvändigt element för struktureringen av riksdagens verksamhet. Riksdagsledamöternas deltagande i beslutsfattandet i plenum och utskotten sker i själva verket i hög grad i enlighet med vad man på förhand beslutat i riksdagsgruppen. Denna beredning och styrning i riksdagsgrupperna är viktig inte bara med tanke på ”gruppdisciplinen” eller i allmänhet för den inverkan den har på enskilda ledamöter utan den är också en nödvändig förutsättning för att riksdagens verksamhet i praktiken skall löpa smidigt och vara förutsägbar.

Trots riksdagsgruppernas reella betydelse har det räckt länge att få deras ställning officiellt bekräftad. I den nya grundlagen förutsätts riksdagsgruppernas existens och deras deltagande i den politiska beslutsprocessen uttryckligen på två ställen. Enligt GL 26 §, som gäller förordnande av förtida riksdagsval, skall republikens president höra riksdagsgrupperna innan ett eventuellt förordnande om val utfärdas. Enligt GL 61 §, som gäller regeringsbildning, skall riksdagsgrupperna åter förhandla om regeringsprogrammet och statsrådets sammansättning innan statsministern väljs. Bättre än dessa bestämmelser, som gäller rätt sällsynta situationer, anges riksdagsgruppernas ställning i parlamentets vardag i AO 51 §, som gäller gruppanföranden i plenum.¹²⁶

Återhållsamheten när det gäller att reglera riksdagsgrupperna och deras verksamhet är och har varit motiverad, eftersom essensen i deras verksamhet uttryckligen är politisk. Riksdagsgrupperna står för den sista konkreta struktureringen i en politisk process, som det högsta statliga beslutsfattandet i ett demokratiskt system oundgängligen kräver. Emellertid håller det på att ske en förändring när det gäller den rättsliga regleringen av riksdagsgrupperna. Skälet till detta är inte ett försök att med rättsliga medel påverka den politiska processen eller den enskilde riksdagsledamotens handlingsfrihet, utan det finns en mer prosaisk förklaring. Det har ansetts att vissa ärenden som riksdagsgrupperna sköter och som är juridiska till sin natur, såsom hur ekonomiska bidrag används, ingående av privaträttsliga avtal och skötseln av arbetsgivaruppgifter, kräver bestämmelser som förtydligar rättsläget.

Den nya regleringen av grupperna gällde i den första fasen ekonomiskt bidrag till grupperna och övervakningen av hur det används. Riksdagsgrupperna har sedan 1967 års statsbudget fått medel av staten för sina gruppkansliers omkostnader. När det ansågs att regleringen av stödet till grupperna krävde klargöranden både i förhållande till statsunderstödslagen och när det gällde användningen av bidraget bereddes i samarbete mellan riksdagens kansli och riksdagsgrupperna ett lagförslag som undertecknades av ordförandena för samtliga riksdagsgrupper. Förslaget lämnades till riksdagen som en lagmotion våren 2010. Den föreslagna lagen om stöd till riksdagsgrupper innehöll bestämmelser om det stöd som inom ramen för statens budget skulle ges till grupperna ”för anställning av personal som är nödvändig för deras verksamhet och för andra utgifter som verksamheten orsakar”, om principerna för

¹²⁶ Utöver de i texten nämnda GL 26 § och 61 § och AO 51 § nämns riksdagsgrupperna på lagnivå i 2 § i lagen om säkerhetsskydd i riksdagen (364/2008), där det är fråga om att rikta skyddsåtgärder mot ”anställda vid riksdagsgrupperna” samt på arbetsordningsnivå i AO 6 § 1 mom. 12) punkten som gäller framläggande av förslag till riksdagsgruppernas placering i plenisalen.

fördelning av stödet, gruppernas möjlighet till service från riksdagens kansli, gruppernas bokföring och om övervakningen av hur stödet används. Utifrån motionen godkändes lagen om stöd till riksdagsgrupper (1091/10.12.2010), som trädde ikraft 1.1.2011.¹²⁷

I det lagförslag som ingick i motionen fanns inga bestämmelser om riksdagsgruppernas ställning. Efter som man ändå ansåg att gruppernas oklara rättsliga status var ett problem tillsatte talmanskonferensen medan den ovan nämnda motionen ännu behandlades i grundlagsutskottet 5.10.2010 en arbetsgrupp med uppdrag att bereda bestämmelser om riksdagsgrupperna och deras rättsliga ställning. Arbetsgruppen blev färdig med sitt arbete i början av februari 2011 och överlämnade sitt förslag i form av en lagmotion. I den lagmotion som låg till grund för förslaget föreslås att den ovan nämnda lagen om stöd till riksdagsgrupper upphävs och att dess bestämmelser mer eller mindre oförändrade tas in i en ny lag om riksdagsgrupper. I fråga om de nya bestämmelserna i lagförslaget om riksdagsgruppernas ställning kan här kort nämnas följande. Riksdagsgrupperna avser enligt förslaget ”att främja sina medlemmars gemensamma politiska mål och sköta andra uppgifter som nämns i gruppernas stadgar.” De riksdagsgrupper som införts i ett register över riksdagsgrupper som förs av riksdagens centralkansli kan förvärva rättigheter, ingå förbindelser och uppträda som part i domstol. En riksdagsgrupp består av de personer som vid senaste riksdagsval invaldes från samma registrerade partis eller valmansförenings lista samt av andra riksdagsledamöter som gruppen har godkänt som medlemmar. Alla ledamöter ska höra till en riksdagsgrupp. Under valperioden kan en ledamot övergå från en riksdagsgrupp till en annan eller grunda en ny grupp. Också en enda ledamot kan grunda en riksdagsgrupp. Gruppen ska ha ett namn och stadgar. Om så bestäms i stadgarna har gruppen rätt att besluta om disciplinära åtgärder mot medlemmarna i form av varning eller avstängning från gruppen för viss tid eller permanent. – Lagmotionen (LM 127/2010 RD) undertecknades av riksdagsgruppernas ordföranden och remitterades till grundlagsutskottet 24.2.2011. Utskottet hann inte behandla motionen förrän riksdagsarbetet avslutades före valet.

Den rätt för grupperna som avsågs i den förfallna lagmotionen att i enlighet med sina stadgar utesluta en medlem ur gruppen för viss tid eller permanent motsvarar den rätt grupperna redan tidigare har haft att enligt sina egna procedurregler utesluta en ledamot som handlat i strid med gemensamma beslut. En principiellt viktig skillnad i den föreslagna lagen var emellertid att uteslutning skulle vara möjligt endast om det uttryckligen i de officiella stadgar som gruppen anmält till gruppregistret funnits bestämmelser om och hur uteslutning kan ske. Befogenheten att utesluta innebär befogenhet att bestämma om sanktioner. Med tanke på riksdagsledamöternas ställning är karaktären av och begränsningarna för en sådan befogenhet synnerligen viktiga frågeställningar.

Från gruppens synpunkt kan befogenheten delvis förklaras med att dess syfte är att främja ”medlemmarnas gemensamma” politiska mål (jfr. 2 § i motionen) och med den autonoma ställning som grupperna måste ha i sin verksamhet. Om man ser det ur den enskilde medlemmens perspektiv kan befogenheten vara acceptabel och motiveras med att riksdagsledamöterna frivilligt anslutit sig till gruppen och varit medvetna om dess politiska natur i allmänhet och om den ifrågavarande riksdags-

¹²⁷ I fråga om lagen och hur den stiftades se LM 34/2010 RD och GrUB 5/2010 RD.

gruppens stadgar och procedurer i synnerhet. Det är viktigt att observera att de sanktioner som kan tillgripas inte är rättsliga sanktioner såsom är t.ex. allmänna straffrättsliga sanktioner eller påföljder för tjänstemän för brott mot tjänsteplikten enligt statstjänstemannalagen eller såsom kunde vara t.ex. begränsning av riksdagsledamotens rätt att yttra sig, uteslutande av ledamoten från medlemskap i ett utskott¹²⁸ eller avdrag på riksdagsmannaarvodet. Principiellt väsentligt är att riksdagsgruppen inte har – och inte utan avvikelse från grundlagen kan få – befogenheter som i rättsligt hänseende skulle innebära en inskränkning av ledamöternas grundlagssliga rättigheter, i synnerhet med avseende på det oberoende som avses i GL 29 § eller rätten att yttra sig enligt GL 31 §. Ur ett juridiskt perspektiv kan alltså varken riksdagsgruppen eller någon annan styra exempelvis en ledamots röstningsbeteende i plenum. Därför kan inte heller uteslutning ur gruppen påverka riksdagsledamotens konstitutionella rättigheter.¹²⁹

Ledamotens rätt att sköta sitt uppdrag oförhindrad

Enligt 30,1 § i grundlagen får en riksdagsledamot inte förhindras att utöva sitt uppdrag som riksdagsledamot. En i huvudsak motsvarande bestämmelse ingick redan i LO 1906 10 § och i RO 1928 12 §. Det ursprungliga syftet med bestämmelsen torde ha varit att undanröja de hinder som tjänsteuppdrag kanske annars skulle ha inneburit för skötseln av riksdagsuppdraget. Bestämmelsens innehåll i LO 1906 har i tiden beskrivits bland annat som följer:

”Med stöd av detta behöver den som är anställd hos staten, kommunen eller vilken inrättning som helst inte anhålla om tillstånd att ta emot uppdraget som lantdagsman; han kan inte förvägras befrielse från tjänsteuppdragen för den tid lantdagen och även efter den expeditions- och justeringsutskotten är samlade. Egentligen torde det inte behöva anses nödvändigt att en tjänsteman som blivit vald till lantdagsman anhåller om tjänstledighet för den tid lantdagen är samlad, vilket i allmänhet torde ha varit vanligt. Eftersom den myndighet till vilken anhållan framställs ändå inte har någon prövningsrätt tycks enbart en anmälan vara tillräcklig. - - - Ett avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare, mannens målsmanskap över sin hustru, förhållanden då en gäldenär annars kan förbjudas att lämna orten, alla dessa saknar kraft att förbjuda en lantdagsman att komma till lantdagen och verka som lantdagsman.”¹³⁰

¹²⁸ Ett arrangemang där riksdagsgruppen eller något riksdagsorgan skulle ges rätt att frånta en riksdagsledamot medlemskapet i ett utskott på grund av avvikelse från ett gruppbeslut skulle strida mot GL 29 §. En annan sak är att om en utskottsmedlem lämnar sin grupp och eventuellt övergår till en annan grupp leder det lätt till avvikelse från den i praktiken etablerade principen att utskottsmedlemmarna väljs på ett sätt som avspeglar de politiska styrkeförhållandena i plenum. I sådana situationer kan styrkeförhållandena vid behov ”återställas” även så att utskottet tillsätts på nytt i enlighet med GL 37, 1 §.

¹²⁹ Möjligheten att frånta en riksdagsledamot medlemskap i riksdagsgruppen kan emellertid ses som något problematiskt med avseende på konstitutionen bl.a. för att den som fråntagits gruppmedlemskap inte kommer i åtnjutande av den möjlighet att delta i det politiska beslutsfattandet som ingår i principen att riksdagsgrupperna skall höras i samband med förordnande om förtida val och regeringsbildning (GL 26 och 61 §). Ang. synpunkter på detta se Antero Jyränski, *Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä* (Helsinki 2003), s. 136–138. Se också Antero Tähti, *Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n vallitsevan tulkinnan arviointia*. lakimies 1991, s. 37–69. Ang. ledamöternas ställning i förhållande till riksdagsgruppen se allmänt även Aarre Tähti, *Kansa ja edustaminen. Tutkimus ylimmän valtiollisen vallankäytön normatiivisesta legitimiisyydestä Suomen valtiosäännössä* (Vaasa 2000), s. 164–187.

¹³⁰ Ahava 1914, s. 36.

Trots uttalandets ålder kan det anses beskriva de huvudsakliga utgångspunkterna även för den nuvarande normens innehåll.

Rätten att få tjänstledighet för den som valts till riksdagsledamot kan betraktas som rätt klar även utan särskilda bestämmelser. I 23 § 2 mom. (566/1997) i statstjänstemannalagen föreskrivs dessutom uttryckligen att en tjänsteman är tjänstledig under den tid han är riksdagsman. Att tjänstledighet förutsätts direkt i lagen kan också anses betyda ett förbud mot att sköta tjänsten i fråga. I fråga om kommunala tjänstemän och tjänstemän hos den evangelisk-lutherska kyrkan liksom dem som står i arbetsavtalsförhållande enligt arbetsavtalslagen är frågorna om befrielse från skötseln av anställningen inte lika klara. Redan med stöd av bestämmelsen i grundlagen är det i sig klart att arbetsgivaren inte får hindra en anställd från att sköta uppdraget som riksdagsledamot. Det finns däremot inga bestämmelser som klarlägger om myndigheten eller arbetsgivaren kan ingripa i anställningsvillkoren eller anställningsförhållandets fortbestånd på den grunden att tjänstemannen eller arbetstagaren inte kan sköta de uppgifter som hör till anställningsförhållandet på grund av utövandet av uppdraget som riksdagsledamot. I den proposition som ledde till den nya grundlagen hänvisades till att en sådan norm som förhindrar uppsägningsmöjlighet skulle följa redan av grundlagens bestämmelse.¹³¹ Trots att uppsägningsmöjlighet i sådana situationer inte står i direkt konflikt med formuleringen i GL 30,1 §, skulle den i varje fall passa dåligt ihop med den tanke som kan utläsas ur bestämmelsen och GL 27 §, dvs. att varje röstberättigad – med de undantag som anges i GL 27 § – skall ha möjlighet att sträva efter att bli riksdagsledamot utan att behöva vara rädd för påföljder förorsakade av utomstående.¹³² Riksdagsledamotens rätt att få utöva sitt ledamotsuppdrag gäller naturligtvis inte situationer där utövandet av ledamotsuppdraget är avbrutet med stöd av den uttryckliga bestämmelsen i 28,1 §. Såsom framgår även av GL 30,3 § begränsar denna rätt inte myndigheternas möjligheter att använda straffprocessuellt frihetsberövande. Den hindrar inte heller att ett frihetsstraff som ådömts en riksdagsledamot verkställs i enlighet med normala förfaranden.

Oberoendet och de nya mutbestämmelserna

Eftersom uppdraget som riksdagsledamot inte är ett tjänsteförhållande har strafflagens bestämmelser om mutbrott inte tidigare kunnat tillämpas på riksdagsledamöterna. Situationen har emellertid förändrats i och med godkännandet av Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption som ingicks 4.11.1998. I konventionen åläggs avtalsparterna att straffbelägga aktiv eller passiv bestickning av en medlem i en folkvald församling som utövar lagstiftande eller administrativ makt. Konventionsstaterna kunde förbehålla sig rätten att inte bestämma att dessa gärningar är straffbara. Finland meddelade inget sådant förbehåll, och i samband

¹³¹ Se RP 1/1998 RD motiveringen till 30 §, s. 84: ”Paragrafens 1 mom. förslås ersätta bestämmelsen i 12 § i riksdagsordningen, som även har ansetts föreskriva att riksdagsuppdraget inte inverkar på en tjänstemans rätt att kvarstå i tjänsten samt att det inte får utnyttjas som grund för uppsägning eller hävning av ett tjänste- eller arbetsförhållande.”

¹³² Ang. negativ inställning till användningen av val till riksdagsledamot som grund för uppsägning eller hävning av anställningsförhållande se även riksdagens justitieombudsmans beslut i berättelsen för år 1973, s. 92–96.

med att konventionen godkändes sommaren 2002 godkändes i riksdagen även ändringar i strafflagen som gällde dylika mutbrott.¹³³

I 40 kap. 4 § (604/2002) i strafflagen benämns den kriminaliserade gärningen tagande av muta som riksdagsledamot. Det brottsrekvisit som anges i bestämmelsen innehåller element som gäller både förmåner som erhålls och åtgärder som vidtas på grund av dem, och för att gärningen skall vara straffbar förutsätts att bägge föreligger. Beträffande den förmån som erhålls är det fråga om att en riksdagsledamot för egen eller någon annans räkning 1) begär en gåva eller någon annan orättmätig förmån eller på något annat sätt tar initiativ för att få en sådan förmån eller 2) tar emot eller godtar en gåva eller någon annan orättmätig förmån eller godtar ett löfte eller ett erbjudande om en sådan. Dessutom förutsätts att riksdagsledamoten lovar att han i sitt uppdrag som riksdagsledamot ”på grund av förmånen” skall verka för att ett ärende som är eller skall bli föremål för behandling i riksdagen avgörs på ett visst sätt.¹³⁴ I detta sammanhang är det inte skäl att gå in på tolkningen av detaljer i bestämmelsen. Det kan ändå konstateras att bestämmelsen gäller all verksamhet i riksdagen som kan anses äga rum i uppdraget som riksdagsledamot, alltså förutom plenar- och utskottsarbetet också till exempel verksamhet i kanslikommissionen, och att den gäller all slags sådan verksamhet, alltså bland annat utövande av lagstiftande makt och budgetmakt, förverkligande av regeringens parlamentariska ansvar och avgörande av olika enskilda ärenden.

När lagen behandlades i riksdagen fästes i någon mån uppmärksamhet vid förhållandet mellan lagrummet och bestämmelsen om riksdagsledamöternas immunitet (GL 30,2 §). Denna bestämmelse, som behandlas närmare i följande avsnitt, gör det möjligt att åtala en riksdagsledamot ”för sitt beteende vid behandlingen av ett ärende” endast med riksdagens samtycke. Tolkningarna av immunitetsbestämmelsen och bestämmelsen som kriminaliserar tagandet av muta är i princip oberoende av varandra. Då immunitetsbestämmelsen i egenskap av en bestämmelse som skyddar ledamoten snarare skall tolkas i vid än i snäv bemärkelse och en vid tolkning igen inte lämpar sig för en bestämmelse som utgör grund för straffbarhet, är det redan i princip osannolikt att man skulle försöka tillämpa bestämmelsen om tagande av muta på åtgärder som immunitetsbestämmelsen inte anses vara tillämplig på. Med tanke på ledamöternas skydd är det dock till fördel att man vid utskottsberedningen av ändringen i strafflagen uttryckligen omfattade uppfattningen att ”utgångspunkten för tolkningen av strafflagsbestämmelsen bör vara att den inte omfattar verksamhet som faller utanför immunitetsbestämmelsens räckvidd”.¹³⁵

¹³³ Se SL 16:14 a och 40:4 i lag 604/2002 samt RP 77/2001 RD och GrUU 29/2001 RD och LaUB 10/2002 RD.

¹³⁴ Motsvarande brottsrekvisitformuleringar har använts i SL 16:14 a, som stiftades i samma sammanhang och som gäller givande av muta åt riksdagsledamot.

¹³⁵ Se LaUB 10/2002 RD s. 8. Det kan nämnas att grundlagsutskottet, som gav utlåtande om saken till lagutskottet, hade föreslagit att bestämmelserna om givande och tagande av muta i samband med riksdagsledamöter borde strykas i förslaget och att Finland borde göra ett förbehåll mot ER:s korruptionskonvention i fråga om denna sak. I motiveringen konstaterade utskottet bl.a.: ”En vag kriminalisering i kombination med möjligheten att komma med antydningar, påståenden och misstankar mot en riksdagsledamot kan medföra större skada för riksdagsuppdraget och den politiska kulturen än den nytta som straffbestämmelsen beräknas ge.” Se GrUU 29/2001 RD.

Bestämmelserna om tagande av muta som riksdagsledamot kommer sannolikt att justeras något. Riksdagen godkände i mars 2011 ett tilläggsprotokoll till ovan nämnda Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och i samband därmed dessutom vissa detaljändringar i brottsrekvisitet i 40 kap. 4 § (604/2002) i strafflagen om tagande av muta som riksdagsledamot samt en helt ny straffbestämmelse om grovt tagande av muta som riksdagsledamot (SL 40:4 a §).¹³⁶

Bevakningen av riksdagsledamöternas oberoende främjas i sin tur av den anmälan om valfinansiering, som behandlas separat senare i samband med riksdagsledamöternas skyldigheter.

Immunitetsarrangemang

Allmänna synpunkter

Bestämmelserna om riksdagsledamöternas immunitet betjänar samma allmänna mål som de bestämmelser om riksdagsledamöternas allmänna oberoende och förbud mot imperativt mandat som granskas ovan. Det är fråga om att garantera att riksdagsledamöterna kan sköta sitt uppdrag utan att störas av ovidkommande faktorer. Tyngdpunkten är dock en annan. Då förbudet mot imperativt mandat garanterar riksdagsledamöternas oberoende av politiska bindningar är strävan med immunitetsarrangemangen att trygga riksdagsledamöternas handlingsfrihet från begränsningar som förorsakas av straffprocessuella åtgärder. I princip är det viktigt att grundlagen inte ställer riksdagsledamöterna utanför tillämpningsområdet för några materiella straffbestämmelser – när det gäller den lagstadgade straffbarheten för en gärning befinner sig en riksdagsledamot inte i någon annan ställning än andra. Genom immunitetsbestämmelserna begränsas däremot i någon mån sådana åtgärder som i vid bemärkelse kan karakteriseras som straffprocessuella och som i allmänhet är nödvändiga innan en straffprocess inleds. Delvis är det fråga om att ledamotens handlingsfrihet under tiden före en eventuell straffprocess tryggas från undersöknings- och åklagarmyndigheternas – alltså i princip den verkställande maktens – åtgärder. Delvis, när det gäller riksdagsledamöternas rätt att yttra sig, kan immunitetsbestämmelserna leda till att hela rättegången förhindras.

Syftet med immunitetsbestämmelserna är att trygga riksdagsledamöternas handlingsfrihet, inte deras ansvarslöshet. Därför är det förståeligt att riksdagsledamotens verksamhet som ledamot och å andra sidan andra situationer behandlas på klart olika sätt i bestämmelserna. Verksamheten som ledamot är strikt tryggad medan det åter i de bestämmelser som gäller riksdagsledamöternas andra göranden mera är fråga om att informera riksdagen och att undersöknings- och åklagarmyndigheternas befogenheter att begränsa en misstänkt persons frihet tillämpas på riksdagsledamöterna endast i verkligt allvarliga fall.

¹³⁶ Se RP 79/2010 RD och GrUL 68/2010 RD och LaUB 45/2010 RD. Ändringarna i strafflagen godkändes 15.3.2011 i den andra behandlingen i den form lagutskottet föreslagit.

Immunitet i uppdraget som riksdagsledamot

Åtal eller frihetsberövande som gäller en riksdagsledamot ”för åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen eller för sitt beteende vid behandlingen av ett ärende” har i GL 30 § 2 mom. gjorts helt och hållet beroende av riksdagens samtycke med fem sjättedels majoritet. Bestämmelsen är av gammalt ursprung, innehållet och ordalydelsen avviker inte mycket från LO 1906 11 § och RO 1928 13 §.¹³⁷ Angående de allmänna utgångspunkterna för bestämmelsen kan hänvisas till det uttalande som grundlagsutskottet framförde 1979 i samband med behandlingen av en begäran om samtycke till väckande av åtal (GrUB 13/1979 RD).

Utskottet konstaterade bland annat:

”Stadgandet i 13 § riksdagsordningen ger riksdagsmannen ett skydd som gör det möjligt för honom att fritt uttala sin åsikt i de ärenden som behandlas, kritisera vidtagna åtgärder samt påtala missförhållanden eller övriga omständigheter, som han med tanke på landets fördel anser det vara skäl att fästa uppmärksamhet vid. Stadgandet i 13 § riksdagsordningen är således ytterst viktigt för att de centrala principerna i regeringsformen skall kunna förverkligas. Därför skall stadgandet tolkas med beaktande av dess primära betydelse för den enskilda riksdagsmannen och hela folkrepresentationens verksamhet. I flera andra länder är motsvarande skydd för riksdagsmännens yttrande- och handlingsfrihet absolut. Då 13 § riksdagsordningen i Finland gör det möjligt att med en kvalificerad majoritet om 5/6 medge väckande av åtal mot riksdagsman, är det uppenbart att avsikten inte varit att yttrande- och handlingsfriheten skall vara absolut. Således har riksdagen getts rätt att besluta om när det är fråga om ett sådant uppenbart missbruk av riksdagsmans yttrande- och handlingsfrihet som stadgandet inte är avsett att skydda.”

Rätt att begära riksdagens samtycke till åtal har den eller de som enligt de gällande straffprocessuella bestämmelserna har rätt att väcka åtal för en sådan gärning som det är fråga om. Begäran kan således framställas av allmänna åklagaren eller målsäganden eller bägge. I målsägandebrott får allmänna åklagaren inte väcka åtal om inte målsäganden har anmält brottet till åtal. Sålunda kan allmänna åklagaren i dessa brott inte heller framställa begäran om samtycke utan sådan anmälan. Det finns inga formbestämmelser om hur begäran skall framställas.

Det finns inga bestämmelser om det förfarande som skall iakttas när saken behandlas. I de tre fall som varit framme under självständighetstiden har grundlagsutskottets ståndpunkt inhämtats innan beslutet fattats i plenum. Eftersom det är fråga om tillämpningen av en med tanke på riksdagsledamotens ställning och riksdagens verksamhet viktig grundlagsbestämmelse, kan detta förfarande betraktas som i sak oundgängligt med beaktande av GL 74 § – och de paralleller som kan dras till GL 28 § 3 och 4 mom. Innan saken tas upp i plenum och remitteras till grundlagsutskottet

¹³⁷ Genom den lag som stiftades 1934 ersattes det 2 mom. som 1930 fogats till RO 1928 7 § för att begränsa kommunisternas verksamhet (337/18.11.1930) med en bestämmelse om förlust av valbarhet till följd av dom för högförräderi och landsförräderi – och redan till följd av åtal för sådan verksamhet (240/25.5.1934). Samtidigt fogades till bestämmelsen i RO 13 § ett omnämnande enligt vilket samtycke till ställande under tilltal och frihetsberövande i fall som avses i RO 7 § 2 mom. krävde endast flertalet av rösterna. Detta tillägg liksom 7 § 2 mom. upphävdes 1944 (771/3.11.1944).

tet skall talmannen bara säkerställa att det faktiskt är fråga om en begäran som enligt GL 30 § förutsätter riksdagsbehandling. Det är alltså bara fråga om att det är tillräckligt uppenbart att den som framställer begäran har talerätt i saken, att den gärning som avses i begäran uppfyller rekvisitet för något brott och att gärningen hänför sig till ledamotens beteende enligt GL 30,2 §.

Inställningen till skuldfrågan utgör en något problematisk punkt för plenum, som beslutar om samtycke skall ges eller förvägras, och grundlagsutskottet, som förbereder plenums beslut. Såsom grundlagsutskottet och de sakkunniga som det hörde i det fall som var uppe 1933 konstaterade hör det inte till riksdagen att undersöka skuldfrågan utan det är en sak för domstolen. Beslutet om samtycke bygger inte på samma frågeställning som åklagarens prövning av åtalströskeln eller domstolens prövning av domströskeln. I maktfördelningen mellan statsorganen kan inte riksdagen åta sig prövningen av en fråga som ankommer på åklagaren eller domstolen, och den har inga förutsättningar i sak att göra det. Samtycke behöver inte ges fastän riksdagen i själva verket finner det för sannolikt att åtal i saken skulle leda till dom. Å andra sidan finns det inte något principiellt eller juridiskt hinder för att man ger samtycke till väckande av åtal fast man i själva verket anser att åtal inte skulle leda till en fällande dom. När det gäller skuldfrågan och dess betydelse kan man på allmänt plan väl instämma i Ståhlbergs ställningstagande i utlåtandet till grundlagsutskottet 1933:

”Icke heller i övrigt finnas bindande stadganden därom, när begivande skall givas och när icke, utan detta beror av prövning därom, huruvida själva åtalet till sin art är sådant, att Riksdagen efter prövning har skäl att överlämna ärendet till domstols avgörande.”¹³⁸

När det gäller immuniteten är det fråga om ett skydd som hör ihop med uppdraget som riksdagsledamot och som inte har något att göra med indelningen i riksmöten eller valperioder och därför finns det inget som hindrar att begäran om samtycke till åtal framställs och behandlas först av den riksdag som väljs efter gärningstidpunkten. En sådan möjlighet kan vara nödvändig i synnerhet i situationer där det är fråga om en riksdagsledamots beteende under riksmötet alldeles i slutet av valperioden. Syftet med bestämmelsen i GL 30,2 § kräver å andra sidan – fast det i bestämmelsen talas om åtalande av en riksdagsledamot – att skyddet inte är beroende av om personen i fråga är ledamot när begäran om samtycke framställs. En annan tolkning kunde omintetgöra skyddsbestämmelsens betydelse t.ex. i slutet av valperioden och skapa osakliga möjligheter för den som vill väcka åtal att påverka skyddet genom att skjuta fram begäran om samtycke.

En väsentlig fråga med tanke på riksdagsledamöternas skydd är också vad som anses vara i GL 30 § avsedd verksamhet som riksdagsledamot. I det betänkande från 1932 som det hänvisas till ovan beskrev grundlagsutskottet tillämpningsområdet för RO 13 § på följande sätt:

¹³⁸ Se GrUB 18/1932 RD och de utlåtanden som utgör bilagor till det. Betänkandet granskas längre fram.

”Till nämnda slag av missbruk kan riksdagsman göra sig skyldig icke allenast under diskussion, som uppkommer i ärenden vilka föredragas vid plena, och vid där förrättade omröstningar utan även vid all muntlig eller skriftlig handläggning av ärenden förutom vid plena, även i utskott, talmanskonferensen och kanslikommissionen, ävensom i sina skrivelser, som skola föredragas för riksdagen, såsom i lag- eller hemställningsmotioner och i andra i grundlagar eller i riksdagens arbetsordning förutsatta initiativ, samt i betänkanden och till dem fogade reservationer – Inlämnande av det i 37 § 1 mom. riksdagsordningen avsedda spörsmål innebär även tydligt ett sådant uttalande av åsikter eller annat förhållande under förhandlingarna, som kan giva anledning till riksdagsmans åtalande på det i 13 § av riksdagsordningen förutsatta sättet. Däremot äro handlingar och uttalanden, som icke äro förenade med fullgörande av riksdagsmannauppgift, ej heller underkastade sistnämnda paragraf.”¹³⁹

Beskrivningen kan fortfarande anses som adekvat även vid tillämpningen av GL 30 §.¹⁴⁰

Samtycke till väckande av åtal har under självständighetstiden begärts och behandlats tre gånger:

Det första fallet inträffade under 1932 års riksdag. Då begärde några vakter vid tvångsarbetsanstalten i Ekenäs rätt att väcka åtal mot ledamot Yrjö Räisänen, som i ett spörsmål till regeringen som gällde förhållandena för de politiska fångarna i tvångsarbetsanstalten i Ekenäs hade påstått att vakterna vid tvångsarbetsanstalten eller åtminstone några av dem gjort sig skyldiga till vissa brott i tjänsten. De påstådda brotten var grova: misshandel med dödlig påföljd, dödsvållande och vissa tjänstebrott som kunde leda till avsättning. Ärendet remitterades till grundlagsutskottet som inhämtade sakkunnigutlåtanden av fyra kända rättslärda, K.J. Ståhlberg, R.A. Wrede, Rafael Erich och Eino J. Ahla, för sitt betänkande. Utskottet ansåg (GrUB 18/1932 rd) att de som framställt begäran hade målsägande tillkommande åtalsrätt med avseende på den smädelse för vilken de avsåg att väcka åtal mot riksdagsledamot Räisänen. Angående själva bifallet uttalade utskottet:

”Emedan det brott, som rdgsm. Räisänen påbördat sakägarne, delvis äro synnerligen grova, vore det enligt utskottets åsikt icke allenast ur sakägarnes, utan även ur hela fängsväsendets och sålunda det allmännas synpunkt viktigt, att i ärendet skulle erhållas full utredning genom rättegång, varvid rdgsm. Räisänen skulle hava tillfälle att bevisa sanningen av sina påståenden.”

I slutklämmen föreslog utskottet att riksdagen skulle besluta att ge sitt bifall till väckandet av åtal. Till betänkandet hänförde sig en reservation från fem ledamöter tillhörande det socialdemokratiska partiet där det föreslogs att begäran skulle avslås. I reservationen ansåg man att det stod klart att politiska motiv låg bakom begäran och man konstaterade att undertecknarna själva hade erkänt sig ”höra till de s.k. Lappoanhängarna, vilkas hätskhet mot politiska motståndare är allmänt känd”. I plenum var en majoritet för att ansökan skulle bifallas, men nödvändiga 5/6 majoritet erhöles inte (101 röster för, 62 emot).¹⁴¹

¹³⁹ GrUB 18/1932 RD.

¹⁴⁰ Grundlagsutskottet hänvisade utförligt till sitt ställningstagande från 1932 och godkände det uppenbart fortfarande även i sitt betänkande GrUB 54/1982 RD. I betänkandet konstaterade utskottet också uttryckligen och motiverat att en riksdagsledamots verksamhet i kanslikommissionen skall anses utgöra i RO 13 § avsedd verksamhet, ”i fråga om vilken konkretiseringen av det rättsliga ansvaret förutsätter samtycke av riksdagen”.

¹⁴¹ GrUB 18/1932 RD och dess bilagor K.J. Ståhlbergs, R.A. Wredes, Rafael Erichs och Eino J. Ahlas sakkunnigutlåtanden samt 1932 RD ptk, s. 2704–2710, 3085–3100.

Det andra fallet inträffade under 1947 års riksdag. Då begärde en affärsman riksdagens samtycke för att väcka åtal mot ledamot Järvi för ett yttrande som denne hade fällt i riksdagen. Enligt affärsmannen var det fråga om offentlig smädelse av honom. I ledamot Lauri Järvis uttalande kritiserades statspolisens verksamhet och de kostnader som den föranledde. Grundlagsutskottet, till vilket ärendet remitterades för beredning, konstaterade till sist i sitt betänkande (GrUB 106/1947 RD):

”Uttalandet rörande den person, som inlämnat ansökan, har anförts såsom ett exempel på nämnda myndighets föregivna verksamhetsformer och riktar sig icke mot honom i hans egenskap av enskild person. Då detta uttalande förty granskas i ljuset av vad tidigare anförts, har grundlagsutskottet stannat vid den åsikten, att yttrandet icke riktar sig mot ansökaren på ett sätt, som skulle kunna betraktas såsom missbruk av den parlamentariska immuniteten, i synnerhet icke under nuvarande, alltfjänt instabila förhållanden, under vilka upprätthållandet av riksdagsmans yttrandefrihet och rätt till kritik har ännu större betydelse än under normala förhållanden.”

Utskottet föreslog att riksdagen inte skulle bifalla ansökan. När beslutet fattades i plenum fick ansökan om bifall endast en bråkdel av rösterna bakom sig.¹⁴² Det tredje fallet inträffade under 1979 års riksdag. En sammanslutning och dess VD begärde tillstånd att få väcka åtal mot ledamot Mikko Ekorre, eftersom denne i ett skriftligt spörsmål hade uppgett att sammanslutningen upprepade gånger hade försummat sina lagstadgade skyldigheter när det gällde arbetarskyddsfullmäktiges och förtroendevaldas utbildning samt inte brytt sig om myndigheternas anmärkningar och underlåtit att vidta arbetarskyddsåtgärder på flera arbetsplatser. I begäran ansågs att det skriftliga spörsmålet innehöll ett uppsåtligt påstående att de sökande hade gjort sig skyldiga till en kriminell gärning och att påståendet skadade deras näring och uppfyllde rekviritet för smädelsebrott. Grundlagsutskottet, till vilket ärendet remitterades för beredning, konstaterade till sist i sitt betänkande (GrUB 13/1979 RD):

”Grundlagsutskottet anser att det som rdm. Ekorre uppgivit i sitt skriftliga spörsmål nr 34 (1979 rd.) inte anförts uppsåtligen mot bättre vetande, av illvilja eller i kränkande syfte. Rdm. Ekorre hänvisar i början av sitt skriftliga spörsmål till att den under Rakennustyöläisten liitto lydande föreningen Kemi-Tornion alueen maa- ja vesirakennusosasto n:o 35 r.y. samt flera av dess medlemmar under en längre tid varit oroade över hur arbetarskyddet och arbetsplatshälsovården förverkligats på deras arbetsplats. Rdm. Ekorre har på basen av de uppgifter han erhållit genom sitt skriftliga spörsmål försökt få situationen klarlagd och fästa uppmärksamhet vid frågan. Därför anser grundlagsutskottet att det inte finns skäl att bifalla anhållan om väckande av åtal mot rd. Mikko Ekorre”. När saken behandlades i plenum godkändes grundlagsutskottets avstyrkande förslag utan omröstning.¹⁴³

Ovan hänvisades redan till den principiella utgångspunkten att riksdagsledamöterna är bundna av lagen på samma sätt som andra medborgare och från denna bundenhet finns bara de undantag som har angetts i grundlagens bestämmelser. Med avseende på detta är det motiverat att anse att andra yrkanden mot en riksdagsledamot på grund av hans eller hennes beteende i uppdraget som riksdagsledamot inte kräver

¹⁴² 1947 RD ptk, s. 3462, 3478, 3631–3634, 3709–3711.

¹⁴³ 1979 RD ptk, s. 1792–1797.

riksdagens samtycke. Frågan, som i första hand kunde gälla väckande av skadeståndstalan, har i det närmaste ingen praktisk betydelse.¹⁴⁴

Immunitet i andra situationer

Enligt den första meningen i 30 § 3 mom. i grundlagen skall riksdagens talman genast underrättas om en riksdagsledamot har anhållits eller häktats. Av meningen framgår att en riksdagsledamot inte åtnjuter någon allmän immunitet mot straffprocessuella tvångsmedel. Denna anmälningsskyldighet är inte förknippad med någon sådan tanke att det skulle vara riksdagens uppgift att ta ställning till dessa anhållanden eller häktningar eller att riksdagen skulle ha behörighet att påverka dem. Anmälningsskyldigheten har två betydelser. Den betjänar riksdagens behov att känna till hinder för riksdagsledamöterna att sköta sitt ledamotsuppdrag. Såsom framgår i nästa stycke är det i vissa situationer möjligt att anhålla och häkta en riksdagsledamot endast med riksdagens samtycke. Den allmänna anmälningsskyldigheten ger riksdagen någon slags möjlighet att följa med att denna norm iakttas, med andra ord att man inte underlåter att begära samtycke när det är nödvändigt.

Först i den andra meningen i samma GL 30 § 3 mom. ingår den egentliga skyddsbestämmelsen för riksdagsledamöter i situationer som står utanför uppdraget som riksdagsledamot – och tillämpningen av GL 30 § 2 mom. Enligt bestämmelsen får en riksdagsledamot inte utan riksdagens samtycke anhållas eller häktas före rättegång, om inte ledamoten av vägande skäl misstänks vara skyldig till ett brott för vilket det lindrigaste straffet enligt lag är fängelse i minst sex månader. Det är principiellt viktigt att nödvändigheten av riksdagens samtycke gäller endast anhållande eller häktning före rättegång. Bestämmelsen begränsar således inte på något sätt domstolens befogenheter att bestämma att häkta en riksdagsledamot eller att hålla ledamoten häktad, för att inte tala om befogenheten att bestämma om frihetsstraff.¹⁴⁵ Den omfattar inte heller verkställigheten av ett frihetsstraff som dömts ut. Däremot ger den ett skydd mot undersöknings- och åklagarmyndigheternas anhållande- och häktningsrätt. Ser man till den historiska bakgrunden är bestämmelsen

¹⁴⁴ Den ståndpunkt som framförs i texten omfattades även av riksdagens justitieombudsman när han 1975 behandlade ett fall där riksdagens presidium hade instämts till Helsingfors rådstuvurätt för att svara på ett käromål där det hade yrkats att de skulle bestraffas och dömas till skadestånd därför att talmännen hade kränkt och hindrat de riksdagsledamöter som hade väckt talan från att sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot, se Riksdagens justitieombudsmans berättelse över sin verksamhet år 1975, s. 45–51. I sitt beslut konstaterar justitieombudsmannen bl.a. (s. 50): ”Ur den gällande rättens synvinkel synes det vara klart, att utan hinder av begränsningen i 13 § riksdagsordningen skadeståndskrav kan riktas mot riksdagsman även på där avsedda grunder.” Justitieombudsmannen föreslog också för statsrådet att RO 13 § skulle ändras i syfte att förbättra riksdagsledamöternas lagstiftningsmässiga skydd bl.a. så ”att stadgandet i paragrafen utsträcker till att förutom åtal även gälla andra käromål, som anhängiggöres på de i paragrafen reglerade grunderna” (nämnda berättelse s. 22). Förslaget ledde inte till några lagstiftningsåtgärder.

¹⁴⁵ I texten omfattas den uppfattningen att ”före rättegång” här inte egentligen betyder sättande av en tidsgräns utan närmast konstaterande av befogenhetsgränser: att riksdagens samtycke krävs i vissa situationer är inte avsett att begränsa de självständiga domstolarnas beslutanderätt. Denna tolkning kan motiveras med linjen för tidigare motsvarande grundlagsbestämmelser och det uttalade syftet att behålla bestämmelsen så att den i sak motsvarar tidigare bestämmelser. Tolkningen är dock inte ostridig så till vida att domstolen kan besluta om häktning redan före rättegången – innan åtalet har börjat behandlas – och så till vida att det i bestämmelsen över huvud taget talas om häktning, som det numera är helt och hållet domstolarnas sak att besluta om. Äng. bakgrunden till tolkningsproblemet se LO 1906 RD 12 § samt ordalydelsen i RO 1928 14 § innan den ändrades i samband med reformen av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen 1987 (457/1987). Se också motiveringen till den proposition som ledde till sistnämnda reform, RP 14/1985 RD, s. 81.

en garanti uttryckligen mot att regeringsmakten genom polis- och åklagarmyndigheterna kunde försöka begränsa vissa riksdagsledamöters möjlighet att fritt utöva sitt ledamotsuppdrag.

Anhållande eller häktning före rättegång är enligt bestämmelsen möjlig när två villkor uppfylls samtidigt. Det brott för vilket riksdagsledamoten misstänks skall vara sådant att det lindrigaste straffet för det enligt lag är fängelse i minst sex månader. Det är fråga om ett straffminimum in abstracto, det straff som enligt lag åtminstone följer på brottsbeteckningen i fråga. I bestämmelsen förutsätts alltså inte straff in concreto, med andra ord att det straff som eventuellt kommer att ådömas den misstänkte skall förutsägas. Det andra villkoret är att riksdagsledamoten misstänks för brottet ”av vägande skäl”.

I LO 1906 12 § och i RO 1928 14 § hade motsvarande villkor formen ”om han inte ertappas på bar gärning för ett brott”. Med den formuleringen avsågs att gärningsmannen skulle ertappas medan brottet begicks eller omedelbart därefter på brottsplatsen eller i dess omedelbara närhet eller under oavbruten förföljelse som hade inletts omedelbart efter gärningen. I dessa situationer kan man utgå ifrån att det utan tvivel är rätt person som anhållits. Som ett kriterium som påverkade behovet av riksdagens samtycke kunde uttryckssättet således betraktas som mycket klart. Ändringen av uttryckssättet verkar inte vara positiv med tanke på riksdagsledamöternas skydd.¹⁴⁶ Möjligheten att anhålla en riksdagsledamot utan riksdagens samtycke gäller nu förutom när han eller hon ertappas på bar gärning – vilket alltid kan anses betyda vägande skäl till misstanke – dessutom i någon mån även andra tillfällen. En kanske lika viktig sak när det gäller ändringen av uttryckssättet är emellertid det att man övergick från ett mycket klart kriterium till ett kriterium som i hög grad är beroende av prövning. Det vore önskvärt att en myndighets avgörande beträffande huruvida riksdagens samtycke borde fås för anhållande eller fängslande av en riksdagsledamot skulle vara förenat med så liten prövning som möjligt.

Begränsningen av myndigheternas befogenheter i GL 30,3 § gäller endast anhållande och häktning. Bestämmelsen innebär således ingen begränsning i den rätt att gripa som polisen har i sina tjänsteuppdrag, oberoende om det är fråga om i tvångsmedelslagen avsett gripande av en misstänkt – som inom 24 timmar skall anhållas eller släppas fri – eller i polislagen avsedda gripanden som skall vara kortvariga t.ex. för att utreda identiteten eller skydda en person eller hemfriden.¹⁴⁷ Tryggandet av riksdagsledamöternas verksamhetsmöjligheter kräver inte att skyddsbestämmelsen utsträcks till dylika kortvariga frihetsberövanden, och av praktiska skäl vore det inte heller möjligt.¹⁴⁸

146 Den nya grundlagens formulering motiverades i regeringens proposition som följer: ”Kravet i 14 § riksdagsordningen, enligt vilket en riksdagsman förutsätts bli ertappad på bar gärning, föreslås i 3 mom. bli ersatt med uttrycket ”av vägande skäl”, vilket innebär att bevisen skall vara i stort sett lika starka som när någon ertappas på bar gärning. För att trygga riksdagens verksamhetsförutsättningar är tröskeln för tvångsmedel mot en riksdagsledamot högre än vad som normalt gäller enligt tvångsmedelslagen.” (RP 1/1998 RD, s. 85)

147 Polislagen 10,2 §, 11 § och 14,3 §.

148 Ang. ett praktiskt ställningstagande i denna riktning se det beslut som refereras i Riksdagens justitieombudsmans berättelse för 1971 (s. 39–41).

Något problematiskt med avseende på skyddsbestämmelsen är det reseförbud som avses i 2 kap. i tvångsmedelslagen. I sitt utlåtande om förundersöknings- och tvångsmedelsreformen från 1986 konstaterade grundlagsutskottet angående reseförbudet bland annat:

”Eftersom tvångsmedlet skall kunna anlitas i stället för anhållande eller häktning anser utskottet att det är ostridigt att en riksdagsman kan meddelas reseförbud endast under de förutsättningar som avses i 14 § riksdagsordningen.”¹⁴⁹

Utskottet ansåg synbarligen att ordalydelsen i regeringens förslag, där man endast talade om anhållande och häktning, inbegrep även reseförbud. Därför föreslog det inte att reseförbud skulle fogas till bestämmelsen – hänvisningen fogades emellertid till bestämmelsen i lagutskottet.¹⁵⁰ Reseförbud kunde – åtminstone för riksdagsledamöter som bor utanför Helsingfors – i själva verket förhindra skötseln av uppdraget som riksdagsledamot lika effektivt som anhållande eller häktning. Med avseendet på skyddandet av riksdagsledamöternas handlingsfrihet kan utskottets standpunkt således betraktas som motiverad. Det verkar emellertid inte motiverat att tillämpa bestämmelsen i den nya GL 30,3 § på reseförbud, eftersom det inte hänvisas till detta i bestämmelsen trots att terminologin är densamma som i tvångsmedelslagen och trots att ett särskilt omnämnande av reseförbud på grundval av ändringen 1987 ingick i RO 14 § ända tills den nya grundlagen trädde i kraft.¹⁵¹

Det finns inga särskilda bestämmelser om förfarandet när samtycke begärs och när begäran behandlas i riksdagen. Ordalydelsen i GL 30 § förutsätter att samtycke begärs på förhand. Samtycke begärs av den myndighet som har befogenheter att träffa avgörande om anhållande eller häktning.

I praktiken har man (1930) ansett att även regeringen kan begära samtycke. I sig tycks det inte finnas något egentligt hinder för att även regeringen begär samtycke. Vägande principiella skäl talar dock mot det. Anhållande och häktning som avses i bestämmelsen är åtgärder som hör till den straffrättsliga rättsvården. Det som berättigar att en person genom myndighetsåtgärder kan förhindras att sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot är just det att man inte i grundlagen har velat undanta riksdagsledamöter från rättstillämpningen. Rättstillämpning i enskilda fall och vidtagande av de konkreta åtgärder som hänför sig till den ankommer inte på regeringen. Att en myndighet begär samtycke framhäver att det endast är fråga om rättsvårdens behov och avgöranden i anslutning därtill som träffas under tjänstansvar. Att regeringen begär samtycke förknippas lätt – om inte oundvikligen – även med politiska betoningar.

¹⁴⁹ GrUU 4/1986 RD, s. 3.

¹⁵⁰ LaUB 9/1986 RD, L 457/1987.

¹⁵¹ I motiveringen till den proposition som ledde till grundlagen nöjde man sig i fråga om 30 § 1 och 2 mom. med ett mycket kort konstaterande med oklart innehåll: ”Syftet med bestämmelserna är att säkerställa att uppdraget som riksdagsledamot kan skötas utan störningar. Denna princip bör beaktas som en tolkningsgrund även när sådana straffprocessuella tvångsmedel som inte nämns i bestämmelsen och som hindrar deltagande i riksdagsarbetet, t.ex. reseförbud, tillgrips.” (RP 1/1998 RD, s. 85)

För samtycke räcker enkel majoritet i plenum. I de två fall som förekommit i praktiken inhämtades inte grundlagsutskottets ståndpunkt om det första (1930), däremot om det senare (1947). På grund av sakens betydelse är emellertid beredningen i grundlagsutskottet befogad på samma sätt som när GL 30 § 2 mom. tillämpas. Varken när det gäller GL 30 § 2 mom. eller här är det utskottets och plenums uppgift att ta ställning till skuldfrågan. I första hand är det endast fråga om att bedöma om begäran avser ett fall som skall tas på allvar vad gäller såväl brottet som riksdagsledamotens koppling till det.

Under självständighetstiden har det veterligen inträffat två fall där riksdagens samtycke har begärts för anhållande eller häktande av riksdagsledamöter. Regeringen begärde 11.7.1930 genom en skrivelse samtycke till att ledamot Jalmari Rötö och ledamot Eino Pekkala samt 14.7.1930 ytterligare ledamot Heikki Väisänen skulle häktas. Samtliga var medlemmar i arbetarnas och småbrukarnas parti. Den speciella bakgrunden till begäran belyses av regeringens upplysning till riksdagen 8.7.1930. Där meddelade regeringen att medlemmarna av den kommunistiska riksdagsgruppen enligt material som inrikesministeriet samlat hade gjort sig skyldiga till fortsatt brott i syfte att förbereda högförräderi. Enligt upplysningen hade inrikesministeriet av denna anledning efter förhandlingar i statsrådet genom sitt brev 5.7.1930 bestämt att för förhör hos detektiva centralpolisen skulle anhållas bland andra medlemmarna av nämnda riksdagsgrupp – inalles 23 ledamöter – och riksdagsledamöterna Rötö och Pekkala hade med anledning av förordnandet anhållits i Österbotten 7.7.1930. Anhållandet av riksdagsledamöterna utan riksdagens samtycke stöddes i upplysningen på en tolkning av RO 14 § enligt vilken anhållande inte juridiskt var jämställt med bestämmelsens häktning. Tolkningen väckte också kritik i riksdagen men när regeringen fick förtroendevotum i upplysningsärendet, kunde det anses att riksdagen godkänt anhållandena i efterhand. Till den spända situationen bidrog att IKL med våld hade skjutsat Rötö och Pekkala från grundlagsutskottets sammanträde till Österbotten, där det anhållande som föregick begäran om samtycke sedan ägde rum. – Utan större diskussion och utan att remittera ärendet till något utskott gav riksdagen sitt samtycke till att riksdagsledamöterna häktades.¹⁵²

Eino E. Nikupaavola, som förordnats till allmän åklagare i krigsöverrätten i vapensmusselaffären begärde genom en skrivelse 28.5.1947 riksdagens samtycke till häktning av riksdagsledamot Eero Kivelä. Enligt skrivelsen hade Kivelä medan han var verksam som militärdistriktets generalstabsofficer gjort sig skyldig till olovlig förberedelse till väpnad aktion. Förhören med Kivelä hade redan slutförts och åtal i ärendet skulle väckas inom den närmaste tiden. Ärendet remitterades för beredning till grundlagsutskottet som i sitt betänkande 4.6.1947 föreslog att riksdagen skulle besluta att inte ge samtycke. Detta beslutade riksdagen också 13.6.1947.¹⁵³

¹⁵² Se 1930 RD ptk, s. 1000, 1013–1030, 1055, 1060–1063, 1095–1096, 1099–1101, samt Jyränki 1989, s. 532–534 och Salervo 1977, s. 157–158.

¹⁵³ Se 1947 RD ptk, s. 760–761, 919–921, 1043–1063 och GrUB 38/1947 RD.

Att fallen är så ”få” förklaras av att riksdagsledamöter i några fall har anhållits eller häktats medan riksdagsarbetet varit avbrutet. Sålunda har man genom att utnyttja den problematiska tolkningen¹⁵⁴ av förbehållet ”under pågående riksdag” enligt den dåvarande ordalydelsen av RO 14 § kunnat anse att riksdagens samtycke inte behövs. Då har det alltså ansetts tillräckligt att riksdagen underrättas om saken. Under självständighetstiden har det veterligen förekommit tre sådana fall. År 1923 anhölls i augusti, medan riksdagen hade uppehåll, vissa vänsterledamöter misstänkta för förberedelse till högförräderi. I april 1928, när riksdagen avbrutit sitt arbete för tiden 30.3–3.9.1928, anhölls ledamöterna Yrjö Enne och Jaakko Latvala som misstänkta för förberedelse till högförräderi. År 1941 anhöll statspolisen, sedan riksdagen tagit uppehåll, det socialistiska arbetarpartiets riksdagsgrupp, de s.k. sexlingarna.¹⁵⁵

Ledamotsuppdragets fortbestånd

Syftet med de bestämmelser om riksdagsledamöternas oberoende och immunitet som granskats ovan är att trygga ledamöternas möjlighet att sköta sina uppgifter fria från ovidkommande begränsningar. Till samma mål hänför sig också vissa bestämmelser som gäller ledamotsuppdragets fortbestånd och således även grunderna för det representativa systemet: de som i val fått fullmakt av väljarna måste ha möjlighet att sköta sitt uppdrag fri från störningar tills det upphör. Förutom de bestämmelser som uttryckligen gäller ledamotsuppdragets fortbestånd kan även andra bestämmelser eller arrangemang vara av betydelse. När det gäller fortbeståndet är det inte fråga bara om att skydda riksdagsledamotens ställning. Valsystemet bygger på att personerna i fråga har kandiderat frivilligt. Väljarna skall därför kunna förutsätta att den som ställt upp som kandidat samtidigt också har förbundit sig att sköta – om han eller hon blir vald – uppdraget som riksdagsledamot fram till följande val. Detta krav framhävs hos oss av att valsystemet klart bygger på personval.

Vissa lagstadgade situationer

Ett långvarigt avbrott i uppdraget som riksdagsledamot kan i själva verket innebära nästan detsamma som att ledamotsuppdraget upphör. Avbrott som grundar sig på lag är i praktiken rätt sällsynta, men principiellt viktiga med avseende på det parlamentariska systemet. Det finns tre typer av sådana situationer.

Uppdraget som riksdagsledamot avbryts direkt med stöd av GL 28,1 § för den tid en riksdagsledamot är ledamot av Europaparlamentet. Bestämmelsens ordalydelse tillåter klart dubbelmandat i så måtto att en person kan samtidigt vara invald i riksdagen och Europaparlamentet men han eller hon kan inte sköta bägge uppdragen samtidigt. Trots att bestämmelsens ordalydelse inte anger det klart, har det i praktiken ansetts att en riksdagsledamot som valts in i Europaparlamentet har rätt att

¹⁵⁴ Ang. denna tolkning se Mikael Hidén, ”Valtiopäivien aikana” valtiopäiväjärjestyksen 14 §:ssä. Lakimies 1965, s. 1000–1016 samt Salervo 1977, s. 156–158.

¹⁵⁵ Ang. dessa fall och ställningstagandena i riksdagen i anslutning till dem se t.ex. Hidén, Lakimies 1965, s. 1011–1015.

välja om han eller hon handhar uppdraget som riksdagsledamot eller är ledamot av Europaparlamentet (AO 77 §). Om riksdagsledamoten då väljer att vara verksam i Europaparlamentet, sköts uppdraget som riksdagsledamot enligt GL 28,1 § av ledamotens ersättare.

Uppdraget som riksdagsledamot avbryts direkt med stöd av grundlagen även för den tid en riksdagsledamot fullgör sin värnplikt (28,1 §). Bestämmelsen är principiellt viktig så till vida att den klart anger att en period som riksdagsledamot inte medför befrielse från värnplikt eller nödvändigtvis innebär att fullgörandet av värnplikten framskjuts.¹⁵⁶ Bestämmelsen har ansetts omfatta även civiltjänst.¹⁵⁷ Även tjänstgöring efter den tidsfrist som föreskrivs i 4 § 1 mom. i lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor skall enligt grundlagsutskottet betraktas som fullgörande av värnplikt enligt GL 28,1 §.¹⁵⁸ Bestämmelsen förutsätter att uppdraget som riksdagsledamot avbryts för hela den tid då personen i fråga fullgör sin värnplikt. Någon ersättare inkallas inte för avbrottet.

Verkställigheten av ett fängelsestraff som ådömts en riksdagsledamot kan i själva verket hindra ledamoten från att sköta sitt uppdrag. Att ställningen som riksdagsledamot inte påverkar verkställigheten av ett straff som dömts ut har länge varit en klar utgångspunkt i konstitutionen.¹⁵⁹ Enligt 2 kap. 1 § i fängelselagen (1438/2005) ska ett straff verkställas utan dröjsmål. Med stöd av bestämmelser i 3 och 4 § i samma kapitel kan den dömde under vissa förutsättningar beviljas uppskov med verkställigheten av fängelsestraffet, men skötseln av uppdrag som riksdagsledamot är inte avsedd som uppskovsgrund i lagen. I praktiken har det ansetts klart att riksdagen inte skall ingripa i verkställigheten av frihetsstraff.¹⁶⁰

Avtjänandet av ett frihetsstraff betyder inte att uppdraget som riksdagsledamot upphör, utan att handhavandet av det avbryts. Om frihetsstraffet avtjänats innan ledamotens mandattid går ut, kan ledamoten återvända för att sköta sitt uppdrag tills mandattiden går ut. En annan sak är att frihetsstraff kunde vara en grund som riksdagsledamoten kan åberopa för att begära befrielse från uppdraget som riksdags-

¹⁵⁶ I 35 § i värnpliktslagen (1438/2007) har man försökt beakta såväl vikten av uppdraget som riksdagsledamot som vikten av att fullgöra värnplikten så att för riksdagsledamöter på grundval av egen anmälan beviljas uppskov med tidpunkten för inträde i beväringstjänst om ändringen eller befrielsen är nödvändig med tanke på skötseln av uppgiften som ledamot. Beväringstjänsten ska dock inledas senast under det år när den värnpliktige fyller 29 år.

¹⁵⁷ Se RP 1/1998 RD, s. 84.

¹⁵⁸ Se GrUB 10/1998 RD, s. 14.

¹⁵⁹ Ahava (1914, s. 37) konstaterar när han kommenterar bestämmelsen i LO 1906 10 § om förbud mot att hindra en riksdagsledamot från att vara verksam som ledamot: Men rättsvårdens regelrätta gång kan denna bestämmelse inte hindra. En riksdagsledamot som avtjänar ett frihetsstraff kan inte komma till LD för att fullgöra sitt uppdrag. Ang. tidiga fall och behandlingen av dem se nämnda punkt och Hakkila 1939, s. 411, 434 samt Salervo 1977, s. 140, 155. Se även RO 1928 17,2 §, som lydde: "Ungår riksdagsledamot frihetsstraff, gånge därunder sitt riksdagsmannaarvode förlustig." Motsvarande bestämmelse ingår nu i 2 § 5 mom. i lagen om riksdagsmannaarvode (lag 528/2000 och 216/2007).

¹⁶⁰ Se t.ex. Salervo 1977, s. 155.

ledamot med stöd av GL 28,2 § eller, om villkoren i GL 28,4 § är uppfyllda, som riksdagen använder för att förklara att uppdraget som riksdagsledamot har upphört.¹⁶¹

Möjlighet att få befrielse från uppdraget som riksdagsledamot

Enligt GL 28,2 § kan riksdagen på begäran av en riksdagsledamot bevilja denne befrielse från uppdraget som riksdagsledamot, om riksdagen anser att det finns en godtagbar orsak till detta. Bestämmelsen överensstämmer med motsvarande tidigare bestämmelser men är något lösare formulerad.¹⁶² Eftersom bestämmelsen överlåter stor prövningsrätt åt riksdagen får tidigare praxis en betydande, de facto styrande betydelse för tillämpningen av bestämmelsen. Praxis kan betecknas som återhållsam. En viktig omständighet som talar för återhållsamhet är det faktum att det är fråga om medlemskap i det högsta statliga organet, som man har uppnått med eget samtycke och förtroende som väljarna gett för en viss tid i ett personval. Mot att skäl i anslutning till politiska uppfattningar eller meningsskiljaktigheter skall godkännas som befrielsegrund talar i synnerhet även de tidigare granskade bestämmelserna om riksdagsledamöternas allmänna oberoende (GL 29 §). Med tanke på detta är det önskvärt att som befrielsegrund godkänna i praktiken endast orsaker som inte just kan bli föremål för påtryckning eller lockelse.

Riksdagens långvarige sekreterare Olavi Salervo beskriver praxis enligt de tidigare bestämmelserna i sin framställning från 1971 som följer:

”Det lagliga hinder som kunde komma i fråga är närmast en långvarig sjukdom. Eftersom riksdagen i allmänhet har förhållit sig mycket välvilligt till begäran om befrielse, har det just inte varit nödvändigt att åberopa lagligt hinder. Sålunda har befrielse från uppdraget som riksdagsledamot kunnat beviljas på grundval av sjukdom, på grund av utnämning till senator, president i högsta förvaltningsdomstolen, landshövding eller ambassadör, på grund av mottagande av tjänst som stads- eller köpingsdirektör eller andra liknande uppdrag, som inte utan svårighet passar ihop med handhavandet av uppdraget som riksdagsledamot, ibland också på grund av inträde i aktiv tjänst i armén eller bortflyttning från landet. Endast i de fall där begäran om befrielse ha grundat sig på politiska orsaker eller där det trots en angiven opolitisk grund (sjukdom) har antagits att politiska orsaker ligger bakom, har begäran i allmänhet väckt debatt i riksdagen och ibland avslagits. I andra fall har en begäran om befrielse aldrig avslagits även om den några gånger har väckt debatt, en gång till och med lett till omröstning.”¹⁶³

161 Situationer där uppdraget som riksdagsledamot upphör direkt med stöd av lag är också de situationer där riksdagsledamoten förlorar sin valbarhet (GL 27,3 §) eller blir utnämnd eller vald till höga uppdrag som nämns i GL 27,3 §. Ang. sådana situationer se närmare t.ex. Mikael Hidén, Kansanedustajan edustajantoimen pysyvyystestä. Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004 (Helsinki 2004), s. 64–65.

162 I LO 1906 8 § konstaterades att den som blivit vald till ledamot ”ej” må befrias från detta uppdrag ”där han ej förmår visa laga förfall eller annat skäl, som av riksdagen godkännes.” Denna ”ej – – ej” ordalydelse överfördes som sådan till RO 1928 10 § och förblev oförändrad till dess den nuvarande grundlagen stiftades.

163 Se Salervo 1977, s. 135–136 och även de fall som nämns i noterna där. Ang. praxis före krigen se även Hakkila 1939, s. 403–405.

Även i senare praxis tycks grunden för beviljande av befrielse ("avsked") från uppdraget som riksdagsledamot åtminstone åren 1979–1997 enbart ha varit utnämning till en betydande tjänst eller ett betydande uppdrag.¹⁶⁴ Veterligen har efter 1979 begärd befrielse inte beviljats i endast två fall.¹⁶⁵

Det ovan sagda gäller fullständig befrielse från uppdraget som riksdagsledamot. Därifrån avvek både principiellt och praktiskt det tillstånd till frånvaro (från plenararbetet) som reglerades i AO 48 § och som kunde ges av någon annan orsak än sjukdom eller ett uppdrag i anslutning till riksdagsarbetet. Tillstånd till längst en veckas frånvaro kunde beviljas av talmanskonferensen. Om den inte beviljade tillstånd eller om det var fråga om längre frånvaro, beslutade plenum om tillstånd. I praktiken gällde de beviljade tillstånden i allmänhet korta perioder. Detta system för frånvaro som baserade sig på AO 48 § slopades när bestämmelsen reviderades 2007. Då avstod man från anmälnings- och tillståndssystemet och den officiella uppföljningen av frånvaron. Det konstaterades att ansvaret för frånvaron vilade på ledamöterna själva och i allt högre grad på riksdagsgrupperna. I protokollet antecknas separat uppgifter om frånvaro på grund av uppdrag i anslutning till riksdagsarbetet eller på grund av moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledighet. Annan frånvaro framgår bara av protokollets frånvaroförteckning. Talmanskonferensen ska enligt bestämmelsens 2 mom. utfärda anvisningar om de uppdrag som räknas in i riksdagsarbetet samt om registreringen av närvaro och frånvaro. – Anmärkningsvärt när det gäller frånvaro av "någon annan orsak" under tidigare frånvarotillståndspraxis och även under nuvarande friare praxis, som trots allt officiellt dokumenterar frånvaro, har varit och är alltjämt att denna typ av frånvaro inte leder till att en ersättare utses. Också detta bidrar till att längre frånvaro av denna typ inte kan anses förenligt med en saklig skötsel av ledamotsuppdraget.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Se Hidén 2004, s. 69 och där not 12.

¹⁶⁵ Det tidigare av fallen gällde ledamot Stenius-Kaukonens 16.11.1991 till riksdagen riktade begäran om befrielse som motiverades med ledamotens uppfattningar om politikens moraliska förfall och hennes bedömning av sina möjligheter att sköta ledamotsuppdraget under dessa förhållanden. Det andra var ledamot V. Laukkanens 17.11.1994 till riksdagen riktade begäran om befrielse, i vars motivering ledamot Laukkanen konstaterade bl.a. att han hade upphört med all politisk verksamhet och att han inte mera kommer att yttra sig i riksdagen. I bägge fallen ansåg talmanskonferensen att riksdagsledamoten inte hade anfört någon i RO 10 § avsedd godtagbar orsak till stöd för sin begäran om befrielse och föreslog att anhållan skulle avslås. Talmanskonferensens förslag godkändes i bägge fallen efter omröstning, se 1991 RD ptk, s. 3089–3110 och 1994 RD ptk, s. 5461–5465.

¹⁶⁶ Ang. ändringar i arbetsordningen 2007 se TKF 4/2006 RD och det GrUB 12/2006 RD. Ang. förfarandet i praktiken se talmanskonferensens anvisningar om behandling och registrering av frånvaro från riksdagsarbetet 14.2.2007. I praxisen som baserade sig på den tidigare ordalydelsen för AO 48 § eller dens föregångare 1927 AO:s 64 § begärdes och beviljades efter 1961 veterligen bara i två fall ledighet för längre än en månad. Ledamot Luja beviljades 29.3.1967 befrielse från riksdagsarbetet på grund av studieresa till utlandet från den 4 april till sammanträdesperiodens slut, dvs. till 2.6.1967 (1967 RD ptk s. 371–372). Riksdagsledamot Esko Aho, som var ordförande för Centern i Finland och f.d. statsminister, begäran om ledighet 21.3.2000 väckte på sin tid mycket diskussion. Orsaken till begäran var deltagande i Harvarduniversitetets forsknings- och utbildningsprogram i Förenta staterna som gästföreläsare. Begäran gällde tiden 5.9.2000–24.11.2000, men enligt anhållan hade Aho för avsikt att efter ett kort avbrott arbeta vid Harvard till juni 2001. Efter omröstning förordade talmanskonferensen att tillstånd till frånvaro skulle beviljas för tiden 5.9.2000–30.6.2001. Efter diskussion godkände plenum förslaget med rösterna 91–77. Ang. plenarbehandlingen se 2000 RD ptk, s. 1501–1513.

Möjligheten att skilja en riksdagsledamot från uppdraget och förklara att uppdraget upphört

I grundlagarna har det sedan gammalt ansetts nödvändigt att ordna möjlighet för riksdagen att vidta åtgärder i den osannolika situationen att en riksdagsledamot på ett väsentligt sätt försummar att sköta sitt uppdrag. Tidigare var möjliga sanktioner i första hand förlust av riksdagsledamotsarvodet eller uppdraget som riksdagsledamot. Enligt GL 28,3 § kan påföljden nu vara att riksdagsledamoten skiljs från uppdraget antingen helt eller för en bestämd tid.¹⁶⁷

Åtgärder enligt GL 28,3 § kan vidtas endast om en riksdagsledamot ”på ett väsentligt sätt och upprepade gånger” försummar att sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot. I skötseln av uppdraget ingår i första hand att delta i plenum och verksamheten i de utskott i vilka riksdagsledamoten har invalts. Eftersom det förutsätts att försummelseerna samtidigt är väsentliga och upprepade kan det inte räcka som grund för de åtgärder som avses i bestämmelsen till exempel att riksdagsledamoten inte kommer i tid till riksmötet eller att han eller hon har upprepade gånger varit mycket kortvarigt frånvaro. Trots att det i bestämmelsen inte längre på samma sätt som i motsvarande tidigare bestämmelser hänvisas till godtagbara orsaker, förhindrar godtagbara orsaker ett beslut att skilja riksdagsledamoten från uppdraget. Eftersom uppdraget som riksdagsledamot innebär att man deltar i den högsta statliga maktutövningen och man tar emot uppdraget på grundval av samtycke, kan uppdrag som är oberoende av riksdagen inte just anföras som en sådan orsak. Det som i första hand kan komma i fråga är sjukdom eller andra vägande personliga skäl.

Även om det skulle anses att en riksdagsledamot försummat att sköta sitt uppdrag på ett väsentligt sätt och upprepade gånger, är det beroende av riksdagens prövning om ledamoten skiljs från uppdraget. Att skiljandet föreläggs plenum för beslut förutsätter att plenum har tillgång till grundlagsutskottets betänkande med dess ställningstagande i saken.¹⁶⁸ Med beaktande av grundlagsutskottets allmänna uppgift är det skäl för utskottet att uttala sig endast om huruvida juridiska förutsättningar för ett skiljande föreligger, däremot inte om skiljande borde vidtas när förutsättningarna föreligger. Plenum är inte formellt, men nog de facto, bundet av utskottets ställningstagande om förutsättningarna. Om man vidtar åtgärder för att skilja en riksdagsledamot från uppdraget är det plenums sak att pröva om ledamoten skiljs för en bestämd tid eller helt. Tidslängden har lämnats öppen i bestämmelsen. Mot en lång tid talar det faktum att vid skiljande för en bestämd tid förordnas inte någon ersättare. För ett skiljande krävs i samtliga fall minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

¹⁶⁷ Enligt LO 1906 15 § kunde riksdagen ”döma” en ledamot som utan riksdagens tillstånd och utan förfall som godkänns uteblir från sammanträden till förlust av arvodet för varje frånvarodag och dessutom att böta högst lika mycket. Om böterna inte gjorde att ledamoten lät sig rättas, kunde han förklaras ha förverkat sitt uppdrag. Samma bestämmelse utan bötesmöjlighet intogs i RO 1928 17 §. Trots att möjligheten att förlora arvodet till följd av att man försummat att sköta uppdraget som riksdagsledamot inte längre nämns i grundlagen, finns en bestämmelse om saken i 2,3 § i lagen om riksdagsmannaarvode (216/2007).

¹⁶⁸ I GL 28 § sägs inget om på vilket sätt en fråga om skiljande tas upp. Enligt AO 6 § 1 mom. 6 punkten har talmanskonferensen till uppgift att bl.a. lägga fram förslag om inhämtande av ställningstagande av grundlagsutskottet med stöd av GL 28,3 §. Då det på detta sätt föreskrivs särskilt om hur saken tas upp tycks en riksdagsledamot enligt AO 21 § – och GL 39 § – inte ha rätt att lägga fram förslag om att en fråga om skiljande skall tas upp.

I praktiken har veterligen ingen förklarats ha förverkat sitt uppdrag som riksdagsledamot på grund av försummelse.¹⁶⁹

Förutom eventuella påföljder av försummelse av uppdraget som riksdagsledamot regleras i GL 28 § också eventuella påföljder av en dom i brottmål som getts en riksdagsledamot. När det gäller inverkan av domar i brottmål¹⁷⁰ på uppdragets fortbestånd utgör den reform av straffsystemet som genomfördes 1969 en klar vändpunkt. Före det var det fråga om ett slags automatisk inverkan av domar, därefter har det varit fråga om att vissa domar gett riksdagen beslutanderätt.

I LO 1906 5 § föreskrevs att i avsaknad av valrätt (nuvarande rösträtt) var bland annat den som med stöd av en lagakraftvunnen dom skulle anses sakna god frejd eller vara ovärdig att nyttjas i landets tjänst eller att föra annans talan. Avsaknad av god frejd, ovärdig att nyttjas i landets tjänst och att föra annans talan var bistraff som föreskrevs i olika straffbestämmelser. Valrätt åter var enligt LO 6 § en förutsättning för valbarhet. Bestämmelserna överfördes med i huvudsak oförändrat innehåll till RO 1928 6 § och 8 §. I stället för förlust av god frejd talades det emellertid i den nya bestämmelsen om förlust av medborgerligt förtroende.

När bistrappen slopades 1969 (lag 1/1969) blev man tvungen att ta ställning även till ovan nämnda bestämmelser i RO 6 §. I den proposition som ledde till reformen anförde regeringen till denna del bland annat:

”– I fråga om 8 § riksdagsordningen gäller, att om denna paragraf lämnas oändrad, detta skulle ha till följd, att en till riksdagsman vald persons mandat inte längre skulle upphöra med anledning av brott, på vilket skulle ha följt i 6 § 2 mom. 4 punkten riksdagsordningen avsett bistraff. Detta vore självfallet synnerligen betänkligt, i synnerhet i det fall att en riksdagsman begått ett brott, som är ägnat att rubba det allmänna förtroendet för honom. Till undvikande av detta föreslås sådan komplettering av 8 § riksdagsordningen, att stadgandet skulle erbjuda riksdagen tillräckliga möjligheter att befria sig från sådan till brott förfallen riksdagsman eller såsom suppleant inträdd, vars fortsatta deltagande i riksdagsarbetet skulle kunna skada hela riksdagsinstitutionens anseende.”¹⁷¹

¹⁶⁹ Ang. tidigare praxis när förlust av arvudet har varit uppe, se Ahava 1914, s. 54–56 och Hakkila 1939, s. 433–434. Salervo (1977, s. 136–137) konstaterar: I praktiken har den strängaste påföljden, förlust av uppdraget som riksdagsledamot, aldrig dömts ut.

¹⁷⁰ Åren 1934–1944 hade RO 7 § en form enligt vilken redan åtal för vissa brott ledde till förlust av valbarhet och således även av uppdraget som riksdagsledamot. Som ett led i lagstiftningsprojekten mot kommunisterna ändrades RO 8 § genom lag 240/25.5.1934 så att valbarhet saknade inte bara den som var dömd till straff för hög- eller landsförräderi utan också den som var åtalad för nämnda brott ”eller den, mot vilken vederbörande åklagare till rätten inlämnat anklagelseskraft för väckande av åtal för sådant brott”. Ang. denna lagändring se RP 10/1934 RD och GrUB 3/1934 RD samt kort t.ex. Hakkila 1939, s. 397–399. Med stöd av bestämmelsen konstaterades 25.11.1941 i riksdagen utan debatt att de s.k. sexlingarnas uppdrag som riksdagsledamöter hade upphört sedan Åbo hovrätt meddelat att hovrättens advokatfiskal till hovrätten hade inlämnat en åtalsskrivelse om förberedelse till högförräderi mot dem. Se 1941 RD ptk, s. 1250–1251. Efter vapenstillståndet i Moskva 1944 återfick RO 7 § och 13 § sin ursprungliga formulering genom lag 771/3.11.1944. Ang. ändringen se RP 85/1944 RD och GrUB 81/1944 RD. I enlighet med övergångsbestämmelsen i lagändringen återinträdde de som förlorat sina uppdrag som riksdagsledamot i uppdraget, se 1944 RD ptk, s. 755–756. Ang. fallet med sexlingarna och deras återkomst till riksdagen se kort även t.ex. Hannu Soikkanen, *Eduskunnan toiminta sota-aikana. I verket Suomen kansanedustuslaitoksen historia VIII* (Helsinki 1980), s. 122–123.

¹⁷¹ RP 73/1968 RD, s. 5.

Grundlagsutskottet instämde i grundlinjen i propositionen men ansåg att det vid dylika lindriga brott inte var nödvändigt för riksdagen att undersöka om riksdagsledamoten kunde fortsätta i sitt uppdrag. Däremot skulle det räcka att riksdagen enbart bereddes rätt att undersöka och avgöra frågan om en riksdagsledamot som dömts till det straff som avses i bestämmelsen skall tillåtas att kvarstå som ledamot. Utskottet förutsatte också att beslutsfattandet i ärendet inte lämnas beroende av enkel majoritet, utan att det krävs två tredjedelar av de avgivna rösterna¹⁷². På denna grund godkändes i RO 8 § ett nytt 2 mom. enligt vilket, om till riksdagsman vald dömts till tukthus eller för annat än i GL 6 § 2 mom. avsett valbrott till fängelse och ”giver brottets art eller det sätt på vilket brottet begåtts vid handen, att den dömd icke är värd det förtroende och den aktning riksdagsmannauppdraget förutsätter”, kunde riksdagen genom ett beslut som omfattats av minst två tredjedelar förklara att hans riksdagsmannauppdrag upphört (4/1969). Efter detta företogs inga väsentliga ändringar i bestämmelsen. När den nya grundlagen stiftades utgick man ifrån att de nya bestämmelserna i GL 28,4 § i sak skulle motsvara bestämmelserna i dåvarande RO 8,4 §.

För att riksdagen över huvud taget skall kunna åta sig att pröva frågan om hur en dom som en riksdagsledamot fått påverkar ledamotsuppdragets fortbestånd skall de villkor som ställs i början av GL 28,4 § vara uppfyllda. Det i princip kanske viktigaste villkoret är att endast en dom som en person som redan är vald till riksdagsledamot har fått kommer i fråga. Det är fråga om att respektera väljarnas val och således också om principerna för det demokratiska systemet: det är inte riksdagens uppgift att ingripa i väljarnas medvetna val utan riksdagens befogenhet gäller endast situationer där straffet dömts ut först efter valet och där väljarna således inte har haft möjlighet att ta ställning till domens betydelse.¹⁷³

Grundlagens uttryckssätt ”en riksdagsledamot genom en verkställbar dom har dömts” är i detta avseende något oklar. Formuleringen kunde tänkas betyda att det avgörande är att den verkställbara domen har getts efter att ledamoten blivit vald. En sådan tolkning vore inte i harmoni med respekten för väljarnas medvetna val och påverkningsmöjlighet. Hänvisningen till verkställbar dom kan i första hand anses betyda ett rättsskyddskrav som hänför sig till domens obestriddighet, och inte ett ställningstagande till vid vilken tidpunkt domen skall ha getts för att beaktas. Om en person som sedan blivit vald till riksdagsledamot t.ex. i underrätten skulle ha blivit dömd till ett straff som är betydande med avseende på möjligheten att tillämpa GL 28,4 § fyra månader före valdagen och hovrättens verkställbara dom i saken ges ett

172 GrUU 2 och 6/1968 RD. Utifrån ett förslag från lagutskottet berörde reformen också bestämmelsen i AO 8,2 § om möjlighet att besluta om förlust av ledamotsuppdraget redan på grundval av underrättens dom. I detta fall krävdes dock fem sjättedelar av de avgivna rösterna (GrUU6/1968). Denna punkt ingick i AO 8 § ända fram till dess att den nya grundlagen stiftades. I samband med det diskuterades inte frågan om att lämna bort punkten i bestämmelsen i GL 28, 4 §, som i övrigt följde utformningen av AO 8 § (RP 1/1998 rd, s. 84, GrUB 10/1998 rd, s. 84.)

173 I samband med reformen 1969 konstaterade grundlagsutskottet (GrUU 2/1968 RD) att syftet med den nya bestämmelsen var att införa ett förfarande för situationer där personen i fråga hade dömts ”efter avslutad valförrättning och således efter att de röstberättigade icke längre kan inverka på den till riksdagsman valdes rätt att alljämt fungera såsom riksdagsman”. Enligt uttalandet skulle den avgörande tidpunkten här vara valdagen – då väljarna fortfarande kan träffa val och påverka – och inte dagen för fastställande av valresultatet.

år efter valdagen, är det skäl att anse att väljarna har träffat sitt val medvetna om sådana omständigheter gällande personens pålitlighet som kan vara av vikt för tillämpningen av GL 28,4 §. Riksdagen har därför inte heller rätt att vidta åtgärder som avses i GL 28,4 §.

Åtgärder enligt grundlagen kan föranledas endast av en ovillkorlig eller villkorlig fängelsedom för ett uppsåtligt brott eller av en dom för ett brott som riktats mot val. Domen skall vara verkställbar och förutom lagakraftvunna domar är sådana enligt rättegångsbalken 30:22 även hovrättens avgöranden i fråga om vilka för fullföljd krävs besvärstillstånd, med andra ord avgöranden i ärenden där hovrätten har fungerat som fullföljdsinstans och inte som första rättsinstans. Också när ovan avsedda villkor är uppfyllda är det beroende av riksdagens prövning om man börjar behandla ärendet enligt GL 28,4 §. På anhängiggörandet torde kunna tillämpas AO 21 §, som gäller riksdagsledamöternas rätt att lägga fram förslag om bl.a. andra ärenden inom riksdagens behörighet, om vars upptagande inte föreskrivs särskilt.

Ett beslut om att förklara att uppdraget som riksdagsledamot har upphört kan inte fattas utan att man först inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande. Att saken behandlas i grundlagsutskottet är principiellt viktigt i synnerhet därför att en dom som avses i GL 28,4 § inte som sådan räcker som grund för att förklara att uppdraget som riksdagsledamot har upphört. Ett ytterligare juridiskt villkor är att brottet i fråga visar ”att den dömde inte är värd det förtroende och den aktning som uppdraget som riksdagsledamot förutsätter”. Utskottet tar endast ställning till om de juridiska villkoren för att förklara att uppdraget som riksdagsledamot har upphört är uppfyllda. Även i det fallet att utskottet anser att dessa villkor är uppfyllda, har plenum rätt att pröva om man förklarar att uppdraget som riksdagsledamot har upphört. För ett sådant beslut krävs att det har understötts av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Om riksdagen beslutar att förklara att uppdraget som riksdagsledamot har upphört har beslutet juridisk betydelse endast till utgången av den valperiod som då pågår. Till principinnehållet i GL 27 § och 28 § hör att avgöranden som riksdagen träffat i enlighet med GL 28,4 § – och de domar som ligger till grund för dem – inte inverkar på personens valbarhet i följande val.

Efter att den nya grundlagen trätt i kraft har det inte förekommit några fall där riksdagen skulle ha varit tvungen att ta ställning till frågan om att förklara att uppdraget som riksdagsledamot har upphört. Motsvarande tidigare bestämmelse – ifrågavarande punkt i RO 8 § efter reformen 1969 – har i praktiken tillämpats en gång. Eftersom den tidigare punkten motsvarar den nuvarande bestämmelsen vad de innehållsmässiga villkoren beträffar, kan de tolkningar och principiella linjer som omfattades i fallet vara av betydelse även för eventuella senare situationer där GL 28,4 § tillämpas.

Den före detta ministern Kauko Juhantalo blev 29.10.1993 i riks-rätten dömd till ett års villkorligt fängelse för fortsatt brott som omfattade brott mot tjänsteplikten och tagande av muta. Efter att sex ledamöter föreslagit att riksdagen i enlighet med RO 8,4 § skulle pröva om riksdagsledamot Juhantalo fortfarande skulle tillåtas vara ledamot remitterades ärendet till grundlagsutskottet.

I sitt betänkande fäste utskottet uppmärksamhet bl.a. vid den inom straffrättskipningen tillämpade princip som tar hänsyn till en kumulation av sanktionerna och enligt vilket påföljdssystemet inte bör leda till oregerad anhopning av påföljder. Till denna del konstaterade utskottet bland annat:

”Med tanke på kumuleringen av påföljder bör det noteras att avsättning och liknande påföljder, som även frågan om ett riksdagsmannauppgifts upphörande bör anses höra till, är tudelade. De innebär egentligen inte ett för ett straff typiskt ogillande av gärningen och har inte att göra med straffets allmänpreventiva effekt. Påföljder som dessa har snarare drag som är typiska för en säkringsåtgärd, såsom att ett tjänste- eller anställningsförhållande avbryts för att någon är olämplig för uppgiften. I ett fall som det aktuella hör det till den domstol som bestämmer om straffpåföljderna att ta hänsyn till kumuleringen av påföljder. – Utgångspunkten för förfarandet i 8 § 4 mom. riksdagsordningen är för sin del i sista hand att bedöma vad en riksdagsmans fängelsestraff för ett visst slags brott betyder för hela folkrepresentationens anseende. Denna fråga kan endast prövas av riksdagen.”

Angående gärningarna i fråga konstaterade utskottet bland annat:

”-- Juhantalo dömdes för sitt handlande i sin egenskap av minister. Ministeruppdraget är ett mycket viktigt offentligt förtroendeuppdrag, som enligt statsförfattningen sköts med riksdagens förtroende. Ett brott i utövningen av ett ministeruppdrag är i princip viktigare ur riksdagens synvinkel än ett brott som någon riksdagsman begår som civilperson. Vidare kan ett ministeruppdrag utan överdrift anses vara synnerligen känsligt med tanke på det förtroende och anseende som det parlamentariska systemet åtnjuter bland medborgarna. -- I klämman i sitt betänkande framförde utskottet att de i RO 8,4 § stadgade konstitutionella förutsättningarna förelåg; beslutet om att uppdraget som riksdagsledamot förklarats upphört kunde fattas. Riksdagen beslöt 3.12.1993 med rösterna 134–31 förklara att riksdagsledamot Juhantalos uppdrag som riksdagsledamot har upphört”¹⁷⁴

Riksdagsledamöternas yttranderätt

Utgångspunkten för regleringen av yttranderätten i riksdagen är – liksom för regleringen av riksdagens verksamhet i allmänhet – att det är riksdagsledamöterna som är aktörer i riksdagen. Om inte något annat föreskrivs särskilt i grundlagen är det endast riksdagsledamöterna som, biträdda av personalen, deltar i debatten och beslutsfattandet. I enlighet med grundlagens bestämmelser och gammal praxis uppträder republikens president i riksdagen endast när riksmötet öppnas och när valperiodens sista riksmöte avslutas (GL 33 §). En minister som inte är riksdagsledamot har med stöd av en särskild bestämmelse rätt att närvara och delta i debatten i plenum (GL 48,1 §). Också justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman får vara närvarande och delta i debatten i plenum, men bara när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas i plenum (GL 48,2 §). Om man

¹⁷⁴ Se GrUB 15/1993 och 1993 RD ptk, s. 4756–4779 samt Hidén 2004, s. 75–77. Ang. åtalet och domen i riks-rätten se t.ex. Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 1993, s. 43–51.

skulle vilja utvidga andras än riksdagsledamöternas rätt att yttra sig eller närvara i plenum annat än som publik skulle det vara möjligt endast genom en ändring av grundlagen eller en undantagslag.¹⁷⁵

Riksdagsledamöternas allmänna oberoende och åtalsbegränsningen gällande de åsikter de uttalar under riksmötet syftar till att skydda riksdagsledamöternas rätt att yttra sig och uppträda. Centralt i dessa bestämmelser i GL 29 § och 30,2 § är skyddet mot begränsningar som kommer från annat håll än riksdagen och riksdagsledamöternas frihet vad gäller innehållet i deras yttranden. Tyngdpunkten i GL 31 §, som gäller riksdagsledamöternas rätt att yttra sig och deras sätt att uppträda, är en annan. Där är det i första hand fråga om riksdagsledamotens rätt att yttra sig i förhållande till plenums och riksdagsorganens makt att organisera riksdagens verksamhet och samtidigt i väsentlig mån, men inte uteslutande, fråga om de dimensioner av riksdagsledamotens yttranderätt som hänför sig till kvantiteten och situationen. Skötseln av de olika riksdagsuppgifterna kräver oundvikligen att verksamheten är strukturerad och att det finns gemensamma förfaringssätt. Förfaringssätten kan vara juridiskt reglerade eller enbart vila på parlamentarisk praxis. I Finland är riksdagsledamöternas yttranderätt och styrningen av de förfaringssätt som hänför sig till utövandet av denna rätt av tradition reglerade i grundlagen.

Rätten att tala fritt

Enligt 31 § i grundlagen har varje riksdagsledamot rätt att i riksdagen fritt tala om alla angelägenheter som debatteras samt om behandlingen av dem. Bakgrunden till bestämmelsen utgörs av RO 1928 57 §, enligt vilken varje riksdagsman ägde rätt att erhålla ordet i den ordning, vari han anmält sig samt att fritt tala till protokollet och yttra sig i alla frågor, som så handläggas, och om lagligheten av allt, som i riksdagen tilldrager sig. För att strukturera och liva upp plenardebatten föreskrevs senare talrika undantag från punkten om den ordning i vilken ordet erhöles. Huvudregeln i grundlagen förblev dock att ordet erhöles i den ordning man begär det. Däremot gjordes inget ingrepp i grundlagens regel om rätten att tala fritt. I den nya grundlagen intogs inte mera någon allmän bestämmelse om den ordning i vilken ordet erhöles.

Inställningen till betydelsen av den nya bestämmelsen om att tala fritt i det skede då lagen stiftades, belyses av uttalandena i grundlagsutskottets betänkande om förslaget till grundlag¹⁷⁶. Utskottet konstaterade att syftet med 1 mom. var att ”säkra riksdagsledamöternas traditionella yttrandefrihet, som innebär att de får yttra sig om alla de angelägenheter som behandlas, i alla behandlingsskeden och utan kvan-

¹⁷⁵ Ang. praxis vid riksmötets öppnande och avslutande se Salervo 1977, s. 67–76. Ang. tidigare reglering av ministerrnarnas samt justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att närvara och yttra sig se RO 1928 59 § och Hakkila 1939, s. 547–549 samt ang. justitieombudsmannens uppträdande i plenum även Hidén 1970, s. 294–295. Ang. GL 48 § se även RD 1/1998 RD, s. 97–98. Se även GrUB 5/2005 där grundlagsutskottet förhöll sig negativt till förslaget om att Statens revisionsverks generaldirektör skulle få rätt att yttra sig och närvara i plenum. Regleringen av rätten att närvara och yttra sig i plenum har i den långa och vedertagna praxisen också ansetts innebära att konstitutionen inte tillåter att utländska gäster på statsbesök uppträder i plenum.

¹⁷⁶ GrUB 10/1998 RD, s. 14–15.

titativa begränsningar”.¹⁷⁷ Till detta konstaterande fogade utskottet emellertid vissa reservationer i ett stycke som är något oklart:

”Utskottet understryker den stora principiella betydelsen av riksdagsledamöternas rätt att fritt yttra sig men finner det också angeläget att ärendehan-
dlingen i riksdagen från fall till fall kan läggas upp på olika sätt beroende på
situationen, vilket främjar planmässigheten i riksdagsarbetet. Utskottet ser
inte att en bestämmelse med det föreslagna innehållet skulle utgöra något
hinder för sådana praktiska uppläggningar i riksdagens arbetsordning som
bara tillfälligt begränsar en total yttrandefrihet och som gäller alla ledamöter
på lika villkor. Det handlar enligt utskottet inte om det senare fallet när be-
gränsningarna avser riksdagsgrupper, och ledamöternas rätt att yttra sig beror
på gruppernas egna beslut. Enligt utskottets åsikt tillåter momentets lydelse
exempelvis att en del av debatten i ett ärende förs utifrån entydiga absoluta
begränsningar visavi yttrandenas längd och antal, om bara det i samma be-
handlingsskede anordnas en kompletterande möjlighet till debatt utan dylika
begränsningar.”

Angående de juridiska dimensionerna av riksdagsledamöternas rätt att tala fritt kan för det första konstateras vissa allmänna omständigheter. Rätten att tala fritt begränsas eller kan givetvis begränsas av omständigheter som beror på någon norm i grundlagen. Som exempel kan hänvisas till GL 45 § 4 mom., som gäller spörsmål, upplysningar och aktuella debatter och där det uttryckligen görs möjligt att avvika från 31 § 1 mom., eller GL 31 §, där det å ena sidan ställs värdighetskrav på riksdagsledamöternas tal och å andra sidan ges rätt åt talmannen att förbjuda en riksdagsledamot att tala. Rätten att tala fritt betyder inte att man måste kunna debattera alla ärenden i alla skeden. Det är snarare fråga om en bestämmelse som säger att när man kan debattera råder det fri rätt att tala. Det finns således inget som hindrar att det till exempel i arbetsordningen bestäms att val i riksdagen skall förrättas utan debatt eller att en interpellation skall skickas till statsrådet för svar utan föregående debatt. Till karaktären av riksdagens verksamhet hör ändå att ledamöterna måste ges möjlighet till debatt före det egentliga beslutsfattandet i plenum. Trots att debatt i något ärende eller skede inte skulle vara tillåten om själva saken, måste ledamöterna enligt slutet i GL 31 § 1 mom. alltid ges möjlighet att uttala sin åsikt om det föreliggande förfa-
randet och dess laglighet. En helt fri yttranderätt kan naturligtvis vara förenad med begränsningar som beror på mötestekniska åtgärder, t.ex. att diskussionen förklaras avslutad eller att sammanträdet avbryts.

Bestämmelsen om rätten att tala fritt gäller endast de juridiska begränsningarna av eller de juridiska möjligheterna att begränsa rätten att tala fritt. Den hindrar således inte till exempel att det ges rekommendationer om anförandenens längd eller att man

¹⁷⁷ Uttalandet ”utan kvantitativa begränsningar” ingick redan i propositionen (RP 1/1998 RD, s. 85). Formuleringen är så till vida intressant att i betänkandet av kommittén Grundlag 2000, som i allmänhet följdes direkt i regeringens proposition, lydde formuleringen på denna punkt ’i samtliga behandlingsskeden och så många gånger som anses nödvändigt’ (Kommittébetänkande 1997:13, s. 154). Regeringens och grundlagsutskottets formulering motverkar ingrepp i inläggens längd, vilket kommitténs formulering inte gör direkt.

strävar efter att faktiskt påverka anförandenas längd genom överenskommelser mellan riksdagsgrupperna.¹⁷⁸

I tidigare grundlagsbestämmelser som motsvarat 31 § i grundlagen var det enligt texten fråga om verksamheten i plenum. I den nuvarande bestämmelsen talas allmänt om rätten att tala fritt i riksdagen. Trots att rätten att tala fritt i första hand har uppmärksamats i samband med organiseringen av verksamheten i plenum, gäller den i princip också till exempel utskottsmedlemmarnas rätt att tala fritt när något ärende behandlas i utskottet. Bestämmelsen om rätten att tala fritt gäller inte som sådan riksdagsledamöternas skriftliga ställningstaganden i riksdagen. Riksdagsledamöternas rätt att till exempel väcka motioner eller ställa spörsmål bestäms på annan grund (39 § och 45 §).

Å andra sidan vore det svårt att förena till exempel strävan att avsevärt försöka begränsa möjligheten att foga avvikande mening till ett utskottsbetänkande med principen om att tala fritt.

Riksdagsledamöternas rätt att tala helt fritt i plenum kunde tänkas vara förenad med olika begränsningar. Här kan de indelas i tre grupper. Det kunde vara fråga om kvantitativa begränsningar, t.ex. att anförandenens längd begränsas eller antalet anföranden som en riksdagsledamot har till sitt förfogande när en viss fråga behandlas begränsas. Eftersom grundlagsbestämmelsen här tryggar rätten att ”fritt tala” framstår det med beaktande av vedertagen praxis utgående från tidigare grundlagsbestämmelser och av motiveringen i lagstiftningshandlingarna uppenbart att dylika konkreta begränsningar inte hör till talmannens befogenheter och att sådan befogenhet inte heller kan tilldelas honom i arbetsordningen.¹⁷⁹

En i detta avseende principiellt intressant ordning har genomförts i AO 50,4 §, enligt vilken talmanskonferensen på förhand kan anslå en del av en debatt för anföranden som får räcka längst den tid som talmanskonferensen bestämmer. Begränsningen av anförandenens längd kan här komma att gälla även sådana debatter till vilka de i grundlagen angivna befogenheterna att begränsa anförandenens längd – t.ex. GL 45,4 § – inte sträcker sig. Korrekt tillämpad innebär dock bestämmelsen i AO 50,4 § inte något undantag från rätten att tala fritt som garanteras i GL 31,1 §.

Bestämmelsens syfte och gränserna för dess användning har i det förslag som ledde till stiftandet av arbetsordningen beskrivits som följer:

178 I motiveringen till den proposition som ledde till grundlagen konstaterades härom: ”Vidare kan nuvarande praxis fortgå, enligt vilken längden på anförandena skall hållas skäligen med beaktande av de rekommendationer som talmannen ger i samråd med riksdagsgrupperna. Med hjälp av rekommendationerna försöker man utveckla riksdagsdebatterna så att behandlingen av ett ärende sker koncentrerat samtidigt som olika sidor av saken belyses så mångsidigt som möjligt.” (RP 1/1998 RD, s. 85).

179 Nousiainen (1977, s. 459) beskriver riksdagsledamöternas rätt att tala fritt som följer: En riksdagsledamot har således vid behandlingen av en viss fråga rätt att få så många anföranden ledamoten vill och tala så länge ledamoten vill och orkar, bara han håller sig till saken och följer de föreskrivna normerna för gott uppträdande.

”Bestämmelsen avser att ge ledamöterna möjlighet till en snabb dialog exempelvis i början av första behandlingen av ett viktigt lagförslag. Bestämmelsen utgår från att talmanskonferensen fattar beslut i frågan på förhand, det vill säga att ledamöterna är medvetna om talmanskonferensens beslut innan den stipulerade tiden för anmälningar för inlägg börjar löpa, i regel tre timmar före plenum. Talmanskonferensen kan anslå bara en del av debatten för dialog, vilket betyder att ledamöterna alltid kan komma med längre inlägg när dialogen avslutats. Under dialogavsnittet får talmannen avbryta ett anförande som överskrider den av talmanskonferensen bestämda tiden. Huvudregeln enligt 1 mom. att ledamöterna får ordet i den ordning de anmält sig gäller också under dialogavsnittet. Om det behövs kan dialogförfarandet tillgripas i flera omgångar vid behandlingen av ett och samma ärende. När en debatt sträcker sig över flera dagar kan talmanskonferensen exempelvis varje dag anslå några timmar i början av debatten för dialog och först därefter övergå till den ordinarie talarlistan.”¹⁸⁰

Om bestämmelsen tillämpas på det sätt som anges i motiveringen så att dialoginläggen är korta i början av behandlingen eller i början av debatten när behandlingen fortsätter och behandlingen av ärendet i övrigt alltid helt och hållet följer de allmänna bestämmelserna som ger riksdagsledamöterna rätt att tala fritt, är det inte skäl att betrakta denna begränsning av anförandenas längd som något ingrepp i riksdagsledamöternas rätt att tala utan några kvantitativa restriktioner. Ett arrangemang med dessa begränsningar kan också anses motsvara grundlagsutskottets synpunkter som citeras i ovan nämnda ställningstagande.¹⁸¹

En annan typ av begränsning skulle vara att talmannen begränsar en riksdagsledamots talande på grund av innehållet i dennes uttalanden. I GL 31,2 § förutsätts att riksdagsledamöterna uppträder sakligt och värdigt och utan att kränka andra. I övrigt kan talmannen inte ingripa i anförandenas innehåll, oberoende av nivån på anförandena, deras informativa värde eller sanningsenlighet. Rätten att tala fritt kan ändå inte vara oberoende av det ärende som behandlas – en riksdagsledamot har inte rätt att tala om vad som helst i vilket sammanhang som helst. I sina anföranden skall riksdagsledamöterna hålla sig till den fråga som behandlas: de har rätt att fritt tala om alla ”angelägenheter som debatteras”. Med att tala om angelägenheter jämföras enligt bestämmelsen att tala om behandlingen av dem, dvs. det iakttagna förfarandet eller dess laglighet.

För den händelse att en riksdagsledamot inte håller sig till den fråga som behandlas kan talmannen ges befogenheter att vidta åtgärder även i arbetsordningen. Så hade med stöd av RO 1928 57 § gjorts i dåvarande AO 39 §. Enligt nuvarande AO 49 § 2 mom. skall talmannen, om en talare avviker från ärendet, erinra honom eller henne om kravet att hålla sig till saken. Om talaren inte följer uppmaningen, kan talmannen förbjuda ledamoten att fortsätta anförandet.¹⁸² När en talare anses avvika från ären-

¹⁸⁰ TKF 1/1999 RD, s. 28.

¹⁸¹ GrUB 10/1998 RD.

¹⁸² Bestämmelsen i arbetsordningen om talmannens åtgärder vid avvikelser från ärendet bygger i sak just på GL 31,1 § och bestämmelsen i den gamla AO 39 § på motsvarande sätt på RO 1928 57 §. Hakkila (1939, s. 954) förknippar dock dåvarande AO 39 § med kraven på allvarligt och värdigt uppträdande i RO 58 §. I enskilda fall kan man naturligtvis tänka att ett anförande som rör sig helt ”i andra världar” inte längre uppfyller kravet på parlamentarisk värdighet.

det är i sista hand beroende av talmannens prövning utgående från parlamentarisk praxis. När det är fråga om att bestämma gränserna för en i grundlagen tryggad rätt som är viktig för riksdagens oavhängiga verksamhet kan det dock inte vara på sin plats att tolka ”angelägenheten” speciellt snävt.¹⁸³

Den tredje typen av begränsningar kunde hänföra sig till beviljande av ordet. Till skillnad från RO 1928 57 § ingår inte i GL 31,1 § något omnämnande av rätten att tala i den ordning man anmält sig. Regleringen av anförandena har nu överförs till arbetsordningen, i första hand 50 och 51 §. Huvudregeln är fortfarande – nu i AO 50,1 § – att man får ordet i den ordning man anmält sig. Trots att ordningen för beviljande av ordet inte längre regleras i grundlagen sätter dock riksdagsledamöternas garanterade rätt att fritt tala vissa yttre gränser för arbetsordningens reglering av beviljande och förvägrande av ordet. ”Rätten att fritt tala om – -angelägenheter” förlorar sin betydelse om ordet inte beviljas. Möjligheten att helt förvägra en riksdagsledamot ordet, trots att debatt om saken ändå tillåts, kan komma i fråga endast i exceptionella fall, i första hand bara när syftet är att ordna en tidsmässigt klart begränsad debatt om en avgränsad fråga. Som sådana situationer kan betraktas i AO 24–26 § avsedda debatter om statsministerns upplysning, under frågetimmar eller aktuella debatter. Ordet kan däremot inte helt förvägras i ärenden där riksdagen fattar beslut.

Den ordning i vilken ordet beviljas kan bestämmas mycket fritt i arbetsordningen eller med stöd av den. Det är ändå motiverat att utgå ifrån att det måste finnas en godtagbar orsak till avvikelser från anmälningsordningen. Klart är att riksdagsledamöterna måste kunna använda sin rätt att tala fritt, innan det med tanke på det behandlade ärendet relevanta beslutsfattandet i plenum börjar.

Det ovan citerade uttalandet av grundlagsutskottet (GrUB 10/1998 RD) är något problematiskt med avseende på det nyss konstaterade eftersom det är så allmänt formulerat. Utskottet konstaterar att det i arbetsordningen är möjligt att genomföra sådana uppläggningar som ”bara tillfälligt” begränsar en total yttrandefrihet. Utskottet konstaterar också att enligt dess åsikt tillåter bestämmelsen också att ”en del av debatten i ett ärende förs utifrån entydiga absoluta begränsningar visavi yttrandenas längd och antal, om bara det i samma behandlingsskede anordnas en kompletterande möjlighet till debatt utan dylika begränsningar”. Att möjligheten till fri debatt skulle vara bara ett ”komplement” och ”fogas” till en del av en begränsad

183 Nousiainen (1977, s. 455–456) nämner angående kravet på att hålla sig till saken bl.a.: Bestämmelsen med detta innehåll i AO 39 § är i sig naturlig och klar, men tolkningen av den kan variera systematiskt i olika behandlingssituationer. När man behandlar förslag som begränsar sig till små detaljer är det enkelt att kräva att anförandena skall hålla sig inom de lätt synliga ramarna, men när förslaget behandlar ett vidare område mångfaldigas lösningsalternativen och det blir svårt att definiera det relevanta sammanhanget. I andra ändan finns tillfällen, nämligen remissdebatten om budgetförslaget och den allmänna debatten före behandlingen av detaljerna i det samt debatten om regeringens berättelse, där man egentligen inte försöker begränsa det relevanta sammanhanget utan tillåter anförandena att omfatta hela det offentliga samhällspolitiska fältet. Framför allt i remissdebatten har man av tradition ansett sig kunna tala om ”allt mellan himmel och jord” – och i huvudsak vända sig till väljarna – bara man iakttar de uppföranderegler som RO anger. I synnerhet vid den detaljerade behandlingen måste talmannen vara noga med att man håller sig till saken, då de förslag som utgör grund för besluten läggs fram: förslag som överskrider gränserna för ärendet måste lämnas obeaktade.

debatt torde inte avse någon avvikelse från att en riksdagsledamot har rätt att fritt och jämlikt med andra ledamöter delta i debatten som föregår beslutsfattandet i det aktuella ärendet. Ett arrangemang där debatten på ett synligt sätt uppdelas i en debatt som bedöms som betydande och en ”kompletterande”, i första hand kanske bara för en debatt som möjliggjorts för att beakta rätten att fritt tala, passar inte till andan ihop med rätten att fritt tala och ledamöternas principiella rätt att genom sina anföranden försöka påverka beslutsfattandet i plenum.

Talarens skyldighet att hålla sig till den sak som behandlas har förståeligt nog i praktiken ofta syns genom att talmannen har uppmanat talaren att hålla sig till saken. Inställningen till kravet på att hålla sig till saken har också kunnat komma fram i de i finländsk praxis sällsynta situationer där riksdagsledamöterna har tagit till förhalning, dvs. obstruktion.

Jaakko Nousiainen beskriver möjligheterna till förhalning och inställningen till förhalning i riksdagen som följer:

”Detta liberala sätt att organisera [yttranderätten] möjliggör således förutom rent propagandistiska och demonstrativa uppträdanden även avsiktlig förlängning av behandlingen av ett ärende. Överlånga tal är också den enda användbara förhållningsformen i den finländska riksdagens plenum, då man inte kan förhindra att ett lagenligt sammanträde hålls genom att vara borta och då talmannen har rätt att arrangera föredragningslistan så att viktiga ärenden ges företräde. Det aktuella förhållningssättet lämpar sig också på grund av det relativt fria plenararbetet att användas endast i slutet av riksdagen – bäst är det just före ett val – eller när beslutet i saken är bundet till någon viss tidpunkt. När det dessutom upplevs som en nödutgång som är känslig för kritik har man inte tagit till det många gånger.”¹⁸⁴

Betydande obstruktionsfall har under självständighetstiden förekommit sex gånger

År 1920 ville socialdemokraterna fästa uppmärksamhet vid en snabb behandling av benådningsfrågan, som ingick i efterspelet efter inbördeskriget. Som medel utnyttjades förhalning när riksdagen skulle behandla det politiskt viktiga och även brådskande förslaget till lag om fortsatt uppbörd av vissa skatter och avgifter 1921. Den egentliga obstruktionsdebatten i plenum började fredag kväll 17.12.1920 och fortgick nästan oavbrutet till följande söndag morgon. Nousiainen nämner att den socialdemokratiska gruppen delades upp i två delar för att anförandena skulle räcka till. Enligt honom upphörde obstruktionen när försöket att få ärendet återbördat till utskottet hade misslyckats och när gruppen ansåg att saken hade fått tillräcklig publicitet.¹⁸⁵

Under 1935 års urtima riksdag använde i första hand agrarförbundets och fosterländska folkrörelsens ledamöter obstruktion för att förhindra en lagändring gällande Helsingfors universitet, eftersom den enligt deras åsikt inte

¹⁸⁴ Nousiainen 1977, s. 459.

¹⁸⁵ Se 1920 RD ptk, s. 1751–1972. Nousiainen (1977, s. 459) hänvisar också till att talmannen tiotals gånger uppmanade talarna att hålla sig till saken och bl.a. förbjöd kaffedrickande på talarpodiet. När obstruktionen upphörde sade riksdagsledamot Tanner (s. 1972): Vårt enda syfte har varit att på detta sätt betona vikten av att amnestifrågan får en lösning, då alla andra vägar att föra denna sak framåt har stängts för oss. Vi ville på ett så förståeligt och kraftfullt sätt som möjligt göra klart för alla hur viktig amnestifrågan är just nu och att det inte blir fred i landet innan den har lösts.

tillfredsställde finskhetsrörelsens krav. Till obstruktionen bidrog uppenbarligen å ena sidan att under den urtima riksdagen fanns inte den möjlighet som annars fanns att med kvalificerad majoritet lämna ett lagförslag vilande och å andra sidan att den urtima riksdagen hade endast en relativt kort tid till sitt förfogande innan den lagtima riksdagen skulle börja. Den egentliga obstruktionen, som Nousiainen kallar välorganiserad och omfattande, varade ungefär sex dagar, under vilken över 500 sidor protokoll tillkom. Lagförslaget hann inte slutbehandlas innan riksdagen avslutades.¹⁸⁶

År 1957 tog folkdemokraterna till obstruktion i syfte att hindra riksdagen från att stifta en lag, genom vilken man på grund av statens kassakris skulle ha uppskjutit utbetalningen av barnbidragen för det andra kvartalet 1957 till början av 1958. De barnbidrag som skulle ha framskjutits ansågs förfalla till betalning vid utgången av det andra kvartalet. Enligt grundlagsutskottets tolkning skulle ett ingrepp i betalningar som redan förfallit på grund av grundlagsskyddet för egendom ha varit möjligt endast i grundlagstiftningsordning. Situationen möjliggjorde obstruktion så till vida att lagens innehåll och således också ingressen, som i det skedet förutsatte vanlig lagstiftningsordning, godkändes vid andra behandling tisdag 25.6.1957 och lagens tredje behandling kunde enligt detta börja tidigast fredag 28.6.1957. Den tredje behandlingen av lagförslaget, som påbörjades vid plenum lördag 29.6.1957 klockan 0.30, förhalades så att den avgörande omröstningen kunde ske först efter midnatt natten mellan söndag 30.6 och måndag 1.7 och alltså under det tredje kvartalet. Enligt den anammade tolkningen hade de barnbidrag som avsågs i lagförslaget då redan förfallit och lagförslaget krävde således grundlagstiftningsordning. Då detta inte var möjligt därför att ingressen som godkänts i andra behandling inte längre kunde ändras, ansåg talmannen att förslaget inte längre kunde bli föremål för omröstning utan det förföll.¹⁸⁷

År 1969 tog oppositionspartierna nationella samlingspartiet, liberala folkpartiet och även svenska folkpartiet till obstruktion för att förhindra godkännandet av det lagförslag om grunderna för högskolornas interna förvaltning som byggde på principen en man en röst. Till möjligheterna för en lyckad obstruktion bidrog närheten till valet: plenardebatten gällande den första behandlingen av lagförslaget inleddes 4.3.1970 och valet inföll 15 och 16.3.1970. Obstruktionsdebatten fördes mellan den 4 och den 13 mars och under den tiden behandlades inga andra ärenden på sammanträdena. Resultatet blev över 500 sidor protokoll. När det stod klart att den första behandlingen inte kunde slutföras i tid förföll propositionen.¹⁸⁸

År 1974 motsatte sig nationella samlingspartiets riksdagsgrupp förslaget till ändring av lagen om grunderna för skolsystemet och där i synnerhet regleringen gällande privata läroverk. Man framhöll sitt motstånd genom att hålla långa anföranden under den första behandlingen av lagförslaget. I denna situation fanns det ändå uppenbarligen inte nödvändiga förutsättningar för obstruktion för att förhindra förslaget, t.ex. i fråga om den tid som stod till buds för behandlingen. Efter fyra dagars plenardebatt upphörde riksdagsgruppen att förhålla behandlingen och meddelade att man överlåter ansvaret för saken åt de andra icke-socialistiska grupperna.¹⁸⁹

När riksdagen hösten 1994 behandlade godkännandet av fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen försökte vissa riksdagsledamöter

186 Se 1935 urtima RD ptk, s. 77–661. Se också Nousiainen 1977, s. 459–460.

187 Se 1957 RD ptk, s. 1215–1218, 1308–1463. Ang. förfarandet och de tolkningar av grundlagen som ligger bakom det se även Hidén 1974, s. 234–235, och där nämnda GrUU 2/1957 RD samt litteraturkällor.

188 Se RD 1969 ptk, s. 3591–4094, RP 223/1969 RD och GrUU 6/1969 RD. Se också Nousiainen 1977, s. 460. Ang. bakgrunden till obstruktionen och genomförandet av den se kort t.ex. Mika Kallioinen, Yliopistolakitaistelu yhdisti professorit. Tiedepoliittikka 3/97, s. 25–35.

189 Se 1974 RD ptk, s. 2557–2818, 2873–2916, Ang. lagen i fråga se RP 52/1974 RD och GrUU 3/1974 RD.

som förhöll sig kritiskt till Finlands medlemskap och som i första hand hörde till centern samt oppositionspartierna vänsterförbundet och Finlands kristliga förbund genom obstruktion åtminstone förhålla behandlingen av fördraget. Redan i remissdebatten om propositionen gällande fördraget 6 och 7.9.1994 hölls ett stort antal anföranden. Den egentliga obstruktionsdebatten fördes under den första behandlingen av lagförslaget. Det plenum som började onsdag 2.11 fortsatte in på måndag 7.11 och under den tiden samlades nästan 900 sidor protokoll. Ett mål med obstruktionen var uppenbarligen att skjuta fram beslutsfattandet i saken tills resultatet av den folkomröstning som ungefär samtidigt (13.11.1994) genomfördes om unionsmedlemskapet i Sverige var klart (över 52 % i Sverige röstade för ett medlemskap). Under den debatt som med vissa avbrott fördes 14–17.11.1994 under den tredje och enda behandlingen av propositionen samlades ytterligare över 400 sidor protokoll. Propositionen godkändes 18.11.1994 med rösterna 152–45.¹⁹⁰

Skyldigheten att uppträda sakligt och värdigt

Enligt 31 § 2 mom. i grundlagen skall riksdagsledamöterna uppträda sakligt och värdigt och utan att kränka andra. Momentet skiljer sig endast något från motsvarande bestämmelser i tidigare grundlagar.¹⁹¹ Det är ändamålsenligt att granska dess innehåll utifrån tre frågor: vilket uppträdande faller inom bestämmelsens tillämpningsområde, vilket slags uppträdande förutsätter bestämmelsen av riksdagsledamöterna samt vilka påföljder – och vid vilket slags förfarande – kan riksdagsledamöternas uppträdande leda till.

Skyldigheten att uppträda sakligt och värdigt gäller riksdagsledamöternas uppträdande i plenum. Med stöd av de tidigare motsvarande bestämmelserna har det anförts att skyldigheten gäller även riksdagsledamöternas uppträdande i utskotten.¹⁹² Trots att början av GL 31 § 2 mom. har formulerats som en helt allmän uppträdandeskyldighet hänvisar redan den andra meningen klart till att det är fråga om den pågående debatten och talmannens reaktion på den. Under debatterna i utskotten är offentlighetskraven annorlunda och även protokollföringen är en annan än vid plenardebatter. Därför är det inte nödvändigtvis motiverat att tillämpa t.ex. samma värdighets- och saklighetskriterier på dem. Talmannen har inte heller, kanske med undantag för några slumpvisa fall, några möjligheter att övervaka utskottsdebatterna. Dessa omständigheter tyder på att riksdagsledamöternas uppträdande i utskotten inte kan förenas med de påföljder som avses i bestämmelsen.¹⁹³

190 Se RP 135/1994 RD och UtUB 9/1994 RD. Remissdebatten om propositionen fördes 6 och 7.9.1994, 1994 RD ptk, s. 2347–2442, 2445–2554. Den finländska folkomröstningen om medlemskapet hölls 16.10.1994 (ungefär 57 % av dem som röstade var för medlemskapet). En omfattande debatt fördes undantagsvis redan om bordläggning av utskottets betänkande, 1.11.1994, 1994 RD ptk, s. 3550–3599. Ang. I behandling 2.11 (–7.11) se 1994 RD ptk, s. 3601–4495. II behandling var 8.11 se 1994 RD ptk, s. 4499–4582 och III behandling 14.11–18.11 se 1994 RD ptk, s. 4690–4822, 4824–4919, 4922–5014, 5021–5078, 5089–5145, 5158–5161. Ang. obstruktionens koppling till kännedomen om resultatet av den svenska folkomröstningen se t.ex. riksdagsledamot Väryynens anföranden 1994 RD ptk, s. 4458–4459, 4477 och riksdagsledamot Rätys anförande s. 4471–4473.

191 Se LO 1906 48 § 2 mom. och RÖ 1928 58 § som ordagrant motsvarande den. I bestämmelserna nämndes som en möjlig påföljd av brott mot ordningen även väckande av åtal mot ledamöterna i domstol. I bestämmelserna förbjöds särskilt också förolämpande uttryck om regeringen. Ang. bestämmelsernas innehåll se t.ex. Hidén 1967, spec. s. 817–821.

192 Detta anför utan motivering Ahava (1914, s. 145). Se även Salervo (1977, s. 143), som närmast med hänvisning till Ahava konstaterar att bestämmelsen i fråga också har ansetts gälla uppträdandet i utskotten samt reservationer till betänkanden och skrivelser till riksdagen.

193 Till detta resultat har författaren också kommit med stöd av de dåvarande bestämmelserna i sin tidigare skrift, se Hidén 1967, s. 823. De synpunkter som då kunde anföras om bestämmelsens ställning som den del av just regleringen av plenum lämpar sig inte längre som sådana för den nuvarande bestämmelsen.

Formuleringen av uppträdanandeskyldigheten i början av bestämmelsen ger ändå inte något stöd för att skyldigheten skulle vara begränsad till att gälla endast plenum. I praktiken har det också vid tillämpningen av motsvarande bestämmelser vanligtvis godkänts att talmannen även i efterhand kan ingripa i en riksdagsledamots uppträdanande som anses strida mot bestämmelsen. Således tycks det inte finnas något hinder för att anmärkning och utestängning från sammanträden enligt bestämmelsen kan tillämpas även på riksdagsledamöternas uppträdanande i utskotten. En annan sak är att ett sådant förfarande i praktiken kanske kan komma i fråga i endast mycket grova fall.

Omnämmandet i GL 31,2 § av talmannens rätt att förbjuda en riksdagsledamot att fortsätta tala hänvisar endast till muntliga framföranden. Vid tillämpningen av motsvarande bestämmelser har det dock i praktiken ansetts att bestämmelsen är tillämplig även på skriftliga uttalanden som tas upp i plenum. Talmannens uppgift är då, med stöd av denna bestämmelse samt GL 42 § 1 och 2 mom., att vägra att till behandling ta upp en framställning som talmannen på grund av de använda uttrycken anser strida mot grundlagens bestämmelser om saklighet och värdighet eller förbudet mot att kränka andra.¹⁹⁴

Det går inte att ange något allmänt, för att inte säga oföränderligt, rekvisit för vad som krävs för ett sakligt och värdigt uppträdanande. Det är å ena sidan fråga om de förväntningar som allmänt ställs på umgänget människor emellan och å andra sidan om hur den parlamentariska seden och de förväntningar som hänför sig till den utformas. Eftersom det är fråga om föränderliga värderingar och uppfattningar av kutym, kan fall från tidigare decennier i detta avseende inte skapa någon juridiskt betydande praxis. Det beror också i viss mån på värderingarna vad som betraktas som uppträdanande som kränker andra. Trots att det enligt den finska ordalydelsen i GL 31,2 § talas om person i ental är det skäl att anse att bestämmelsen också omfattar t.ex. uttalanden som kränker en folkgrupp.¹⁹⁵

I GL 31,2 § nämns fyra olika påföljdsmöjligheter för den händelse att en riksdagsledamot bryter mot uppförandenormen i bestämmelsen. Talmannens beslutsrätt omfattar att påpeka saken och förbjuda fortsatt talande. Till skillnad från RO 1928 58 § är förbudet mot att fortsätta tala inte uttryckligen beroende av att talmannen först har påpekat saken men talaren ”därav ej låtit sig rätta”. Eftersom ett förbud mot att fortsätta tala innebär ett kraftigt ingrepp i en av riksdagsledamöternas centrala rättigheter, är det fortfarande skäl att utgå ifrån att fortsatt talande kan förbjudas endast om saken först har påpekats för talaren och denne inte har beaktat detta. Vid tillämpningen av tidigare motsvarande bestämmelser var det helt vedertaget att man godkände att talmannen först i efterhand, efter att närmare ha bekantat sig med

194 Ang. fall i praktiken se t.ex. 1966 RD ptk, s. 803–805. Från tiden med LO 1906 se t.ex. 1911 LD ptk, s. 76–84 och 1922 RD ptk, s. 168–169. Ett sådant förbud ska samtidigt uppenbarligen vara det enda fallet där talmannens förfarande enligt GL 31,2 § kunde överlämnas till grundlagsutskottet för prövning. Ang. denna fråga i samband med tidigare bestämmelser se talmannens uttalande 1922 RD ptk, s. 1500–1502.

195 Ang. praxis inom ramen för de tidigare bestämmelserna före senare hälften av 1960-talet se Hidén 1967, samt Salervo 1977, s. 143–146.

saken i protokollet, anmärkte på de ord som använts.¹⁹⁶ Förfarandet kan också anses överensstämma med 31,2 § i den nya grundlagen.

Påföljder som anförotrots plenum är varning åt en riksdagsledamot som upprepade gånger bryter mot ordningen och utestängning för högst två veckor från riksdagens sammanträden. Motsvarande påföljdsalternativ ingick också i de tidigare bestämmelserna, dock så att varningen i de tidigare bestämmelserna motsvarades av talmannens föreställning och varning – som riksdagen dock först beslutat om.

Antalet fall där man i plenum har varit tvungen att överväga att påföra påföljder har under enkammarriksdagens tid veterligen uppgått till knappt tjugo.¹⁹⁷ I allmänhet har man stannat för att ge föreställning och varning. I sju fall har en ledamot eller flera ledamöter veterligen utestängts från riksdagens sammanträden.¹⁹⁸ I dem har det i allmänhet varit fråga om att bevara talmannens auktoritet och immunitet. I fyra fall (1922, 1923, 1957 och 1974) var det fråga om en obstruent talare som inte beaktade talmannens varning och efterföljande förbud mot att tala och således hade tvingat talmannen att avbryta sammanträdet.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om vilket förfarande som skall iakttagas. I de uppgifter för talmanskonferensen som uppräknas i AO 6 § nämns inte förslag om att riksdagen skall besluta om de påföljder som avses i GL 31,2 §. Det är fråga om att säkerställa iakttagandet av en norm i grundlagen om plenarförfarandet. Att

196 Det första fallet torde ha inträffat under 1908 II lantdag då talmannen 25.8.1908 konstaterade att han i stenografiprotokollet hade upptäckt meningar som inte är värdiga och lämpliga vilket han påpekade för ledamot Valpas Hänninen, 1908 LO ptk. s. 200, 277. Ang. tidigare praxis och bedömning av förfarandet se närmare Hidén 1967, s. 825–829 och Salervo 1977, s. 145. Ang. nyare praxis se t.ex. 1982 RD ptk, s. 5075.

197 Ang. tidigare fall se t.ex. 1922 RD ptk, s. 1500–1502; 1923 RD ptk, s. 660, 669–671; 1927 RD ptk, s. 1162, 1176–1177; 1934 RD ptk, s. 1317–1320; 1935 RD ptk, s. 595, 600, 603, 639, 677–688; 1949 RD ptk, s. 2540; 1957 RD ptk, s. 1467–1468; 1964 RD ptk, s. 2061. Till de fall där de aktuella bestämmelserna tillämpats kan också räknas den situation 1953 då riksdagen på talmanskonferensens förslag beslöt att ge tre riksdagsledamöter föreställning och varning som med tändstickor hade kilat fast sina röstningsknappar så att röstningsmaskinen gav ett visst resultat trots att de var frånvarande, 1953 RD ptk, s. 3698–3701. Ang. dessa fall se kort även Hidén 1967, s. 829–831 och Salervo 1977 (som färdigställdes 1970), s. 145–146. Ang. praxis efter 1970 kan nämnas följande fall: 1972 RD ptk, s. 912–913 gavs två riksdagsledamöter som inte omfattade den evangelisk-lutherska trosbekännelsen föreställning och varning för att de, trots talmannens anmärkningar, i strid med dåvarande RO 61 § hade deltagit i behandlingen av en ändring av kyrkolagen, 1972 RD ptk, s. 2219–2229 utestängdes riksdagsledamot V. Vennamo, sedan han använt kränkande ord om riksdagens generalsekreterare på kanslikommissionens möte och försvårat verkställigheten av ett beslut om öppnande av grupprummet, från riksdagens plenum innevarande och följande vecka, 1973 RD ptk, s. 56–71, 75–87 (samma ärende redan 1972 RD ptk, s. 2878–2885, 4363–4373, 4471) gavs tre riksdagsledamöter föreställning och varning, 1973 RD ptk, s. 3233–3242 utestängdes riksdagsledamöterna Lemström och V. Vennamo för två veckor från plenum p.g.a. olämpliga ord om talmannen och s. 3264–3269 likaså riksdagsledamot Kortessalmi, 1973 RD ptk, s. 4632–4633, 4735–4750, 4763–4785 utestängdes riksdagsledamöterna Kortessalmi, Lemström och V. Vennamo p.g.a. fortlöpande förfarande i strid med RO 58 § från riksdagens plenum innevarande och följande vecka, 1974 RD ptk, s. 2007, 2055–2066 (se också s. 2255) utestängdes riksdagsledamot V. Vennamo för innevarande och följande vecka från plenum för att han utan att få ordet hade börjat tala och fortsatt tala trots två påpekanden från talmannen så att plenum måste avbrytas, 1976 RD ptk, s. 559–566 gavs en riksdagsledamot föreställning och varning, 1978 RD ptk, s. 2631 gavs en riksdagsledamot och 1985 RD ptk, s. 3463–3464 gavs tre riksdagsledamöter föreställningar och varningar därför att de, trots talmannens påpekanden, såsom icke omfattande den evangelisk-lutherska trosbekännelsen hade deltagit i behandlingen av en ändring av kyrkolagen i strid med dåvarande RO 61 §.

198 År 1927 bestämdes att en ledamot som i ett tillrop hade använt ett grovt kränkande uttalande om talaren och som talmannen av den anledning två gånger hade återkallat till ordningen, skulle utestängas från plenum för två veckor, se 1927 RD ptk, s. 1162, 1176–1177. År 1934 bestämdes att en ledamot p.g.a. några ledamöters skrivelse och talmanskonferensens förslag skulle utestängas från plenum för innevarande vecka för att han hade brutit mot ordningen genom att kränka talmannen, se 1934 RD ptk, s. 1317–1320. Ang. nyare fall efter 1970 se föregående fotnot. Plenum har veterligen endast i ett fall förkastat en föreslagen dylik påföljd. Under 1935 års riksdag hade vissa ledamöter i en skrivelse föreslagit att en ledamot som hade använt en kränkande benämning om sina politiska motståndare skulle utestängas från sammanträdet. Förslaget framfördes i plenum, utan talmanskonferensens beredning, se 1935 RD ptk, s. 677–688.

förelägga saken plenum för behandling lämpar sig därför på grund av sin natur i första hand för talmanskonferensen, och så har praxis också i allmänhet varit enligt de tidigare bestämmelserna. Med avseende på detta kan man i de förslag ”om hur riksdagsarbetet skall ordnas” som avses i AO 6 § 1 punkten kanske inbegripa – visserligen något krystat – även förslag till beslut av plenum som avses i GL 31,2 §. Även enskilda ledamöter har med stöd av AO 21 § rätt att lägga fram förslag i saken.

Enligt de tidigare grundlagbestämmelserna¹⁹⁹ var en möjlig påföljd för olämpligt uppträdande från en ledamots sida att riksdagen beslöt att åtala honom eller henne vid domstol. Veterligen har riksdagen aldrig beslutat om en sådan påföljd.²⁰⁰ I litteraturen dryftades dock förhållandet mellan denna möjlighet att väcka åtal och samtycke till väckande av åtal mot en ledamot enligt dåvarande RO 13 § – motsvarar till denna del nuvarande GL 30,2 §.²⁰¹ Eftersom denna möjlighet har lämnats bort i den nuvarande grundlagen är det inte längre möjligt att riksdagen beslutar att på eget initiativ väcka åtal mot en ledamot på grund av hans eller hennes förfarande.²⁰²

Rätt att ta upp ärenden

Eftersom riksdagen är ett kollegialt organ och i sak det viktigaste statsorganet, är det nödvändigt att dess förfaringssätt är förutsägbara. Därför präglas riksdagens verksamhet av ett mycket långtgående formtvång: ärenden kan tas upp och behandlas endast på det sätt som bestämmelserna anger. Det kan i sig finnas flera sätt att ta upp ett visst ärende – exempelvis lagförslag tas i allmänhet upp på grundval av antingen en regeringsproposition eller en riksdagsledamots motion. Å andra sidan kan riksdagen inte ens fast den skulle vara enig ta upp ett ärende som inte har väckts i enlighet med bestämmelserna.

Den viktigaste bestämmelsen om riksdagsledamöternas självständiga rätt att väcka ärenden finns i GL 39 §, som gäller riksdagsledamöternas motionsrätt. Enligt bestämmelsen kan riksdagsledamöternas motioner vara lagmotioner, budgetmotioner och åtgärdsmotioner. Utgångspunkten är ändå inte att detta är de enda formerna som riksdagsledamöterna förfogar över, utan ärenden kan tas upp även på något annat sätt som anges i grundlagen eller i riksdagens arbetsordning.

Riksdagsledamöternas rätt att väcka motioner

Den i praktiken viktigaste typen av motion som riksdagsledamöterna enligt GL 39 § har rätt att väcka är lagmotion.

¹⁹⁹ LO 1906 48,2 § och RO 1928 58 §.

²⁰⁰ Ibland har dock sådana förslag om väckande av åtal lagts fram – visserligen kanske mera i demonstrativ anda – och de har gjorts till föremål för omröstning, se 1973 RD ptk, s. 75–87 och 1973 RD ptk, s. 4781–4784.

²⁰¹ Ang. de framförda ståndpunkterna se Hidén 1967, s. 824, fotnot 20 och Salervo 1977, s. 153–154, samt till GrUB 18/1932 RD fogade utlåtandena av Ahla, Erich, Ståhlberg och Wrede.

²⁰² Det som sägs i texten inverkar naturligtvis inte på att riksdagen måste ha möjlighet att föra sådana brott till polis- eller åklagarmyndigheternas kännedom som en ledamot har gjort i riksdagen utanför uppdraget som riksdagsledamot, t.ex. skadegörelse eller hindrande av tjänsteman i utövningen av tjänsten eller brott mot offentlig frid enligt SL 24:4.

Enligt LO 1906 29 § hade en ledamot rätt att väcka ”motioner” som motsvarade dagens lagmotioner. Sådana kunde dock inte väckas i fråga om en grundlag eller en lag som gällde land- eller sjöförsvarets organisation. Ledamöternas rätt att väcka motioner begränsades också av att motioner inte kunde väckas i fråga om ändring av de administrativa författningar – enligt dagens terminologi förordningar – som regenten kunde utfärda ensam eller om reglering i lag av sådant som föreskrevs i dem.²⁰³ I och med självständigheten slopades dessa begränsningar när bestämmelsen ändrades 29.5.1918. Enligt den nya bestämmelsen kunde ledamöternas motioner – med reservation för kyrkolagen – gälla stiftande av vilken ny lag som helst eller ändring, förklaring eller upphävande av vilken gällande lag som helst. Denna rätt utsträcktes uttryckligen även till sådana bestämmelser som tidigare kunde utfärdas genom regentens beslut. En bestämmelse med motsvarande innehåll intogs även i RO 1928 31 § och den förblev oförändrad till dess att den nya grundlagen stiftades.

Motionsrättens praktiska betydelse påverkades också av de bestämmelser som gällde det förfarande och de tidsfrister som skulle iaktas när motioner väcktes. Enligt LO 1906 30 § skulle en motion väckas inom fjorton dagar efter lantdagens öppnande. Senare kunde motioner inte väckas om inte något beslut som riksdagen redan fattat eller någon annan händelse som inträffat under lantdagen ”omedelbarligen” gav anledning till det. I RO 1928 32 § ändrades tiden för väckande av motioner i början av riksdagen något. Större betydelse hade det emellertid att motioner enligt bestämmelsen också kunde väckas senare på grund av ”regeringens till riksdagen överlämnade proposition eller av propositions återtagande”. Gränserna för rätten att väcka parallella motioner i anslutning till regeringens propositioner tolkades länge snävt, på ett sätt som begränsade ledamöternas verksamhetsmöjligheter och som senare ledde till växande krav på ändringar och även till att tolkningen vidgades 1980.²⁰⁴ Som en konsekvent följd av den utvidgade tolkningen ändrades RO 32 § 1983 så att lagmotioner alltid kunde väckas medan riksdagen var församlad.²⁰⁵ Bestämmelsen var i kraft i denna form ända tills den nya grundlagen stiftades.

Den nya grundlagens bestämmelse om rätten att väcka lagmotioner innehåller inga materiella begränsningar. Utgångspunkten är således mycket klar: en lagmotion kan gälla stiftandet av en lag med vilket innehåll som helst, oberoende av om det är

203 Ang. bestämmelsen i fråga samt bakgrunden och tillämpningspraxis i fråga om motionsrättens begränsning se kort t.ex. Ahava 1914, s. 89–96 och Jaakko Nousiainen, *Eduskunta aloitevallan käyttöjätänä* (Helsinki 1961), s. 24–32. Ang. gränsdragningen mellan den ekonomiska lagstiftningsbehörigheten som tillkom regenten och den allmänna lagen som stiftades genom lantdagens medverkan se t.ex. Hakkila 1939, s. 117–119.

204 Tolkningsproblemen gällde i synnerhet vad en regeringsproposition direkt kunde anses ge anledning till. Hakkila (1939, s. 470) nämner att motionsrätten i fråga utgör ett undantag från den allmänna bestämmelsen om motionsrätt och att den som sådan således skall tolkas snävt. Av betydelse för den praktiska tolkningen blev GrUB 17/1957 RD, som gällde talmannens vägran att föredra en parallell motion. Betänkandet innehöll en relativt sträng och schematisk tolkning av hur nära en parallell motion skulle hänföra sig till innehållet i regeringens proposition. Denna stränghet ledde så småningom till ett ökat tryck på en vidare tolkning som skulle ta större hänsyn till ledamöternas verksamhetsmöjligheter. Trycket ledde slutligen 1979 till ett sådant exceptionellt förfarande att talmannen helt och hållet enligt överenskommelse vägrade att föredra en parallell motion och vice talmannen föreslog att talmannens vägran skulle remitteras till grundlagsutskottet för prövning. På detta sätt skapades en situation där grundlagsutskottet utgående från omfattande skriftliga sakkunnigutlåtanden kunde vidga sin tidigare i sig stabila tolkningslinje väsentligt. Ang. fallet i fråga och den praktiska tolkningen se GrUB 17/1980 RD och de sakkunnigutlåtanden som utgör bilaga till det samt Mikael Hidén, ”...antaa perusteltu lausunto siitä, onko...”. Lakimies 1980, s. 586–618.

205 Ang. ändringen i fråga se RP 194/1982 RD och GrUB 1/1982 RD.

fråga om ändring av en vanlig lag eller stiftande av en helt ny lag eller en ändring av grundlagen eller stiftande av en helt ny grundlag. Helt förbehållslös är motionsrätten ändå inte.

Redan LO 1906 29 § och RO 1928 31 § innehöll ett uttryckligt förbehåll enligt vilket angående stiftande av kyrkolag gällde vad därom särskilt var föreskrivet. Den särställning som kyrkolagen och den där reglerade organisationsformen för kyrkan åtnjuter erkändes också i RF 1919 83 §. Det förfarande som skall iakttas vid stiftandet av kyrkolag har fastställts i den nya grundlagen i vars 76 § sägs att angående lagstiftningsordningen för kyrkolagen och rätten att ta initiativ som angår den gäller det som särskilt bestäms i kyrkolagen. Kyrkomötets exklusiva rätt att ta initiativ i fråga om stiftandet av kyrkolag innebär att i ett ärende som omfattas av denna ensamrätt kan en ledamot inte lagligen väcka lagmotioner. Om en sådan motion väcks skall talmannen med stöd av GL 42 § vägra att ta upp ärendet till behandling. Begränsningen av initiativrätten gäller inte bara lagförslag som direkt skulle ändra kyrkolagen utan också lagförslag vilkas innehåll innebär en avvikelse från det som föreskrivs i kyrkolagen. Området för kyrkolagen och det förfarande som skall iakttas vid stiftande av kyrkolag granskas senare.

En något mer problematisk begränsning av rätten att väcka lagmotioner hänför sig till sådana lagar där det föreskrivs om ikraftsättande av något fördrag (GL 95,2 §). I grundlagen finns inte, liksom det inte heller har funnits i de tidigare grundlagarna, någon uttrycklig bestämmelse som skulle förbjuda lagmotioner som gäller sådana lagar. I praktiken har det emellertid varit naturligt att stiftandet av sådana lagar har tagits upp i riksdagen just på grundval av regeringens propositioner. Att riksdagen inte hade initiativrätt i fråga om ingåendet och godkännandet av fördrag kunde medan 1919 års regeringsform var i kraft motiveras med att enligt RF 33 § bestämde republikens president om Finlands förhållande till utländska makter. Med stöd av bestämmelsen kunde man alltså anse att regeringen hade exklusiv initiativrätt i fråga om ingående av fördrag och även i fråga om inhämtande av riksdagens godkännande i anslutning därtill. Grundlagsutskottet har i ett par omgångar, 1921 och 1961, ansett att riksdagen inte hade motionsrätt i fråga om beslutet att godkänna ett visst fördrag.²⁰⁶ Ställningstagandena gällde inte möjligheten att väcka lagmotioner utan

206 Vartdera fallet gällde konventioner som antagits av den internationella arbetskonferensen och som enligt den internationella arbetsorganisationens stadga skulle underställas riksdagens behandling, oberoende av om regeringen hade för avsikt att föreslå att konventionen skulle godkännas. I bägge fallen var det fråga om riksdagens möjlighet att ge sitt samtycke till ratificeringen av även en sådan konvention som regeringen inte hade föreslagit att skulle godkännas. År 1921 konstaterade grundlagsutskottet i sitt utlåtande bl.a.: ”Emedan enligt 33 § i regeringsformen vården om utrikesärendena tillkommer republikens president och då avslutandet av fördrag med utländska makter jämväl tillkommer honom, dock sålunda, att fördrag med utländska makter böra godkännas av riksdagen, för såvitt de innehålla stadganden, som höra till området för lagstiftningen, är det uppenbart, att initiativ till fördragsslut med främmande makt, eller till anslutning till någon konvention alltid bör utgå från regeringen.” Se GrU:s skrivelse 32/1921 RD och RP 44/1921 RD. År 1961 granskade utskottet i sitt betänkande med anledning av talmannens vägran den praxis som förekommit i liknande ärenden och konstaterade bl.a.: ”Ehuru vid 1954 års riksdag ett förslag en gång underställts omröstning, att riksdagen måtte godkänna en konvention, vars godkännande regeringen ej för riksdagen föreslagit, kan detta uppenbarligen av oaksamhet föranledda avsteg från allmänt vedertagen praxis enligt utskottets åsikt icke tillerkännas värdet av prejudikat.” I själva saken ansåg utskottet att riksdagen inte kunde uppta till behandling godkännandet av en sådan konvention som regeringen inte hade föreslagit att skulle godkännas och att föredragningen av förslaget av denna anledning – vilken talmannen hade vägrat – skulle stå i strid med grundlag. Se GrUB 33/1961 RD. I vartdera fallet konstaterade utskottet å andra sidan att riksdagen kan framföra önskemål om att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder för att konventionen i fråga skall kunna godkännas.

initiativet att godkänna själva konventionen. Då godkännandet av ett fördrag och godkännandet av den ikraftsättandelag som det förutsätter hör ihop på ett oskiljaktigt sätt och de i praktiken behandlas vid samma förfarande i riksdagen, kunde man med fog utgå ifrån att all formell initiativrätt som hänför sig till ingåendet av fördrag tillkom uteslutande republikens president.²⁰⁷

Genom de ändringar som 1993 och 1994 företogs i grundlagarna på grund av medlemskapet i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och Europeiska unionen – RF 33 a § och RO 4 a kap. – ändrades behörighetsförhållandena mellan republikens president och statsrådet. Samtidigt föreskrevs för riksdagen en de facto betydande ställning vid den nationella beredningen av de beslut som fattas inom Europeiska unionens organ. I den nya grundlagen har man som en fortsättning på denna förändringslinje strävat efter att ytterligare stärka riksdagens ställning vid godkännandet, ikraftsättandet och ikrafthållandet av internationella förpliktelser (GL 93–97 §). Riksdagens allmänna ställning vid skötseln av utrikes ärenden har sålunda klart förstärkts. Inget i de ändringar som företogs 1993 och 1994 eller i den nya grundlagens bestämmelser tycks ändå tyda på att man genom reformerna skulle ha syftat till att ändra på den linje som dithills hade iakttagits vid tolkningen av riksdagens formella initiativrätt vid godkännandet av fördrag allmänt eller vid stiftandet av ikraftsättandelagar i synnerhet. I enlighet med detta omfattar inte ledamöternas lagmotionsrätt sådana lagar som avser ikraftträdandet av ett visst fördrag.²⁰⁸

Också om stiftandet av självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland gäller särskilda bestämmelser (GL 75 §). Enligt 69 § 1 mom. (75/2000) i självstyrelselagen för Åland kan självstyrelselagen ändras eller upphävas eller avvikelser från den göras endast genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Besluten skall i riksdagen fattas i grundlagsordning och i lagtinget med minst två tredjedels majoritet. Enligt 22 § kan lagtinget väcka initiativ i frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Initiativet, som således kan gälla även ändring av självstyrelselagen, skall föreläggas riksdagen genom regeringens försorg. Även om det finns särskilda bestämmelser om förfarandet för stiftande av de lagar som avses i GL 75 § och även om initiativrätten, begränsar de inte i sig den initiativrätt som enligt grundlagen tillkommer regeringen och riksdagen (riksdagsledamöterna). Riksdagsledamöterna kan således väcka även lagmotioner som avser ändringar av nämnda lagar. Förfarandet för stiftande av de lagar som gäller Åland granskas senare.

207 Ang. ställningstaganden i denna riktning se Hakkila 1939, s. 155–156; Mikael Hidén, *Säädösvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait* (Vammala 1974), s. 253; Kaarlo Kaira, *Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan* (Helsinki 1932), s. 206, 85; Ora Meres-Wuori, *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä* (Helsinki 1998), s. 136; Ilkka Saraviita, *Kansainvälinen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa* (Vammala 1973), s. 112.

208 Den av justitieministeriet sommaren 1991 tillsatta statsförfattningskommissionen föreslog i sitt delbetänkande ett antal numererade ställningstaganden av vilka det femte gällde skyldigheten att ratificera fördrag (Kommittébetänkande 1992:2, s. 51–52). Där föreslogs att man skulle utreda möjligheten att ge riksdagen rätt att ålägga regeringen att ratificera ett fördrag som riksdagen vill att Finland skall förbinda sig att iaktta och samtidigt utreda om riksdagen kunde ges möjlighet att på eget initiativ godkänna ett fördrag som regeringen inte har föreslagit att skall godkännas. Förslagen ledde inte till någon fortsatt beredning. Beredningen av en reform av det utrikespolitiska beslutsfattandet gavs i mars 1992 i uppdrag åt en kommitté (Statsförfattningskommittén 1992), som i sitt betänkande inte tycks ha behandlat en utvidgning av riksdagens formella motionsrätt till fördrag, se Kommittébetänkande 1992:23 och 1994:4.

Utövandet av motionsrätten är också förenat med vissa formella normer som gäller förfarandet. Enligt RO 1928 31 § innehöll en lagmotion ett ”i lagform avfattat förslag”. Någon motsvarande hänvisning till lagförslag intogs inte i grundlagen. Grundlagen kan dock fortfarande anses förutsätta att såväl regeringens propositioner som riksdagsledamöternas lagmotioner innehåller ett i lagform avfattat förslag till ny lag. Enligt parlamentarisk praxis har det stått klart att en motion också skall innefatta en motivering. I praktiken har det också förutsatts att frågor av olika slag inte får ingå i samma motion. Dessa krav finns också uttalade i AO 20 §. Av tradition har det stått klart att en lagmotion kan väckas av även flera riksdagsledamöter tillsammans. Ställningen som första undertecknare har också juridisk betydelse så till vida att enligt AO 20,3 § kan bara den första undertecknaren återta motionen, och han eller hon behöver inte ens de andra undertecknarnas samtycke till det.²⁰⁹ Såsom konstaterades ovan finns det inte längre någon tidsgräns för väckandet av motioner. Enligt 70 § i grundlagen skall lagmotioner väckas ”medan riksdagen är sammankallad”, vilket här betyder detsamma som i GL 26,1 §, som gäller förtida riksdagsval, och GL 61,4 §, som gäller regeringsbildning. Lagmotioner kan således inte väckas medan riksmötet i enlighet med AO 3 § är avbrutet eller när riksdagen i enlighet med GL 33,2 § redan har avslutat sitt arbete under valperiodens sista riksmöte.

Riksdagsledamöternas lagmotioner är inte det enda sättet att ta upp lagstiftningsfrågor inom riksdagen. Enligt GL 34,3 § kan talmanskonferensen ta initiativ till stiftande av en lag om riksdagens tjänstemän. Denna rätt utesluter inte rätt för ledamöterna att väcka en lagmotion i saken. Finansutskottet har av tradition med stöd av RO 49,2 § ansetts ha rätt att föreslå sådana lagändringar som är nödvändiga för att täcka de utgifter som ingår i statsbudgeten. Några bestämmelser om denna rätt har inte intagits i den nya grundlagen, men avsikten är att den – som en praktisk nödvändighet – skall finnas kvar.²¹⁰

Utskottens rätt att i samband med behandlingen av ett på normalt sätt väckt lagförslag föreslå ändringar också i sådana lagar som inte nämns i förslaget men som utskottet anser att behöver ändras i den aktuella lagreformen, kan betraktas som ett slags initiativrätt. Emellertid är det inte så mycket fråga om en initiativrätt som om riksdagens – och de beredande utskottens – rätt att göra ändringar i anhängiga lagförslag. Om förverkligandet av de eftersträlvade förändringarna kräver det kan ändringar göras också i andra lagar som inte nämns i det väckta lagförslaget. Denna riksdagens rätt begränsar sig inte enbart till ändringar i existerande lagar utan kan i princip också innebära att en helt ny lag föreslås. En principiellt och praktiskt viktig

209 Bestämmelsens linje avviker här från den bestämmelse som ingick i RO 32 § fr.o.m. 1983 och enligt vilken alla som undertecknat motionen skulle underteckna skrivelsen om återtagandet. Ang. bestämmelsen se RP 194/1982 RD och GrUB 51/1982 RD samt L 278/1983. Den linje som omfattas i den nuvarande arbetsordningen motiverades i första hand med att för motioner som undertecknats av flera ledamöter kunde det i praktiken vara svårt att få allas underskrift på skrivelsen om återtagandet och att motionen ändå i allmänhet har väckts utifrån den första undertecknarens initiativ TKF 1/1999 RD, s. 14.

210 Se RP 1/1998 RD, s. 91.

begränsning av denna ”initiativrätt” är förståeligt nog att ändringsförslagen substantiellt ska rymmas inom ramen för det anhängiga lagstiftningsprojektet.²¹¹

Budgetmotioner gäller, liksom namnet säger, motioner som hänför sig till budgeten.

Budgetmotionerna föregicks av finansmotioner enligt RO 1928 31 §, vilka enligt bestämmelsens ursprungliga ordalydelse innehöll ”förslag om upptagande av anslag i statsförslaget för följande finansår”. Motionsrätten gällde alltså bara upptagandet av anslag, dvs. i praktiken anslag som inte ingått i regeringens budgetproposition. Om en sådan motion godkändes, intogs anslaget enligt RF 68 § såsom villkorligt i statsbudgeten. Villkorligt betydde att anslaget fick användas endast om republikens president godkände det. I samband med att grundlagarnas bestämmelser om statsfinanserna reviderades 1991 ändrades benämningen till budgetmotion. Samtidigt utvidgades området för dessa motioner så att de kan innehålla ”förslag till anslag eller annat beslut som skall tas in i statsbudgeten eller till en sådan ändring i statsbudgeten som har direkt samband med regeringens tilläggsbudgetproposition” (RO 31 §). Samtidigt bibehölls bestämmelsen i RF 68 § om villkorligt godkända anslag med anledning av budgetmotioner oförändrad.²¹² Den reglering som infördes 1991 har också tagits in i den nya grundlagen vad gäller rätten att väcka budgetmotioner. Den är uppdelad i en allmän bestämmelse om budgetmotioner i GL 39 § och i en bestämmelse om motioner i samband med tilläggsbudgetpropositioner i 86 § 2 mom.

I den nya grundlagen har man däremot slopat den villkorlighet som godkända budgetmotioner tidigare var förenade med.²¹³

En budgetmotion kan enligt GL 39,2 § och GL 83,3 § innehålla förslag till anslag eller något annat beslut som skall tas upp i budgeten eller i en tilläggsbudget.

I det skede då den nya grundlagen stiftades strävade man inte efter att definiera området för budgetmotioner, utan man nöjde sig i första hand med att endast hänvisa till den tidigare RO 31 §. Vid en granskning av området för motionsrätten är således de synpunkter som framfördes i samband med reformen 1991 av betydelse. I motiveringen till sin proposition konstaterade regeringen då följande om området för budgetmotioner:

211 Ett färskt exempel på detta förfarande är behandlingen av RP 205/2010 RD. Propositionen handlade bl.a. om att inrätta ett människorättscenter i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli och det föreslogs också ändringar i lagen om riksdagens justitieombudsman och i lagen om justitiekanslern i statsrådet. I sitt betänkande (GrUB 12/2010 RD) föreslog grundlagsutskottet dels ändringar i de förslag som gällde de nämnda lagarna, dels sådana ändringar i lagen om riksdagens tjänstemän som utskottet ansåg behövliga.

212 Ang. ändringarna se RP 262/1990 RD och GrUB 17/1990 RD samt lagarna 1077 och 1078/22.7.1991.

213 Ang. bestämmelserna om villkorliga anslag och praxis se t.ex. Hakkila 1939, s. 283–284; Purhonen 1961, s. 74–78, 193–195, 199–200 och Tauno Vesänen, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. (Vammala 1965), s. 44–47. Villkorliga anslag som godkändes utifrån motioner och bibehållandet av deras villkorlighet granskades också i motiveringen till RP 262/1990 RD som ledde till ovan nämnda reform 1991, s. 29–30, 59. Saken behandlades också av grundlagsutskottet (GrUB 17/1990 RD, s. 5–6), som på samma sätt som regeringen understödde bibehållen villkorlighet. I sitt utlåtande till grundlagsutskottet föreslog statsutskottet dock att villkorligheten skulle slopas helt och hållet (StaUU 8/1990 RD). Ang. utelämnandet av villkorligheten i den nya grundlagen se RP 1/1998 RD, s. 58.

”En budgetmotion kan enligt förslaget gälla alla ärenden som kan avgöras i statsbudgeten. Det tillåtna området för en motion skall enligt förslaget bestämmas enligt vad som får beslutas i budgeten. En motion kan innehålla t.ex. förslag som gäller enbart inkomststater, användningsändamålet för anslag, dispositionsvillkoren eller annan motivering, anslagstypen eller förslag som gäller affärsverks service- eller andra målsättningar. En motion kan också innehålla ett förslag till minskning av ett anslag eller en fullmakt.”²¹⁴

En budgetmotion är, till skillnad från en lagmotion, den obligatoriska formen när man vill föreslå ändringar i regeringens propositioner. Enligt systemet med LO 1906 hade ledamöterna i praktiken haft möjlighet att föreslå nya anslag ännu när budgeten behandlades i plenum. Möjligheten att på detta sätt besluta om nya anslag, utan behörig beredning, stred dock mot sunda budgetberedningsprinciper. Av denna anledning intogs i RO 1928 75 § en uttrycklig bestämmelse enligt vilken en ledamots förslag om ett nytt anslag som inte ingår i budgetpropositionen kan beaktas endast om det har väckts genom en behörig finansmotion. Bestämmelsen var i kraft tills den nya grundlagen stiftades, dock kompletterad (1078/1991) så att den gällde inte bara anslagsförslag utan också förslag om andra beslut som skulle införas i statsbudgeten. I det nya grundlagssystemet har motsvarande bestämmelse utfärdats i arbetsordningen (AO 59,3 §).²¹⁵

En budgetmotion kan vara både en motion som behandlas i samband med den egentliga budgetpropositionen och en motion som hänför sig till en tilläggsbudget. De sistnämnda berörs av GL 86 § 2 mom., enligt vilket en riksdagsledamot kan väcka en budgetmotion angående en sådan ändring av statsbudgeten som har ”direkt” samband med en tilläggsbudgetproposition. Genom detta krav på direkt samband har man försökt förhindra budgetmotioner som gäller sådana punkter i budgeten som inte ingår i tilläggsbudgetpropositionen.²¹⁶

Till skillnad från lagmotioner var väckandet av finansmotioner och senare budgetmotioner under hela den tid RO 1928 tillämpades bundet till de tider för väckande av motioner som angavs i grundlagen. Fram till ändringarna 1983 var dessa tider gemensamma för alla typer av motioner, men när det blev tillåtet att väcka lagmotioner hela den tid riksdagen var församlad, fortsatte bestämmelserna om tiden för väckande av motioner i ändrad form att gälla finansmotioner och hemställningsmotioner²¹⁷. Att väcka finansmotioner var enligt bestämmelsen möjligt både i början av riksdagen och under en tid som hänförde sig till den tidpunkt budgetpropositionen inkom. Möjligheten att väcka dessa motioner, som nu benämns budgetmotioner, i början av riksdagen slopades i samband med revideringen av grundlagarnas bestämmelser om statsfinanserna 1991²¹⁸. Tiden för väckande av motioner var enligt den ändrade bestämmelsen sju dagar efter att budgetpropositionen inkommit och tiden

214 Se RP 262/1990 RD, s. 62 och GrUB 17/1990 RD.

215 Ang. ledamöternas möjligheter före riksdagsordningen 1928 att föreslå nya anslag se Purhonen 1961, s. 17, 59–62. Ang. RO 1928 75 § se t.ex. Hakkila 1939, s. 591–595. Ang. AO 59,3 § se TKF 1/1999 RD, s. 35–40.

216 Se RP 1/1998 RD, s. 138.

217 RO 32 §; 278/1983.

218 RO 32 §; 1078/1991.

för väckande av motioner i anslutning till tilläggsbudgetpropositionen tre dagar efter att propositionen inkommit. Tiden för väckande av motioner i anslutning till den ordinarie budgetpropositionen förlängdes till fjorton dagar 1992.²¹⁹

I den nya grundlagen intogs inga bestämmelser om tiden för väckande av budgetmotioner, utan tiden är beroende av regleringen i arbetsordningen (GL 52 §). I 20 § i arbetsordningen har man i huvudsak behållit riksdagsordningens bestämmelser. En budgetmotion kan enligt den väckas först när propositionen om statsbudgeten har lämnats till riksdagen och motionen skall lämnas in senast klockan 12 den tionde dagen²²⁰ efter det propositionen meddelades ha anlänt. En motion med anledning av en tilläggsbudgetproposition och en proposition enligt GL 83,2 § och GL 71 § som kompletterar budgetpropositionen skall lämnas in senast klockan 12 den fjärde dagen efter det propositionen meddelades ha anlänt.

Åtgärdsmotioner innebär i huvudsak en fortsättning på den reglering som i RO 1928 31 § gällde hemställningsmotioner.

Den historiska bakgrunden till hemställningsmotionerna utgjordes av petitionsförslagen enligt LO 1906 30 §. Området för hemställningsmotionerna definierades inte desto mera i grundlagen.²²¹ Enligt RO 1928 31 § 1 mom. 2 punkten innehåller en hemställningsmotion ”förslag att riksdagen måtte hos regeringen hemställa om vidtagande av åtgärd i ärende, som hör till regeringens befogenhet”. Lagrummet var i kraft i oförändrad form tills den nya grundlagen stiftades. Vanligtvis gällde hemställningsmotionerna förslag om att regeringen skulle bereda en proposition om någon lagstiftningsåtgärd eller utreda behovet av att vidta lagstiftningsåtgärder i något visst ärende. Det väsentliga i bestämmelsen var ändå att det var fråga om en till regeringen riktad hemställan och att den äskade åtgärden borde höra till regeringens behörighet.

I den nya grundlagen har hemställningsmotionerna ersatts med åtgärdsmotioner. Den nya benämningen är mera träffande än den tidigare så till vida att ordet hemställan inte riktigt lämpar sig för att beskriva beslut av det viktigaste statsorganet. Enligt den punkt i GL 39 § som gäller åtgärdsmotioner innehåller en sådan motion förslag om att ”lagberedning skall inledas eller någon annan åtgärd vidtas”. Förslagets anknytning till lagberedningen har också betonats i motiveringen till bestämmelsen.²²²

219 RO 32 §: 205/1992. Ang. ändringen se RP 226/1991 RD och GrUB 1/1992 RD.

220 Enligt den ursprungliga ordalydelsen i den nya AO 20 § var tiden senast den fjortonde dagen efter det propositionen meddelades ha anlänt. År 2003 ändrades tiden till tio dagar därför att tidtabellen för avlämtande av budgetpropositionen hade senarelagts med ungefär två veckor, se TKF 2/2002 RD och GrUB 11/2002 RD.

221 Som någon slags definition se ändå LO 1906 28 § 1 mom.: ”I enlighet med den rätt, som härintills tillhört Ständerna, är lagtima landtdag berättigad att till Kejsaren och Storfursten framställa petitioner, å hvilka Kejsaren och Storfursten fäster det afseende han finner för landet nyttigt.” Enligt samma paragraf kunde också landtdagen avläta adresser till regenten ”i utomordentliga fall eller med anledning av särskilda tilldragelser”. Ang. petitionsförslag se t.ex. Ahava 1914, s. 89–93 och 96–99.

222 I motiveringen till RP 1/1998 RD konstaterades ang. området för åtgärdsmotioner i sak endast följande (s. 92): ”Riksdagsmännen har inte tillgång till personal som är insatt i lagberedningsfrågor och som skulle kunna bereda större lagreformer. Det har därför ansetts nödvändigt att en ledamot kan lägga fram förslag om behövlig lagberedning utan att motionen behöver vara uppgjord i form av ett färdigt lagförslag. För detta föreslås i den nya grundlagen bestämmelser om åtgärdsmotioner, som skall ersätta de nuvarande hemställningsmotionerna. Åtgärdsmotionerna begränsas inte till att gälla endast ärenden som faller inom ramen för regeringens behörighet, utan en åtgärdsmotion skall i specialfall även kunna gälla t.ex. riksdagens egna organ.”

Den i bestämmelsen genomgående använda formuleringen ”som innehåller förslag” är så till vida klar i fråga om de andra typerna av motioner att motionerna innehåller förslag i en sak som riksdagen själv beslutar om enligt grundlagen. När samma formulering används i fråga om åtgärdsmotioner blir det öppet till vem det i punkten avsedda förslaget riktas eller kan riktas.

Med beaktande av de tidigare grundlagsbestämmelser som ligger bakom bestämmelsen och praxis står det klart att det i en motion kan föreslås att regeringen inleder lagberedning gällande en viss sak eller vidtar någon annan åtgärd som hör till regeringens befogenheter. Ett sådant förfarande passar även allmänt in i det parlamentariska systemet. I motiveringen till regeringens proposition²²³ hänvisas det emellertid till att åtgärdsmotionerna inte är begränsade till att gälla endast förslag som läggs fram för regeringen utan också i specialfall kan gälla till exempel riksdagens egna organ. Att utsträcka den initiativrätt som avses i lagrummet till förslag som läggs fram för andra organ än regeringen vore dock problematiskt. Att riksdagen skulle lägga fram förslag varom beslut fattats på grundval av en åtgärdsmotion för något organ eller någon myndighetsinstans som lyder under regeringen, t.ex. justitieministeriets lagberedningsavdelning, passar inte in i det parlamentariska systemet när det gäller förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Att lägga fram förslag för sådana organ som inte lyder under regeringen och inte på något sätt är politiskt eller juridiskt ansvariga inför riksdagen passar inte heller ihop med riksdagens ställning i förhållande till exempelvis domstolsväsendet eller självstyrda inrättningar. Ingenting i det skede då bestämmelsen tillkom eller dess historiska bakgrund tyder heller på ett sådant syfte.

Ovan nämnda motivering förblir också oklar när det gäller riksdagens egna organ. En åtgärdsmotion kunde vara ett sätt att ta upp ett ärende även när motionen syftar på en åtgärd som skall vidtas inom riksdagen. Till skillnad från lagmotioner och budgetmotioner skulle det här ändå inte vara uppenbart vilka slags beslut i riksdagen som kunde tas upp genom en sådan motion. En sådan föreslagen åtgärd kunde uppenbarligen vara antingen en sådan som ankommer på något av riksdagens organ eller en sådan som plenum fattar beslut om. I ingetdera fallet kan en åtgärdsmotion som sådan innebära någon ny befogenhet för plenum eller riksdagens organ. Den kan inte heller skapa några nya procedurnormer för det egentliga beslutsfattandet om några ärenden i riksdagen. En åtgärdsmotion kan åtminstone inte vara en alternativ kanal för att ta upp sådana ärenden där sättet att ta upp ärendena är särskilt reglerat i grundlagen, som fallet är t.ex. i ministeransvarighetsärenden (GL 115 §). Att tolka området för åtgärdsmotioner så att de kunde vara även ett sätt att ta upp åtgärder som beslut fattas om inom riksdagens egen krets verkar inte riktigt konsekvent inom ramen för den helhet som GL 39 § utgör. I GL 39 § 1 mom. förutsätts ju att sätten att ta upp ärenden regleras i grundlagen eller i arbetsordningen och i enlighet med detta föreskrivs i AO 21 § bland annat om behandlingen av sådana förslag som riksdagsledamöterna lagt fram om ”något annat ärende inom riksdagens behörighet, om

²²³ Se RP 1/1998 RD, s. 92. Stället har också citerats i fotnot 222.

vars upptagande inte föreskrivs särskilt”. Bestämmelsen kan anses motiverad och överensstämma med tidigare praxis²²⁴. Det kan också antas att den i praktiken täcker de behov som ledamöterna kan ha när de försöker ta upp saker till behandling som faller inom riksdagens behörighet.

Annan rätt att ta upp ärenden

I början av GL 39 §, som anger hur ärenden tas upp till behandling, nämns de principiellt och de facto viktigaste formerna: regeringens propositioner och riksdagsledamöternas motioner. Dessutom konstateras i bestämmelsen att ett ärende kan tas upp på något annat sätt som anges i grundlagen eller arbetsordningen. Att just arbetsordningen nämns vid sidan av grundlagen som en författning där det bestäms hur ärenden tas upp till behandling är motiverat så till vida att det förfarande som iakttas när ärenden tas upp är i allra högsta grad riksdagens interna sak.

Vissa av riksdagsledamöternas rättigheter när det gäller att ta upp ärenden regleras direkt i grundlagen. Ett gemensamt drag för så gott som alla dessa arrangemang är att de betjänar det parlamentariska systemets funktionsduglighet – tillsynen över regeringens verksamhet och dialogen med regeringen. Direkt samband med uttröendet av det förtroende som regeringen åtnjuter har interpellationerna, som regleras i GL 43 § och som skall framställas av minst tjugo riksdagsledamöter. En fråga som gäller en ministers juridiska ansvar kan enligt GL 115 § tas upp i grundlagsutskottet och vidare i riksdagen genom bland annat en anmälan som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter. Samma möjlighet gäller enligt GL 117 § även inledande av undersökning av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder. Interpellationsförfarandet och förfarandena i anslutning till förverkligandet av det juridiska ansvaret granskas separat senare. Riksdagsledamöternas i GL 45 § föreskrivna rätt att ställa spørsmål till ministrarna i frågor som gäller deras ansvarsområde är viktigt med tanke på dialogen mellan riksdagen och regeringen.

Lantdagsordningen 1906 innehöll ursprungligen endast möjlighet att framställa frågor (fi. interpellationsi) till medlemmarna av senaten (32 §). Enligt en bestämmelse i arbetsordningen (31,2 §) kunde de leda till beslut om formuleringen av övergången till dagordningen. Genast efter självständigheten (31.12.1917) infördes i lantdagsordningens vederbörande paragraf ett uttryckligt stadgande om att regeringen skulle åtnjuta riksdagens förtroende. Samtidigt preciserades regleringen av frågor – som nu kallades interpellationer (fi. välikysymys) - och tillfogades ett stadgande enligt vilket lantdagsmännen hade rätt att ställa skriftliga spørsmål som medlemmarna av regeringen skulle besvara. Regeringsmedlemmen skulle vid en tidpunkt som överenskomms med talmannen ge ett skriftligt eller muntligt svar på spørsmålet, om han inte ansåg att det inte fanns något svar att ge. Av betydelse var att ett sådant skriftligt spørsmål inte kunde leda till överläggning eller beslutsfattande i lantdagen. Bestämmelsen intogs i sak oförändrad i RO 1928 37,1 § och med undantag för några små

²²⁴ AO 1927 29 § 1 mom., 34 § 2 och 3 mom. och 66 §

ändringar utan större betydelse för sakinnehållet förblev den i kraft till dess att den nya grundlagen stiftades.²²⁵

I förlängningen ansåg riksdagen ändå att bestämmelserna om skriftliga frågor inte var tillfredsställande. Missnöjet berodde i första hand på att förfarandet i praktiken blev nästan uteslutande skriftligt, eftersom svaren i praktiken nästan alltid gavs i skriftlig form och ingen debatt var tillåten i saken. För att blåsa liv i dialogen mellan riksdagen och regeringen fogades 1966 till riksdagsordningen en ny bestämmelse om så kallade muntliga frågor (37 a §). Enligt den hade en ledamot rätt att till en medlem av statsrådet ställa ett kort muntligt fråga i en angelägenhet som hörde till dennes ämbetsområde. Frågan skulle avlämnas skriftligen avfattad till talmannen, som bringade det till statsrådsmedlemmens kännedom. Det nya var att medlemmarna av statsrådet skulle svara muntligen, svaren framfördes under ett sammanträde där muntliga frågor behandlades och frågeställaren hade rätt att med anledning av svaret ställa två korta tilläggsfrågor i anslutning till huvudfrågan. Annan diskussion i ärendet tilläts inte och riksdagen kunde inte fatta något beslut gällande saken. Om en minister ansåg att ett fråga inte kunde besvaras på grund av sakens beskaffenhet skulle han på det sätt som föreskrivits för svar meddela riksdagen detta och samtidigt uppge skälen till detta.

På grundval av en lagmotion företogs 1987 i RO 37 a § ändringar vilkas syfte var att göra förfarandet i anslutning till muntliga frågor smidigare och utvidga möjligheten till diskussion i samband med dem. Frågeställaren hade möjlighet att med anledning av ministerns svar hålla högst två anföranden innehållande frågor eller kommentarer. Talmannen kunde enligt prövning tillåta också andra ledamöter att hålla ett anförande i ärendet. Ministern hade rätt att besvara alla anföranden. Annan diskussion i ärendet tilläts inte. År 1992 föreslog regeringen i samband med vissa ändringar som gick ut på att utveckla den parlamentariska debatten att RO 37 a §, som gällde den muntliga frågainsstitutionen, skulle upphävas helt och hållet. I enlighet med grundlagsutskottets ståndpunkt bibehölls dock bestämmelserna men med den ändringen att i den nya RO 37 a § (691/1993) gavs talmanskonferensen omfattande rätt att besluta att ordna debatter i plenum där ledamöterna har rätt att ställa korta muntliga frågor till medlemmarna av statsrådet. Under sådana diskussioner – muntliga frågetimmar – kunde man avvika från bestämmelserna i RO 57 § och 59 § om beviljande och hållande av anföranden. Den närmare regleringen gjordes beroende av arbetsordningen och de anvisningar som talmanskonferensen utfärdade med stöd av den. Bestämmelsen ändrades inte förrän den nya grundlagen stiftades.²²⁶

Till informationsutbytet mellan riksdagen och regeringen hänför sig också den nya 37 b §, som fogades till riksdagsordningen 1989 och där det föreskrevs om spör-

²²⁵ Ang. den ursprungliga bestämmelsen i LO 1906 32 § och dess tillämpning se Ahava 1914, s. 100–103 och 237–238. Ang. ändringen 31.12.1917 se kort t.ex. Hakkila 1939, s. 482–484. Ang. ändringar i RO 1928 37,1 § se lagarna 775/1948 och 316/1987.

²²⁶ Ang. stiftandet av och målen för RO 37 a § se RP 195/1965 RD, GrUB 34/1965 RD och lag 117/1966. Ang. 1987 års ändringar se LM 168/1986 RD (ledamot Paasio m.fl.), GrUB 51/1986 RD och lag 316/1987. Ang. ändringarna 1993 se RP 361/1992 RD, GrUB 6/1993 RD och lag 691/1993.

mål till statsrådet och statsrådets frågetimmar i anslutning därtill. Dess syfte var att förbättra möjligheterna till aktuell politisk debatt på riksdagens initiativ så att debatten skulle föras om utvalda frågor som riktats till hela statsrådet. Enligt den nya bestämmelsen kunde till statsrådet ställas spörsmål i angelägenheter som angår rikets styrelse eller dess förhållande till utländska makter och som hör till statsrådets behörighetsområde. Spörsmålet var skriftligt och skulle lämnas till talmannen undertecknat av minst fyra ledamöter. Av betydelse var att det var beroende av talmanskonferensens prövning vilka spörsmål som sändes till statsrådet för att besvaras. Övriga spörsmål förföll. På statsrådets vägnar besvarades spörsmålet under nästa frågetimme med statsrådet av statsministern eller av den medlem av statsrådet som denne bestämt. Spörsmålets första undertecknare fick med anledning av svaret första ordet, men i övrigt var det beroende av talmannens prövning om andra fick ordet. Riksdagen fattade inte något beslut i saken. Närmare bestämmelser om förfarandet skulle utfärdas i arbetsordningen. Där bestämdes bland annat att frågetimme med statsrådet hålls i allmänhet vid plenum den första torsdagen i månaden. Bestämmelsen i RO 37 b § ändrades inte förrän den nya grundlagen stiftades.²²⁷

De viktigaste delarna av denna helhet av olika spörsmål och diskussioner, som så småningom genomfördes i riksdagsordningen, har också tagits in i det nya grundlagssystemet. I två övergripande avseenden avviker dock arrangemangen avsevärt från de tidigare. I enlighet med det allmänna skrivsättet för den nya grundlagen har i grundlagen nu intagits bara de allmänna bestämmelserna i 45 § om rätt för riksdagsledamöterna att ställa spörsmål som skall besvaras av ministrarna och om möjligheten att ordna debatter om aktuella frågor i plenum. Samtidigt har den närmare regleringen överlåtits åt arbetsordningen och de närmare anvisningar som talmanskonferensen utfärdar med stöd av den. Den andra övergripande ändringen är att i denna närmare reglering i arbetsordningen har man avstått från de i praktiken alltför stela frågetimmarna med statsrådet utan att ändå utesluta möjligheten att vid behov ordna frågestunder av denna typ.²²⁸ De väsentliga dragen hos de tidigare arrangemangen finns dock kvar: initiativet ligger hos riksdagen, riksdagen fattar inget beslut och vid behandlingen kan man avvika från bestämmelserna om ledamöternas rätt att tala fritt.

Med stöd av 45 § i grundlagen har det i arbetsordningen utfärdats närmare bestämmelser om muntliga frågestunder (AO 25 §) och skriftliga spörsmål (AO 27 §). Under en muntlig frågestund kan ledamöterna muntligen ställa korta spörsmål till ministrarna. Talmanskonferensen beslutar om ordnandet av frågestunder. Talmannen tillåter enligt egen prövning ledamöterna och ministrarna att yttra sig i saken. När talmannen anser att saken debatterats tillräckligt förklarar han eller hon debatten avslutad. Talmanskonferensen har rätt att utfärda närmare anvisningar om saken. Enligt den anvisning som godkändes 15.2.2000 ordnas muntliga frågestunder i allmänhet torsdag eftermiddag och de pågår i regel en timme. Talmannen kan tillåta

227 Ang. införandet av och målen för RO 37 b § se RP 246/1988 RD, GrUB 2/1989 RD och lag 297/1989. Se också AO 1927 52 c § (1989) som gällde denna frågetimme.

228 Se motiveringen till bestämmelsen i AO 25 § om muntliga frågetimmar, TKF 1/1999 RD, s. 16.

tilläggsfrågor. Talmanskonferensen kan reservera en frågetimme eller någon del av en frågetimme för behandlingen av frågor som gäller ett visst förvaltningsområde eller något särskilt ärende. – I praktiken är de muntliga frågorna och svaren och debatterna i anslutning till dem en fortlöpande verksamhet som utgör ett viktigt element i den parlamentariska tillsynen över regeringen.²²⁹

En riksdagsledamot kan enligt AO 27 § ställa ett skriftligt fråga till en minister i en fråga som gäller dennes ansvarsområde. Talmannen sänder frågan till statsrådet. Svaret på frågan skall ges inom 21 dagar från det att frågan sändes till statsrådet. Meddelande om att svar kommit till riksdagen antecknas i protokollet från plenum. På grundval av det ökande antalet skriftliga frågor har i bestämmelsen införts ett bemyndigande att begränsa dem, enligt vilket riksdagen kan på förslag av talmanskonferensen besluta att en riksdagsledamot får ställa endast ett visst antal skriftliga frågor under ett riksmöte eller en del av det. Bemyndigandet har inte utnyttjats.²³⁰

Riksdagsledamöterna har också rätt att ta så kallade debattinitiativ. Det är inte fråga om ledamöternas i grundlagen avsedda rätt att väcka motioner (GL 39 §), utan en i AO 26 § angiven rätt för riksdagsledamöterna att lägga fram förslag om en i GL 45,3 § avsedd debatt om en bestämd aktuell fråga. Sådana förslag har i riksdagshandlingarna börjat kallas debattinitiativ. En bestämmelse om möjligheten att ordna sådana debatter och ledamöternas rätt att föreslå sådana intogs som en ny 36 b § i riksdagsordningen 1993. Enligt bestämmelsen hade en ledamot rätt att förelägga talmanskonferensen ett skriftligt förslag om att en av ledamöterna föreslagen aktuell fråga skulle debatteras vid plenum. Beslutet om debatt fattades av talmanskonferensen. Om det inte ordnades någon debatt om den föreslagna frågan, förföll förslaget. Vid en sådan debatt kunde ordet ges och anföranden hållas med avvikelse från de allmänna bestämmelserna om ledamöternas rätt att tala fritt. Något beslut fattades inte i den fråga som behandlats.²³¹ Arrangemanget har i väsentliga delar överfört som sådant till det nya grundlagssystemet, dock så att det inte nu föreskrivs i grundlagen (GL 45,3 §) om ledamöternas rätt att lägga fram debattförslag, utan i arbetsordningen, i 26 §. Enligt bestämmelsen utfärdar talmanskonferensen närmare anvisningar om saken.

Riksdagsledamöternas på arbetsordningen grundade rätt att ta upp ärenden regleras förutom på de ovan nämnda ställena dessutom i AO 21 §. Enligt bestämmelsen

229 En någorlunda bild av användningen av muntliga frågor ger statistiken över ärenden under de muntliga frågestunderna på riksdagens webbplats: 2000 RD 264 st., 2001 RD 212 st., 2002 RD 259 st., 2003 RD 151 st., och 2004 RD 236 st.

230 Ang. motiveringen till bemyndigandet se TKF 1/1999 RD, s. 17–18. Från antalet skriftliga frågor som anges i motiveringen (1996 RD 1 011 st., 1997 RD 1 357 st. och 1998 RD 1 745 st.) har man kommit ner något efter att den nya grundlagen trädde i kraft. Under exempelvis valperioden 2007–2010: 2007 RD 637 st., 2008 RD 1 066 st., 2009 RD 1 119 och 2010 RD 1 300. st.– Inställningen till att utnyttja bemyndigandet i AO 27 § togs upp i talmanskonferensen hösten 2005. Omsorgsminister Liisa Hyssälä hade i ett brev till riksdagens generalsekreterare informerat talmanskonferensen om att de till henne ställda skriftliga frågorna (under regeringsperioden därtills 284 st.) föranledde synnerligen mycket arbete i ministeriet, och hörde sig för om talmanskonferensens möjlighet att ingripa i situationen. Talmanskonferensen beslöt på sitt möte 20.9.2005 att ministerns brev inte föranleder några åtgärder.

231 Ang. införandet av RO 36 b § se RP 361/1992 RD, GrUB 6/1993 RD och L 691/1993.

har riksdagsledamöterna rätt att lägga fram förslag om ändring av arbetsordningen och tillsättande av ett tillfälligt utskott. Förutom dessa klart avgränsade saker har ledamöterna rätt att lägga fram förslag om "något annat ärende inom riksdagens behörighet, om vars upptagande inte förskrivs särskilt". Denna punkts räckvidd är inte helt klar. Utgångspunkten torde emellertid vara att det är ärenden som hör till plenum, antingen för att de förutsätter beslut eller åtminstone för att de skall debatteras.²³² Utformningen av punkten tyder på att förslagsrätten enligt AO 21 § inte konkurrerar med andra arrangemang för hur ärenden tas upp, utan "särskilt" föreskrivet annat upptagande av ärenden utesluter rätten enligt AO 21 §. Vid beredningen av arbetsordningen har man emellertid utgått ifrån att förslag som avses i punkten kan läggas fram om några sådana frågor där det enligt AO 6 § är talmanskonferensens sak att lägga fram förslag.²³³ Kravet "föreskrivs särskilt" måste under alla omständigheter anses kräva att bemyndigandet för ett annat sätt att ta upp ärenden är konkret och innehållsligt bestämt. Sålunda kan t.ex. bestämmelsen i AO 6 § 1 mom. 1 punkten om talmanskonferensens uppgift att "lägga fram förslag...om hur riksdagsarbetet ska ordnas" inte anses som en i AO 21 § avsedd begränsning av ledamöternas rätt att lägga fram förslag. Som ett exempel på en fråga beträffande vilken det inte finns några andra bestämmelser om hur den skall tas upp och som klart hör till tillämpningsområdet för AO 21 § kan nämnas prövning och beslut enligt GL 28,4 § beträffande huruvida en ledamot som blivit dömd till ett straff kan fortsätta som riksdagsledamot.

Jäv i uppdraget som riksdagsledamot

I GL 32 § ingår en separat bestämmelse om jäv för riksdagsledamöter. Det är inte fråga om en bestämmelse som kompletterar jävsbestämmelser som finns på andra ställen i lagstiftningen utan avsikten är att jäv för riksdagsledamöter skall avgöras enbart utgående från denna bestämmelse. Detta beror på den särskilda karaktären hos uppdraget som riksdagsledamot och de krav som det ställer. Riksdagens verksamhet som statsmakt skiljer sig väsentligt från myndighetsmaskineriets verksamhet och därför kan regleringen av dess verksamhet inte bindas till regleringen av myndighetsmaskineriet. Uppdraget som riksdagsledamot har enligt vedertagen praxis inte betraktats som en tjänst och det har inte förutsatts att bestämmelserna om

²³² Att det just var fråga om ärenden som skulle behandlas i plenum fördes klart fram i den gamla AO 34,3 § som var en av de bestämmelser som den nuvarande AO 21 § ersätter. Se härom även TKF 1/1999 RD, s. 14. Det var alltså fråga om riksdagens – i egenskap av statsorgan – beslut och inte om beslut som över huvud fattas i riksdagen. I förslaget som ledde till arbetsordningen (TKF 1/1999 RD, s. 14) nämns dock att förslaget kunde gälla ett ärende som riksdagen eller "något organ som riksdagen har tillsatt" skall besluta om. Som exempel kan kanske de nämnda förslagen om ändring av de allmänna anvisningar som talmanskonferensen har godkänt för utskotten betraktas som praktiskt ändamålsenligt. Däremot torde det inte kunna betraktas som korrekt att ett i AO 21 § avsett förslag kunde gälla någon åtgärd som utskottet skall besluta om, t.ex. att utskottet med stöd av GL 47,2 § beslutar att begära en utredning av ministeriet.

²³³ Se TKF 1/1999 RD s. 14, där det på detta sätt nämns förslag till ändring av ett reglemente eller en instruktion och förslag till ett i AO 27,4 § avsett beslut om att begränsa de skriftliga spörsmålen.

tjänstemannaansvar eller jäv för tjänstemän skall tillämpas på det.²³⁴ I den allmänna lagstiftningen framgår detta redan av att statstjänstemannalagen (750/1994) enligt definitionen i 1 § inte gäller uppdraget som riksdagsledamot och att förvaltningslagen (434/2003), vars 28 § är en central bestämmelse om jäv för tjänstemän, enligt lagens 2 § för riksdagens del gäller endast riksdagens ”ämbetsverk”. Liksom inom offentlig verksamhet i allmänhet betjänar jävsbestämmelserna även i riksdagen förtroendet för att de avgöranden som träffas är korrekta. Vid tolkningen av bestämmelserna om jäv för ledamöter är det emellertid också väsentligt att ledamöternas frihet att sköta det uppdrag som anförtrotts dem genom val inte bör begränsas utan klara grunder.

Redan i 53 § i LO 1906 föreskrevs att i ett ärende som gällde en ledamot ”personligen” fick denne delta i överläggningen, men inte när beslutet fattades. Bestämmelsen intogs med nästan samma ordalydelse i RO 1928 62 §. I RO 44,2 § föreskrevs dessutom att ingen vars ämbetsåtgärder granskas i ett utskott eller vilken saken personligen rör fick delta i sådant ärendes handläggning inom utskottet. Bestämmelserna bibehölls oförändrade tills den nya grundlagen stiftades.²³⁵

Enligt den centrala inledande bestämmelsen i GL 32 § är en riksdagsledamot jävig att delta i både beredningen och beslutsfattandet i ärenden ”som gäller ledamoten personligen”. Utgångspunkten för bedömningen av när ett ärende skall anses gälla en ledamot personligen är att jävet hänför sig till beslut som uttryckligen gäller ledamotens juridiska eller ekonomiska ställning. I synnerhet lagstiftningslösningar kan såsom allmänna rättsliga normer inte just betyda en sådan uttrycklig inverkan på enskilda riksdagsledamöters ställning även om de skulle inverka på ledamotens ekonomiska ställning t.ex. i egenskap av markägare eller skattskyldig. Inga rättsliga jävssynpunkter hindrar heller riksdagen från att lagstifta om riksdagsledamöternas arvodes- och pensionsrättigheter.²³⁶ Ledamotens personliga ekonomiska eller rättsliga ställning berörs inte heller av till exempel ekonomiska avgöranden som gäller ledamotens eget parti eller partierna, exempelvis partistödet.

Att det i jävsbestämmelsen är fråga om just avgöranden som inverkar på den juridiska eller ekonomiska ställningen utvisas också av att man i praktiken har godkänt

234 Grundlagsutskottet konstaterade 1982 angående riksdagsledamöternas ställning bl.a. (GrUB 54/1982 RD, s. 3): ”— En riksdagsman lyder sålunda under övervakning från någon annans än riksdagens sida endast såvida detta klart kan härledas av grundlagsstadganden. Riksdagen är inte en myndighet och en riksdagsman inte en tjänsteman. Riksdagsmännen har när grundlagarna stiftades och även därefter medvetet inte underkastats tjänsteansvar. Riksdagsmännens oberoende ställning understryks uttryckligen i riksdagsordningen 11–15 §.” Ang. att riksdagsledamöterna i sitt uppdrag står utanför straffrättsligt tjänstemannaansvar se även t.ex. Hidén 1970, s. 85–97 och spec. s. 112–115 samt definitionerna i nuvarande SL 40:11 (604/2002). I fråga om bestämmelserna om jäv för riksdagsledamöter se närmare Mikael Hidén, Esteellisyydestä kansanedustajan toimessa, Avoin, tehokas ja riippumaton, Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja, Helsingfors 2010, s. 339–353.

235 Även i LO 1906 ingick en bestämmelse om utskottsarbete (38,2 §) enligt vilken ingen skulle väljas till ett utskott, ”där redovisning för hans ämbetsåtgärder kan till granskning förekomma”. Ang. tillämpningen av bestämmelserna se Ahava 1914, s. 112–113, 152 samt Hakkila 1939, s. 515–516, 551–552.

236 Ett undantag från det faktum att stiftandet av lagar inte kan vara förenat med jäv kunde kanske vara en lag som stiftas konkret för något enskilt fall, *lex in casu*, och som skulle rikta sig mot en enskild riksdagsledamots ställning eller fördel. Exempel på *lex in casu*-situationer har varit de i tidigare lagstiftningspraxis förekommande lagarna om överlåtelse av statens jordegendom till en viss förvärvare. Om det skulle inträffa något så osannolikt att en enskild riksdagsledamots fördel eller rätt skulle regleras direkt genom lag vore det med tanke på GL 32 § korrekt att ledamoten i fråga inte deltar i beslutsfattandet om lagen.

att riksdagsledamöter som är ministrar deltar i omröstningar om förtroendet för regeringen.

Frågan har i tiden också förorsakat meningsskiljaktigheter i praktiken och i litteraturen. I sin kända kommentar från 1939 framförde Esko Hakkila med eftertryck att det inte kan anses överensstämma med god parlamentarisk sed eller de rättsprinciper som allmänt gäller ansvarsskyldighet att medlemmarna av regeringen själva röstar fram förtroende för sig själva. Han var emellertid tvungen att direkt fortsätta: Detta har dock inte iakttagits i praktiken utan det har varit vanligt att ministrarna har deltagit i omröstningar rörande förtroendevotum.

Praxis och motiveringen för den belyses av ett citat ur Olavi Salervos undersökning 1977:

”Lantdagen godtog emellertid redan under 1917 års II lantdag den ståndpunkten att medlemmarna av regeringen har rätt att delta i omröstningar rörande förtroendevotum. Denna ståndpunkt har i praktiken följts även därefter, dock sålunda tillämpad att medlemmar av regeringen ibland har betraktat det som sin skyldighet att avhålla sig från att rösta, i synnerhet när det har varit fråga om misstroendevotum för en enskild minister. Denna rådande praxis har tidvis kritiserats både inom riksdagen och utanför den. Den kan emellertid också försvaras på vissa grunder. Då en medlem av statsrådet enligt vårt rådande system behåller sitt ledamotsuppdrag och över tio ledamöter samtidigt kan vara ministrar kunde följden av deras vägran att delta i omröstningar rörande förtroendevotum leda till att till exempel en regering som åtnjuter knappt förtroende i riksdagen lätt kan ges misstroendevotum med rösterna från den faktiska minoriteten i riksdagen, vilket naturligtvis inte heller kan vara korrekt.”²³⁷

Till det ovan sagda hänför sig den principiellt viktiga omständigheten att utövat av de befogenheter som enligt konstitutionen tillkommer riksdagsledamöterna i något ärende inte i sig kan göra ärendet till ett ärende som rör en ledamot personligen på det sätt som avses i GL 32 §. Exempelvis väckandet av en motion eller undertecknandet av en interpellation gör inte ärendet på något sätt till ledamotens ”eget”. Det är endast fråga om att utöva de befogenheter som grundlagen ger, vilket inte på något sätt begränsar ledamotens övriga rätt att agera i riksdagen. Detsamma gäller också till exempel undertecknandet av en anmärkning enligt GL 115 §, vilket således inte påverkar ledamotens rätt att delta i beslutsfattandet rörande saken i ett utskott eller plenum²³⁸.

Redan ordalydelsen i GL 32 § kan anses hänvisa till beslut som fattas genom omröstning, men inte till val som förrättas i riksdagen. En ledamot är således i allmänhet inte jävig att delta i val som förrättas i riksdagen oberoende av om det är fråga om

²³⁷ Se Hakkila 1939, s. 522 och Salervo 1977, s. 149, där det också hänvisas till praktiska fall och ställningstaganden i litteraturen.

²³⁸ I samband med behandlingen under riksmötet 2005 av en anmärkning om lagenligheten i justiekansler Paavo Nikulas ämbetsåtgärder (Ö 2/2004 RD, GrUB 9/2005 RD) tog man också upp frågan om utskottsmedlemmen Hoskonen, som var anmärkningens förste undertecknare, kunde delta i utskottsbehandlingen. Efter att utskottet inhämtat utredning om jävsfrågan (15.2.2005:Seppo Tiitinen, Mikael Hidén) ansågs saken inte kräva vidare uppmärksamhet.

val av en eller flera personer och hur sannolikt det är att just ledamoten själv blir vald.²³⁹ Jäv för en ledamot kan inte heller gälla den valprocedur som enligt GL 61 § iakttas när man väljer statsminister.

Ärenden som berör en ledamot personligen på det sätt som avses i GL 32 § kan anses vara åtminstone beslut enligt GL 28 § om beviljande av befrielse från ledamotsuppdraget, skiljande från ledamotsuppdraget och förklarande att ledamotsuppdraget har upphört, liksom beslut enligt 30 § om samtycke till väckande av åtal eller frihetsberövande eller samtycke till anhållande eller häktning. Även beslut enligt GL 31 § om tilldelande av varning eller utestängning från riksdagens sammanträden samt beslut enligt GL 114 och 115 § om åtal mot en riksdagsledamot som är eller har varit minister kan också anses beröra riksdagsledamoten personligen.²⁴⁰

Under riksmötet 2010 uppstod några situationer som belyser både kriteriet ”berör riksdagsledamoten personligen” och jävsproblematiken i vidare bemärkelse.

Det substantiellt viktigaste fallet gällde beslutsfattandet i riksdagen där det var fråga om att upphäva eller bekräfta principbeslut om att bygga ut kärnkraften. Efter att statsrådet den 6 maj 2010 fattade positiva principbeslut på Teollisuuden voima Oy:s, Posiva Ab:s och Fennovoima Oy:s ansökningar (Ö 2, Ö 3 och Ö 4/2010 RD) tillställdes besluten riksdagen på grundval av 15 § i kärnenergilagen och remitterades 18.5.2010 till utskott för beredning. Utifrån ekonomiutskottets betänkande (EkUB 13/2010 RD) togs ärendena upp till enda behandling 29.6 – 1.7.2010. Medan riksdagsbehandlingen pågick ställdes såväl i pressen som i riksdagen frågor om vissa utskottsmedlemmar, särskilt i ekonomiutskottet som skulle avfatta betänkandet, var jäviga att delta i behandlingen eftersom de eller någon närstående var eller i viktiga skeden hade varit medlemmar av beslutande organ i bolag som innehade betydande aktieposter i Fennovoima Oy. Efter vissa utredningar blev resultatet att ingen riksdagsledamot vederligen jävade sig på denna grund. Denna ståndpunkt kunde motiveras redan med det att ett principbeslut om uppförande av kärnkraftverk har en stor allmän relevans och att det inte rimligtvis kan anses vara en fråga som berör någon personligen.²⁴¹

Också två fall av tolkningar av jävsfrågan som förekommit i grundlagsutskottet förtjänar att nämnas här trots att de inte väckte uppmärksamhet i offentligheten. Bägge hänför sig till grundlagsutskottets behandling av en anmälan från justiekanslern i statsrådet rörande förre statsministern Matti Vanhanen (Ö 6/2010 RD., 16.9.2010). Av utskottsprotokollet från mötet 21.9.2010 (2 §) framgår att ledamot Kiviranta jävade sig eftersom han var medlem av riksrätten. Med hänsyn till bestämmelserna om domarjäv kan det visserligen anses självklart att en riksdagsledamot som valts till riksrätten inte kan delta i behandlingen av ett ärende i riksrätten om han eller hon har behandlat samma ministeransvarighetsärende i grundlagsutskottet. Be-

239 Att jäv inte gäller för deltagandet i val kan betraktas som ett fenomen som även mera allmänt hänför sig till val – alla röstberättigade valbara personer befinner sig i samma ställning, valet gäller ingen personligen. Detta har kunnat betraktas som klart t.ex. vid valet av justitieombudsman – även innan RO 1928 trädde i kraft då en ledamot fortfarande kunde vara justitieombudsman. Om det att någon utses till en uppgift genom val emellertid de facto börjar påminna om förfarandet när tjänster tillsätts är det inte nödvändigtvis klart att jävsbestämmelsen inte kan tillämpas. Om en riksdagsledamot sökte tjänsten som riksdagens generalsekreterare och tjänsten tillsattes genom val enligt AO 16,2 §, skulle det inte kunna betraktas som korrekt att ledamoten i fråga deltog i valet i plenum trots att det enligt terminologin i bestämmelsen är fråga om ett val. Detsamma kan, kanske med något svagare eftertryck, sägas om det förfarande för val av riksdagens justitieombudsman som förutsätts i AO 11 §.

240 Ang. vissa praktiska situationer i anslutning till denna typ av ärenden se Salervo 1977, s. 148–149. Med hänvisning till det som anförts i fotnot 236 kan man konstatera att jäv gäller också situationer där riksdagen i enlighet med GL 92,2 § samtycker till att statlig fast egendom överläts till en riksdagsledamot.

241 Om detta se närmare bl.a. Hidén 2010, i synnerhet s. 339 och 351 – 353.

stämelsen i 32 § i grundlagen är emellertid en självständig jävsbestämmelse som endast gäller riksdagsförfaranden och den enda jävsbestämmelse som tillämpas på det. Vid tillämpningen kan man inte heller hävda att ett ministeransvarighetsärende på grund av medlemskap i riksrätten gäller "ledamoten personligen". Med tanke på ledamöternas handlingsfrihet vore det motiverat att ledamoten inte i en situation där medlemskapet i riksrätten sammanfaller med medlemskap i grundlagsutskottet jävade sig i utskottet utan i stället i riksrätten – om ärendet kommer så långt. –I samma utskottsprotokoll (21.9.2010, 3 §) noteras det att ledamot Manninen meddelat att han inte anser sig vara jävig. Hans uppdrag som ordförande för Penningautomatföreningen inleddes 2009. Meddelandet var motiverat dels med tanke på att det i ett ministeransvarighetsärende av förståeliga skäl kan finnas detaljer på grund av vilka ett ärende kan beröra en ledamot personligen trots att han eller hon inte själv är föremål för en anmälan, dels för att den nu aktuella anmälan från justiekanslern behandlade statsminister Vanhanens agerande vid beslut om fördelning av Penningautomatföreningens avkastning och det sista fördelningsbeslutet hade fattats i januari 2009.

Jäv för en riksdagsledamot i ärenden som gäller ledamoten personligen omfattar enligt GL 32 § både beredningen och beslutfattandet i ärenden. Enligt ett uttryckligt förbehåll i bestämmelsen får ledamoten ändå delta i debatten i ärendet i plenum. Ett arrangemang där en medlem av det beslutsfattande organet, just i egenskap av medlem, får delta i behandlingen, men inte i beslutsfattandet, i ett ärende som gäller honom eller henne själv, kan betraktas som något speciellt. Bestämmelserna har dock funnits i grundlagen ända sedan LO 1906 53 §. För arrangemanget talar också behovet av att på ett så trovärdigt sätt som möjligt trygga ledamotens rätt att tala fritt i plenum – också fritt från sådana begränsningar som skulle grunda sig på olika tolkningar av punkten "som gäller ledamoten personligen" i GL 32 §.²⁴²

Den allmänna bestämmelsen om jäv för ledamöter har i GL 32 § kompletterats med en bestämmelse som säger att i ett utskott får en ledamot inte delta i behandling som gäller undersökning av hans eller hennes tjänsteåtgärder. Förbudet gäller delvis, till exempel vid utskottsbehandlingen av åtal mot en minister, samma situationer som det allmänna förbudet mot att delta beredningen och beslutsfattandet i ärenden som gäller ledamoten personligen. Undersökning av tjänsteåtgärder kan å andra sidan anses omfatta även ärenden som inte nödvändigtvis betraktas som personliga. I detta sammanhang kan som tjänsteåtgärder betraktas alla sådana åtgärder som omfattas av tjänstemannaansvar och som en riksdagsledamot har vidtagit ensam eller som medlem av ett kollegialt organ. Sålunda kan det också bli fråga om t.ex. sådana åtgärder som ledamoten har vidtagit som tjänsteman innan han eller hon blev ledamot, till den del det kan bli aktuellt att undersöka dem i riksdagen.

Eftersom ordet tjänsteåtgärder används i bestämmelsen omfattar förbudet inte alla uppgifter som kan karakteriseras som offentliga. I synnerhet verksamheten i vissa organ som tillsatts av riksdagen kan tolkas på olika sätt. Om exempelvis riksdagens kanslikommission anses sköta sina uppgifter under tjänstemannaansvar, kan det knappast råda något tvivel om att det är fråga om tjänsteåtgärder på det sätt som

²⁴² Då en ledamot enligt GL 32 § i ärenden som gäller ledamoten själv endast har rätt att delta i debatten men inte i beslutsfattandet, får ledamoten inte rätt att lägga fram eller understöda beslutsförslag, ang. praxis se t.ex. 1974 RD ptk, s. 2199, 2200.

avses i denna bestämmelse. Grundlagsutskottet har dock i det betänkande som citerades redan ovan (GrUB 54/1982 RD) klart utgått ifrån att medlemmarna av kanslikommissionen inte handlar under tjänstemannaansvar. De formuleringar som utskottet använder tyder också på att utskottet när man bestämt vad som räknas till uppdraget som riksdagsledamot har jämställt kanslikommissionen med riksdagens övriga organ, ”som riksdagen väljer eller tillsätter och till vilka endast en riksdagsman är valbar och om vars tillsättande och uppgifter stadgats i riksdagsordningen eller i författning som givits med stöd av den”. Om något organ som riksdagen tillsatt inte anses handla under tjänstemannaansvar, kan dess åtgärder inte heller betraktas som tjänsteåtgärder som avses här.

I praktiken kan det bli något problematiskt att avgöra vad som skall betraktas som undersökning i detta sammanhang. Om någon åtgärd kan tas upp till offentlig bedömning och kanske också bli föremål för kritik i ett utskott till exempel i samband med behandlingen av en berättelse, kan utskottets behandling anses gälla ”undersökning” av den åtgärden. Även om behandlingen av olika berättelser kan vara förenad med möjlighet till sådan undersökning, kan behandlingen av en berättelse i riksdagen dock vara, såsom det antyds i motiveringen till RD 1/1998 RD (s. 85–86) ”närmast – – allmän bedömning av politiken och konstaterande av utvecklingsbehoven”. I ljuset av behandlingspraxis för berättelserna kan man anse att den fortsatta motiveringen träffar rätt: ”Under dessa omständigheter finns det inte längre någon grund för att automatiskt anse att utskottsmedlemmarna är jäviga. Behandlingen av t.ex. regeringens berättelse i ett utskott innebär sålunda inte nödvändigtvis längre att en utskottsmedlem som varit medlem av statsrådet under verksamhetsåret är jävig under denna behandling. En sådan medlem blir jävig först om utskottet under behandlingens gång vidtar åtgärder för att skaffa utredning i syfte att pröva ifrågavarande utskottsmedlems eller hela statsrådets tjänsteåtgärder.”²⁴³

Till talmannens uppgifter som övervakare av förfarandets grundlagsenlighet i plenum hör också att följa med att jävighetsbestämmelserna iakttas. Samma uppgift ankommer i utskotten på ordföranden. Alla ledamöter är också skyldiga att på eget initiativ se till att de inte deltar i debatt eller beslutsfattande som de enligt GL 32 § inte är berättigade att delta i.²⁴⁴

243 Ställningstagandet i regeringens proposition kan ses om en reaktion mot en sådan jävighetstolkning som även grundlagsutskottet tycktes ha omfattat i sitt utlåtande GrUU 1/1980 RD. Utlåtandet gällde riksdagens löne delegation (bestämmelserna om den upphävdes 1991) årliga verksamhetsberättelse. I början av utlåtandet konstaterades: ”Emedan utskottets ordförande och viceordförande har varit medlemmar i löne delegationen under en del av berättelseåret och sålunda är jäviga vid behandlingen av utlåtandet, har utskottet till tillfällig ordförande under ärendets behandling valt rdm. Ben Zyskiewicz.” I ljuset av ställningstagandet i GrUB 54/1982 RD, som det hänvisas till i texten, hade åtgärder av medlemmarna i löne delegationen, som utsetts inom riksdagen, knappast kunnat betraktas som tjänsteåtgärder.

244 Se också Salervo 1977, s. 148–150 och de praktiska fall som det hänvisas till där. I plenum gäller övervakningen endast deltagande i omröstningar. Om en riksdagsledamot inte nöjer sig med att talmannen förbjuder ledamoten att delta i en omröstning kan avgörandet i ett dylikt ärende som gäller ledamotens rätt inte bli beroende av talmannens ståndpunkt utan ankommer på plenum. Bestämmelsen i GL 42,2 § om möjlighet för plenum att reagera på talmannens förbud gäller enligt formuleringen inte ett dylikt förbud. Å andra sidan finns det inget som hindrar att grundlagsutskottets utlåtande om saken inhämtas före beslutet i plenum.

Riksdagsledamöternas skyldigheter

Flera av de bestämmelser som behandlats i detta kapitel kan – beroende på aspekten – anses gälla även riksdagsledamöternas skyldigheter. Sådana i grundlagen inskrivna skyldigheter är åtminstone skyldigheten att iaktta rätt, sanning och grundlagen (GL 29 §), skyldigheten att uppträda sakligt och värdigt och utan att kränka andra (GL 31,2 §), skyldigheten att iaktta bestämmelserna om jäv (GL 32 §) samt den bakom GL 28 § liggande principiella skyldigheten att sköta ledamotsuppdraget utan försummelser, om det inte finns i grundlagen godkända skäl till avbrott eller befrielse. Utöver dessa bestämmelser är det nödvändigt att granska ett par konkreta frågor: ledamotens skyldighet att ta emot uppgifter och anmäla sin valfinansiering. Förutom de skyldigheter som grundar sig på bestämmelser är det skäl att kort hänvisa till arangemangen för anmälan av riksdagsledamöternas bindningar.

Skyldighet att ta emot uppgifter i anslutning till uppdraget som riksdagsledamot

När någon blir riksdagsledamot grundar det sig på att man frivilligt samtycker till att ställa upp som kandidat och på att man får väljarnas förtroende. Utgångspunkten här är att den som är riksdagsledamot inte bara deltar i plenum utan också står till förfogande för alla de uppgifter som organiskt hör till riksdagens verksamhet som statsorgan och som i bestämmelser uppdras åt just riksdagsledamöterna. Riksdagens funktionsförmåga kan således inte ens i teorin bli beroende av om det finns ”frivilliga” till en viss uppgift i riksdagen. Skyldigheten att stå till förfogande för skötseln av riksdagens uppgifter gäller i princip alla ledamöter på samma sätt, ingen har rätt till större frihet än andra eller skyldighet att delta mera än andra. Denna skyldighet är principiellt viktig oberoende av att frågan om skyldighet inte just aktualiseras i praktiken och av att riksdagsgrupperna i själva verket spelar en viktig roll vid fördelningen av uppgifterna.

Om riksdagen skall välja medlemmarna eller medlemmar i något organ och de inte behöver vara riksdagsledamöter, kan riksdagsledamöterna inte ha annan skyldighet än andra att ta emot uppgiften. Riksdagen skall till exempel välja fem ledamöter i riksrätten samt medlemmarna i Rundradion Ab:s förvaltningsråd. Skyldigheten att ta emot uppgiften kan betraktas som oproblematiske, om det är fråga om sådana av riksdagsledamöter bestående organ som betraktas som riksdagens egna organ. Arbetet inom dessa organ betraktas med andra ord som en del av skötseln av uppgifter som betraktas som riksdagens egna. I litteraturen har det däremot framförts att skyldigheten inte skall gälla till exempel medlemskap i Finlands delegation i Nordiska rådet, till vilken det visserligen utses enbart riksdagsledamöter men vars arbete inte egentligen hör till riksdagens egna uppgifter.²⁴⁵ En sådan gränsdragning är emellertid problematisk redan därför att gränsen mellan riksdagens ”egna” uppgifter och ”andra” uppgifter som utförs av organ som riksdagen tillsatt inte nödvändigtvis är entydig. Det verkar vara mera motiverat att utgå ifrån att om det enligt bestämmelserna är riksdagens uppgift att tillsätta något organ som består av enbart riksdagsledamöter är riksdagsledamöterna i princip skyldiga att ta emot en sådan uppgift.

²⁴⁵ Salervo 1977, s. 142, not 2.

Det finns just inga bestämmelser som uttryckligen skulle gälla ledamöternas skyldighet att ta emot uppgifter. Det är dock skäl att nämna AO 9 §, enligt vilken en riksdagsledamot som redan är medlem i två utskott har rätt att avböja medlemskap i flere utskott. Syftet med bestämmelsen är att utskottsarbetet skall fördelas jämnt mellan riksdagsledamöterna. Motsatt slutsats är samtidigt att bestämmelsen inbegriper den utgångspunkten att en ledamot är skyldig att åta sig medlemskap i minst två utskott.²⁴⁶

Skyldighet att anmäla valfinansiering

År 2000 stiftades en lag om anmälan av kandidaters valfinansiering (414/2000). Den gällde anmälan av finansieringen av valkampanjer vid riksdagsval, presidentval, kommunalval och Europaparlamentsval. Bakgrunden till stiftandet av lagen utgjordes bl.a. av det uttalande som riksdagen godkände ett par år tidigare (RSv 89/1998 RD), enligt vilket regeringen i brådskande ordning skulle bereda ”ändringar i lagstiftningen som behövs för att en större öppenhet i valfinansieringen skall fås till stånd”. Lagens mål och grunderna för det regleringssätt som omfattas i den beskrevs som följer i motiveringen till den proposition som ledde till att lagen stiftades:

”Propositionens mål är att öka öppenheten kring valfinansieringen av kandidater i allmänna val. Genom detta strävar man efter att öka det politiska systemets trovärdighet och därigenom röstningsaktiviteten. Väljarens kännedom om kandidaternas valfinansiering skall ökas, vilket kan påverka röstningsbesluten. Den ökade öppenheten får dock inte kränka medborgarnas grundläggande rätt till ett skyddat privatliv. Ett mål är också att kandidaternas och partiernas tillgång till valfinansiering inte äventyras och att det inte blir svårare att ställa upp som kandidat och att vara det. – –
Regleringen syftar dock inte till att några straffrättsliga sanktioner skulle ansluta sig till skyldigheten att offentliggöra valfinansieringen, utan det handlar om politiskt ansvar. Konflikter mellan partierna och inom partierna mellan olika kandidater när det gäller valfinansiering skall inte lösas i domstolarna och valkampen skall inte flyttas till rättssalen. – –”²⁴⁷

Det system för anmälan av valfinansiering som skapades genom ny lagstiftning 2000 visade sig i det långa loppet vara för löst. Lagen upphävdes 2009 genom lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009). Ändringar i denna lag gjordes 2010 (684/2010) och samtidigt kompletterades även partilagen med bestämmelser om valfinansiering (683/2010). Syftet med dessa reformer var att öka öppenheten i valfinansieringen och informationen om kandidaternas eventuella bindningar. Vidare ville man begränsa kostnaderna för valkampanjer och förbättra övervakningen av hur valfinansiering anmäls. Av de viktigaste dragen i de nya bestämmelserna förtjänar följande att nämnas i detta sammanhang.²⁴⁸

246 Ett undantag från skyldigheten att ta emot utskottsmedlemskap innebär också GL 48 §, enligt vilken en minister inte kan vara medlem i ett utskott.

247 Se RP 8/2000 RD, s. 32. Se även GrUB 8/2000 RD om propositionen, där grundlagsutskottet ansåg förslaget ändamålsenligt, ”även om frågan lämpligen hade kunnat regleras exempelvis genom en överenskommelse mellan partierna”. Med rätt kort motivering förordade utskottet att lagförslaget skulle godkännas i oförändrad form.

248 I fråga om reformer under 2009 och 2010 se RP 13/2009 RD, GrUB 2/2009 RD och lag 273/2009 samt RP 6/2010 RD, GrUB 3/2010 RD samt lagarna 684/2010 och 683/2010.

Med valfinansiering avses i lagen finansieringen av de kostnader för kandidaternas valkampanjer som uppkommer tidigast sex månader före och senast två månader efter valdagen. En kandidats valfinansiering kan bestå av kandidatens egna medel eller lån som han eller hon har tagit upp, bidrag som kandidaten, kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten har fått eller av något annat bidrag. En kandidat, en kandidats stödgrupp och någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får inte, med undantag för bidrag som erhållits genom sedvanligt insamlingsarbete, ta emot bidrag från givare som inte kan klarläggas. En kandidat, en kandidats stödgrupp och någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får inte från en och samma givare ta emot bidrag, direkt eller indirekt, till ett värde som överstiger 6 000 euro vid riksdagsval. Skyldiga att redovisa sin valfinansiering är de som valts till riksdagsledamöter och de som utses till ersättare när valresultatet fastställs. Redovisningens innehåll bl.a. i fråga om specificeringen av kostnaderna har reglerats rätt noggrant i lagen. Redovisningen ska lämnas in till statens revisionsverk inom två månader efter det att valresultatet har fastställts. Verket ska övervaka att redovisningsskyldigheten iakttas. Om en redovisningsskyldig trots uppmaning från statens revisionsverk inte lämnar in en godtagbar redovisning får statens revisionsverk vid vite förplikta den redovisningsskyldiga att lämna in en redovisning eller rätta till felet eller bristen.

Anmälan av riksdagsledamöternas bindningar

Riksdagsledamöterna har inte ålagts någon rättslig, på bestämmelser grundad skyldighet att anmäla olika bindningar. Samtidigt som det i grundlagarna intogs (1995) bestämmelser, som kommer att granskas senare, om anmälan av ministrarnas bindningar tog riksdagen emellertid i bruk ett frivilligt arrangemang för anmälan av sådana uppgifter som riksdagsledamöterna sköter utan att de hör till ledamotsuppgifterna samt ekonomiska bindningar. Syftet med det är att öka öppenheten i frågor som gäller enskilda riksdagsledamöters olika bindningar. Insamlingen av och tillgången till uppgifter har baserat sig på beslut av talmanskonferensen. Till ledamöterna har utdelats en blankett där man frågar efter sådant som gäller arbetsplats, förvaltnings- och förtroendeuppdrag samt den personliga ekonomiska ställningen. I praktiken insamlas uppgifterna i samband med att riksdagsledamöterna tillfrågas om sina personuppgifter. Under valperioden kan ledamöterna rätta eller komplettera de uppgifter som de lämnat. Trots att det är frivilligt att svara har i praktiken så gott som alla riksdagsledamöter besvarat förfrågan. De anmälda uppgifterna är offentliga.²⁴⁹

249 Filen med anmälningarna finns i riksdagens interna och offentliga Fakta-system. Se talmanskonferensens beslut om anmälan av uppgifter om bindningar 16.2.1995, 7.4.1995, 5.2.1999, 28.4.1999 och 12.2.2003 samt 22.2.2011 med beslutet att fortsätta anmälningsförfarandet under valperioden 2011-2014 enligt praxis under föregående valperiod. Med ibruktagandet av anmälningsystemet för riksdagsledamöternas bindningar och de uppgifter som erhålls därigenom motiverades i tiden också det att det inte ansetts nödvändigt att anmäla en ministers bindningar innan personen i fråga utnämns till minister, se RP 284/1994 RD, s. 12-13.

V DEN ALLMÄNNA LEDNINGEN AV RIKSDAGENS VERKSAMHET SOM STATSORGAN, TALMANSKONFERENSEN OCH TALMANNEN

Vedertagen parlamentarisk sed och praxis har stor betydelse för den allmänna organiseringen av riksdagens verksamhet. De styr ordnandet av verksamheten inom ramen för bestämmelserna och så småningom avspeglas sedernas utveckling också i de bestämmelser som anger ramarna för verksamheten. Växelverkan mellan bestämmelserna och sederna och deras samtidiga effekt berör naturligtvis också den allmänna praktiska ledningen av riksdagsarbetet och talmannens och talmanskonferensens roll därvid.

Grundlagsreformen 2000 byggde i mycket stor utsträckning på kontinuitet i fråga om riksdagens arbetsformer. Vid reformen strävade man inte efter några större omorganiseringar av den allmänna ledningen av riksdagsarbetet. I ett avseende förändrade dock reformen avsevärt ramarna för organiseringen av verksamheten och därigenom också förutsättningarna för dess utveckling. Riksdagens verksamhet och arbetsformer hade tidigare till stor del reglerats på grundlagsnivå, i riksdagsordningen, som med sina över etthundra paragrafer i själva verket var mycket detaljerad. Då det inte ens i tekniskt präglade saker är skäl att förhålla sig till grundlagsändringar på samma sätt som till författningsändringar i allmänhet, bidrog oundvikligen det faktum att riksdagens interna organisation och förfaringssätt reglerades i grundlagen till att fördröja utvecklingen av arbetsformerna. I det nya grundlagssystemet har regleringen av riksdagens interna verksamhet i stor utsträckning överförs till riksdagens arbetsordning, alltså en författning där beredningen av och besluten om innehållet helt och hållet ligger i riksdagens händer. Riksdagens arbetsordning är nu ett viktigare instrument än tidigare för styrningen och utvecklingen av riksdagens arbetsformer. Beslut om dess innehåll fattas av plenum.

Den centrala initiativtagaren till ändringar i arbetsordningen är talmanskonferensen. Den lägger också fram förslag till andra bestämmelser om riksdagens verksamhet. Talmanskonferensen och dess ordförande talmannen har således en viktig ställning inom "normstyrningen" av riksdagens verksamhet, dvs. inom den utveckling av organisationen och arbetsformerna som förutsätter och som kan genomföras genom författningsändringar. Helt central är talmannens och talmanskonferensens ställning för den fortlöpande allmänna ledningen av riksdagens praktiska verksamhet, alltså när det gäller att se till att riksdagens uppgifter som statsorgan alltid blir skötta på behörigt sätt och inom ramen för bestämmelserna.

Riksdagens talmans och talmanskonferensens uppgifter är sammankopplade på så sätt att ingenderas roll i riksdagsarbetet kan granskas och beskrivas utan att den andras uppgifter beaktas. Sammankopplingen har många komponenter. Det är delvis fråga om talmannens traditionellt auktoritativa uppgift i riksdagen och om talmannens ordförandeskap i talmanskonferensen. På allmän anvisningsnivå

bereder talmanskonferensen samma frågor som talmannen beaktar i det konkreta beslutsfattandet när han leder debatten i plenum. Ännu viktigare är kanske ändå talmanskonferensens roll som ett viktigt förhandlingsorgan för talmannen även i sådana frågor där den formella beslutanderätten tillkommer talmannen. På mycket allmän nivå kan talmanskonferensens och talmannens olika roller emellertid karakteriseras så att talmanskonferensen i första hand är det organ som planerar och utvecklar riksdagens arbete och ger anvisningar om det. Talmanskonferensen för även de politiska förhandlingar som behövs för att leda arbetet. Talmannen är åter i första hand den som sköter den konkreta ledningen av verksamheten och som också ansvarar för tillsynen över lagligheten hos förfarandet.

Allmän och politisk styrning av riksdagens arbete – talmanskonferensens roll

Ända sedan enkammarlantdagens första tid har talmanskonferensen fungerat som talmannens förhandlingsorgan och det organ som leder riksdagens arbete och den har hela tiden bestått av talmannen, vice talmännen och riksdagens utskottsordförande.²⁵⁰ Talmanskonferensen bildas och kompletteras i den takt de i GL 35 § uppräknade eller i arbetsordningen föreskrivna (AO 7 §) andra utskotten konstituerar sig och väljer ordförande. Eftersom utskotten och deras ordförande, med undantag för de tillfälliga utskotten, väljs för hela valperioden, har talmanskonferensen i praktiken en rätt stabil sammansättning. Då det i grundlagen uttryckligen konstateras att utskottsordförandena är medlemmar av talmanskonferensen, ersätts ordföranden vid förhinder inte av vice ordföranden i talmanskonferensen.²⁵¹ Detta arrangemang ansluter sig till frågan om hur representativ talmanskonferensens sammansättning är i förhållande till de politiska styrkeförhållandena i hela riksdagen, som granskas i det följande.

Juridiskt sett ankommer valet av utskottsordförande på hela utskottet. Med tanke på riksdagens praktiska verksamhet kan valet av ordförande ändå inte lämnas helt fritt och till exempel leda till att alla ordförandepplatser tillsätts av regeringspartierna. Speciellt menlig skulle en sådan situation bli för talmanskonferensen som måste åtnjuta hela riksdagens förtroende när den leder riksdagens arbete. I praktiken har det blivit kutym i riksdagen att ordförandeposterna i utskotten fördelas mellan riksdagsgrupperna så att talmanskonferensens sammansättning i mån av möjlighet avspeglar styrkeförhållandena i riksdagen. Riksdagens långvarige generalsekreterare Olavi Salervo beskrev den praxis som utformats i detta avseende i sin skrift från 1977 som följer:

”Eftersom utskottsordförandena i allmänhet utgör en övervägande majoritet av talmanskonferensens medlemmar, kunde dess sammansättning bli mycket slumpmässig och även ensidig, om man inte skulle jämka den. Av denna orsak

²⁵⁰ Under den tid LO 1906 tillämpades bestämdes om talmanskonferensen i LO 73 § och om konferensens uppgifter i första hand i AO 1907 16 §. Under den tid RO 1928 tillämpades fanns en relativt detaljerad bestämmelse om talmanskonferensen och dess uppgifter i RO 54 § och dessutom ingick bestämmelser om konferensens uppgifter i AO 1927 29 och 30 §.

²⁵¹ Så i fråga om tidigare grundlagar Ahava 1914, s. 195 och Salervo 1977, s. 193.

har det varit sed att riksdagsgrupperna i början av valperioden och vid behov även senare förhandlar om fördelningen av ordförandeplatserna mellan grupperna. På så sätt har man så småningom kommit därhän att riksdagsgruppernas representation i talmanskonferensen i stora drag motsvarar styrkeförhållandena i hela riksdagen. Situationen kan sägas ha varit denna under hela efterkrigstiden, det vill säga från och med 1945 års riksdag. Redan tidigare hade man vissa perioder uppnått ett relativt rättvist resultat, men oftast tycks det ha räckt som mål att majoritetsgrupperingen har fått klar majoritet i talmanskonferensen och en mera exakt proportionalitet har varit en bisak.”²⁵²

I den parlamentariska utvecklingen har talmanskonferensens roll med tiden bara förstärkts och stabiliserats, till en början i stor utsträckning på praktisk väg och sedan även genom ändringar av bestämmelserna.²⁵³ I grundlagsutskottet har större uppmärksamhet fästs vid talmanskonferensens roll endast under 1982 års riksdag i samband med reformen av vissa bestämmelser i RO. Det ställningstagande som utskottet framförde då är beaktansvärt i synnerhet när det gäller möjligheten att utöva faktisk beslutanderätt i ett enskilt ärende.

Regeringen föreslog (RP 194/1982 RD) förutom vissa justeringar i RO 54,2 §, som gällde talmanskonferensens uppgifter, dessutom meningen ”Om talmanskonferensens rätt att i vissa fall fatta beslut om ordnandet av riksdagens arbete stadgas i arbetsordningen för riksdagen”. I den allmänna motiveringen konstaterade regeringen angående talmanskonferensens beslutanderätt:

”Emedan talmanskonferensen i fråga om medlemsantalet kan jämföras med ett specialutskott och till sin sammansättning är representativ, vore det ändamålsenligt att ge den beslutanderätt i sådana till organiseringen av riksdagens arbete anslutna, närmast rutinmässiga ärenden som till exempel besluten om fatalitetiderna för ändringsförslagen i samband med statsförslagets plenarhandling.”

I detaljmotiveringen hänvisade regeringen ytterligare till att delegeringen av beslutanderätt som närmare sker i arbetsordningen ”kunde – – inte till sin karaktär vara generell, utan gälla bestämda ärenden”.

252 Se Salervo 1977, s. 193. I motiveringen till den proposition som ledde till grundlagsreformen konstaterades i fråga om ändamålsenligheten hos talmanskonferensens sammansättning i korthet: ”Talmanskonferensens nuvarande sammansättning har i praktiken visat sig fungera bra. Sammansättningen motsvarar riksdagens politiska styrkeförhållanden. Utskottsordförandenas deltagande i talmanskonferensen gör det lättare att binda utskotten vid riksdagens tidsscheman.” (RP 1/1998 RD, s. 87).

253 I LO 1906 73 § konstaterades som talmanskonferensens uppgift endast att lägga fram förslag gällande de parlamentariska föreskrifter som avsågs i 72 §, dvs. arbetsordningen och riksdagens arbetsplan. Bestämmelsen preciserades något i AO 1907 16 och 17 §. Trots att uppgifterna enligt bestämmelserna var mycket begränsade, utvecklades talmanskonferensens roll på praktisk väg. Salervo (1977, s. 195) konstaterar i fråga om detta: I verkligheten hade talmanskonferensen emellertid utvecklats till det *organ som ledde lantdagsarbetet* vid sidan av talmannen och som redan under LO-tiden bl.a. lade fram förslag om att lantdagsarbetet skulle fortsätta över 120 dagar, avbrytas och avslutas – osv. Vidare gav talmanskonferensen redan då utlåtanden om anhållanden om befrielse från utskott och andra organ, ledamöternas anhållanden om ledighet osv. Sålunda var det naturligt att när den nya RO bereddades ville man klarare definiera den ställning som talmanskonferensen hade som det organ som ledde riksdagens arbete och av den orsaken intogs i 54 § 2 mom. i den nya RO, där talmanskonferensens uppgifter fastställs allmänt, en bestämmelse om att ”å talmanskonferensen ankommer att hos riksdagen göra nödigbefunna förslag om riksdagsarbetets ordnande överhuvud” och i den nya AO intogs i 29 §, som gällde talmanskonferensens uppgifter, en bestämmelse om att talmanskonferensen skulle bl.a. ”göra de övriga framställningar, vilka för riksdagsarbetets ordnande äro av nöden”.

Grundlagsutskottet var emellertid inte helt på samma linje i saken. I sitt betänkande²⁵⁴ konstaterade utskottet angående detta:

”Uppgiften att framställa förslag om ordnandet av riksdagens arbete inbegriper också förslag om till vilket utskott ett ärende remitteras för beredning och vilka utlåtanden som det utskott som egentligen behandlar ärendet begär av andra utskott, inklusive inbegärande av förslag om ett utlåtande av grundlagsutskottet angående lagförslagets behandlingsordning. Remitteringen av lagförslag till utskotten och beslut om vilka utlåtanden som skall begäras utgör en oskiljaktig del av lagstiftningsförfarandet och är i princip betydelsefulla uppgifter, trots att remissen till utskott i allmänhet följer hävdvunnen praxis. Erfarenheten visar emellertid att det kan förekomma fall där fattandet av beslut om remiss till utskott eller begäran om utlåtande från något annat utskott, i synnerhet när det är fråga om grundlagsutskottets utlåtande angående lagstiftningsordningen för lagförslag, till sin betydelse kan vara ett sådant avgörande att beslutet i saken bör fattas vid riksdagens plenum. För den skull och eftersom det inte av propositionen i detalj framgår i vilka fall talmanskonferensen kunde utnyttja den självständiga beslutanderätt som avses i förslaget till 2 mom., föreslår grundlagsutskottet att meningen om detta stryks och att stadgandets 2 och 3 mom. slås ihop till ett enda moment. Om man önskar ge talmanskonferensen formell beslutanderätt bör enligt grundlagsutskottets åsikt ett tillräckligt detaljerat stadgande härom intas i själva riksdagsordningen.”

I enlighet med utskottets ståndpunkt utelämnades meningen ur bestämmelsen (L 278/1983).²⁵⁵

I grundlagens bestämmelser om talmanskonferensen (GL 34,3 §) tilldelas talmanskonferensen två slags uppgifter. Bestämmelsen gäller för det första frågor där talmanskonferensen har egentlig beslutanderätt. Talmanskonferensen har enligt bestämmelsen rätt att ge anvisningar om hur riksdagsarbetet skall ordnas. Denna rätt har inte gjorts beroende av att det skulle bestämmas särskilt om saken någon annanstans i grundlagen eller arbetsordningen. Det är dock skäl att anse att den begränsar sig till anvisningar av jämförelsevis teknisk natur som kanske i första hand gäller beredningsskedena och som inte kan antas få just någon betydelse för utövandet av riksdagens egentliga behörighet. En snäv tolkning av denna bestämmelsepunkt förutsätts redan därför att enligt den sista meningen i momentet har talmanskonferensen endast rollen som initiativtagare när det gäller utfärdandet av egentliga författningar om riksdagens interna verksamhet, och denna behörighetsordning kan inte åsidosättas genom en vid tolkning av rätten att ge anvisningar. Även grundlagsutskottet har i sitt betänkande om den nya grundlagen ansett att

”den viktiga normgivningen inom riksdagen fortfarande bör ske med författningar som hela riksdagen är med att besluta om (52 §). Talmanskonferensens möjlighet att

²⁵⁴ GrUB 51/1982 RD.

²⁵⁵ Efter 1983 företogs endast en liten teknisk ändring i RO 54 §, som hänförde sig till reformen av lagstiftningen om riksdagens tjänstemän, se RP 134/1987 RD och L 1254/1987.

ge anvisningar utgör ett undantag från denna princip och bör följaktligen tolkas i snäv bemärkelse.”²⁵⁶

Enligt GL 34,3 § kan talmanskonferensen också ta initiativ till stiftande eller ändring av vissa författningar. Som sådana författningar nämns särskilt riksdagens arbetsordning och en lag om riksdagens tjänstemän. Den sistnämnda hänvisningen kan anses avse i första hand lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003). Den behörighet som bestämmelsen avser är dock förstäeligt nog inte begränsad enbart till en lag med en viss benämning utan omfattar alla arrangemang på lagnivå som till innehållet på jämförbart sätt gäller riksdagens tjänstemän. Talmanskonferensens behörighet i dessa frågor kan betraktas som primär, men den utesluter inte den initiativrätt som tillkommer riksdagsledamöterna enligt GL 39 § och AO 20 § och vad gäller lagändringar naturligtvis inte heller regeringens initiativrätt enligt GL 70 §. – Till de författningar som avses i GL 34,3 § hör även andra ”bestämmelser” om riksdagens verksamhet. Till dem hör åtminstone reglementena om ordnande av riksdagsarbetet enligt GL 52 § 2 mom. och de instruktioner som godkänns för de organ som riksdagen utsett. Inte heller när det gäller dem har det i grundlagen föreskrivits om exklusiv initiativrätt för talmanskonferensen. Initiativrätten kan med stöd av GL 39,1 § anförtros även andra riksdagsorgan.

I grundlagen har talmanskonferensen getts i uppdrag att besluta om ett ärende som gäller Europeiska unionen eller en utredning som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken skall tas upp till debatt i plenum (GL 96,2 § och 97,1 §). Närmare bestämmelser om talmanskonferensens uppgifter ingår dock i arbetsordningen – i synnerhet i 6 §. Med avseende på behörighetens innehåll kan de uppgifter som anvisats talmanskonferensen i arbetsordningen indelas i tre typer. På talmanskonferensen kan ankomma att officiellt fatta beslut i något ärende, t.ex. hur frågestunderna eller de aktuella debatterna skall ordnas eller om att en utredning som ett utskott fått från statsrådet eller ett ministerium skall tas upp till debatt i plenum. Talmanskonferensen godkänner också plenarplaner och utfärdar allmänna anvisningar om utskottens behörighetsområden och utskottsarbetet. För ledningen av riksdagens arbete är dock andra slags uppgifter viktigare.

I praktiken är det av största vikt att talmanskonferensen fungerar som talmannens förhandlings- och beredningsorgan i ärenden som hör till ledandet av plenum, där beslutanderätten i sig tillkommer talmannen. Rollen som rådgivande organ har utformats och etablerats utgående från de praktiska behoven. För att de praktiska behoven skall kunna beaktas på ett smidigt sätt är det också lämpligt att författningarna innehåller endast ett allmänt omnämnande av funktionen som rådgivande

256 Se GrUB 10/1998 Rd, s. 15. Det kan också anses att utskottets utlåtande GrUB 54/1982 RD, som citerades ovan, talar i samma riktning när utskottet bl.a. ansåg valet av ett förberedande och utlåtandegivande utskott som en på så sätt betydande lösning i lagstiftningsförfarandet att det borde överlämnas åt riksdagens plenum. – Linjen i den nya AO 6 § kan betraktas som återhållsam i detta avseende. Enligt 1 mom. 1 och 11 punkten skall talmanskonferensen utfärda ”anvisningar om hur riksdagsarbetet skall ordnas” och ”allmänna anvisningar om utskottens behörighetsområden och utskottsarbetet”.

organ.²⁵⁷ Det är vanligt att plenum enligt behov förbereds på detta sätt under talmanskonferensens möte. Talmannen kan också om han eller hon anser det nödvändigt avbryta plenum så att talmanskonferensen kan samlas. Talmanskonferensen kan på detta sätt fungera som rådgivande organ såväl i frågor som gäller de praktiska arrangemangen kring plenum som i mera principiella frågor som gäller till exempel förfarandets grundlagsenlighet och talmannens vägran enligt GL 42,2 §.²⁵⁸

Det har också föreskrivits att det är talmanskonferensens uppgift att ta initiativ eller lägga fram förslag i ärenden där beslutsfattaren är något annat organ, i första hand riksdagens plenum. I dessa förslag är det delvis fråga om på samma sätt dagsaktuella ärenden eller ärenden som skall bedömas på kort sikt som i talmanskonferensens verksamhet som rådgivande organ för talmannen. Till dessa hör till exempel förslag om vilket utskott som skall bereda eller ge utlåtande om ett ärende samt förslag om tillsättande av ett tillfälligt utskott.²⁵⁹ När det gäller de förslag som anvisats talmanskonferensen är det emellertid delvis fråga om en mera långsiktig utveckling av riksdagens arbetsmetoder. Denna utveckling och den initiativkraft, koordinering och beredning som den kräver vilar i praktiken till centrala delar på just talmanskonferensens ansvar. Till de viktigaste sakerna, där det är talmanskonferensens uppgift att ta initiativ, hör förslag om stiftande eller ändring av riksdagens arbetsordning eller andra bestämmelser som gäller riksdagens verksamhet.²⁶⁰ I detta ingår också talmanskonferensens behörighet att föreslå att något riksdagsorgan tillsätts på nytt under valperioden (GL 37 §).

Den helhet som talmanskonferensens olika uppgifter bildar gör att konferensen spelar en mycket central roll för ledningen av riksdagens arbete. Talmanskonferensens verksamhet blir betydelsefull särskilt genom att de val som träffas när riksdagens arbete organiseras också kan ha en politisk dimension. För att förtroendet för sådana viktiga avgöranden skall bibehållas är det viktigt att riksdagens olika grupper är representerade när avgörandena träffas.

Den konkreta ledningen av plenararbetet – talmannens roll

Talmannen spelar en central ledarroll i riksdagens verksamhet: han leder och övervakar plenararbetet och är ordförande för talmanskonferensen. En del av talmannens uppgifter gäller hela riksdagen och dess förhållanden till andra statliga organ. Talmannen kan också på flera olika sätt inofficiellt representera riksdagen utåt, och i rikets inofficiella rangordning anses talmannen placera sig mellan republikens president och statsministern. I GL 42 § ingår koncentrerade bestämmelser om de uppgifter och befogenheter som hänför sig till plenararbetet. På andra ställen i grundlagen bestäms om vissa andra befogenheter.

²⁵⁷ AO 6 § 1 mom. 15 punkten.

²⁵⁸ Ang. talmanskonferensen som rådgivande organ se även Salervo 1977, s. 198.

²⁵⁹ AO 6 § 1 mom. 2 och 13 punkten.

²⁶⁰ GL 34,3 § och AO 6 § 1 mom. 7 och 9 punkten.

Talmannen leder plenum

Talmannens utåt mest synliga uppgift består i att leda plenum. Talmannens uppgifter är enligt definitionen i GL 42 § 1 mom. att sammankalla plenum, föredra ärenden, leda debatten och övervaka att grundlagen iakttas vid behandlingen.²⁶¹ Talmannens uppgifter i anslutning till plenum kan delvis karakteriseras som sådan ledning av arbetet i plenum som kan jämföras med de uppgifter en ordförande normalt har även i andra kollegiala organ.²⁶² Dessutom har talmannen den principiellt och även i praktiken viktiga uppgiften att övervaka att grundlagen iakttas.

I talmannens befogenheter att sammankalla plenum ingår att besluta när sammanträden hålls, på vilket klockslag de börjar och när de avslutas. Dessa befogenheter begränsas i själva verket av att det ankommer på talmanskonferensen att godkänna plenarplaner.²⁶³ Trots att planen inte är juridiskt bindande för talmannen, förutsätts han eller hon i mån av möjlighet följa den. De frågor som i praktiken är allra viktigast för organiseringen av riksdagsarbetet diskuteras i allmänhet på förhand i talmanskonferensen också när den formella befogenheten tillkommer talmannen.

Eftersom det enligt grundlagen hör till talmannen att föredra ärenden i plenum, blir det i sista hand beroende av talmannens prövning vilka ärenden som behandlas i vilket plenum, i vilket skede av plenum ett ärende behandlas, avstår man från att behandla något ärende eller avbryts behandlingen av ett ärende. Passusen i grundlagen kompletteras här av bestämmelsen om dagordning för plenum i AO 46 §. Dagordningen innehåller enligt bestämmelsen en förteckning över de ärenden som tas upp i plenum samt deras behandlingsskede och handlingarna i respektive ärende. Talmannen beslutar om dagordningen men skall enligt bestämmelsen ”beakta” riksdagens tidigare beslut samt de av talmanskonferensen godkända plenarplanerna. I praktiken tas dock ärendena i allmänhet upp på dagordningen i enlighet med behandlingsskede eller tidigare bordläggningar och endast i specialfall avgör talmannen om ett ärende skall tas upp på dagordningen. Det är också talmannen som i sista hand beslutar om tidpunkten för när en interpellation besvaras (AO 22 §) eller när en upplysning från statsministern (AO 24 §) ska behandlas. Viktiga frågor som skall tas upp till behandling kan diskuteras och överenskommas på förhand i talmanskonferensen.

Uppgiften att leda plenum har av tradition ansetts innebära rätt långt gående rättigheter att styra plenums förlopp. Talmannen kan ändra den meddelade dagordningen, t.ex. genom att ändra behandlingsordningen för ärendena eller avföra ett ärende från

261 En bestämmelse som i sak motsvarade GL 42 § 1 mom. men som var något mångordigare ingick i LO 1906 47,1 § och i RO 1928 55,1 §. Bestämmelser som i sak motsvarade GL 42 § 2 mom., som gäller övervakning av att grundlagen iakttas och talmannens rätt att vägra att föredra ett ärende, ingick i LO 1906 69 § och 1928 RO 80 §. Nämnade bestämmelser i 1928 RO förblev oförändrade tills den nya grundlagen stiftades.

262 Förutom själva ledningen av beslutsproceduren ankommer på talmannen även uppgifter som kan karakteriseras som ledning av beslutssituationen. Allmänna föreskrifter och anvisningar för dem som följer sammanträdena på publikläktaren utfärdas av kanslikommissionen. Talmannen och expeditionsvakterna kan också utfärda anvisningar för upprätthållande av ordningen. Om det uppstår oordning på läktaren och ordningen inte kan återställas på annat sätt kan talmannen förordna att läktarna skall utrymmas (AO 66 §). Om talmannen anser att ett ärendes natur kräver det kan talmannen på eget initiativ föreslå att ärendet skall behandlas i slutet plenum (AO 67 §). Talmannen kan också ”av tvingande skäl” besluta att riksdagen sammanträder någon annanstans än i riksdagshuset (AO 1 §).

263 AO 6 § 1 mom. 5 punkten.

dagordningen, och avbryta behandlingen av ett ärende (AO 46,3 §). Talmannen kan också ta upp nya ärenden till behandling genom att lägga dem till dagordningen. I praktiken tas dock endast bordläggningsärenden eller ibland remissdebatter om brådskande ärenden upp som sådana tillägg. Rätten att leda debatten regleras förutom av ovan nämnda omständigheter dessutom å ena sidan av normerna om ledamöternas rätt att tala fritt och skyldighet att hålla sig till saken (GL 31 §), å andra sidan av bestämmelserna om givande av ordet och möjligheten att begränsa debatten.²⁶⁴

Talmannens andra uppgiftshelhet i plenum är enligt GL 42,1 § att övervaka att grundlagen iakttas vid behandlingen av ärenden. Uppgiften har i allmänhet ansetts betyda tillsyn över att man i plenarförfarandet inte i något avseende avviker från grundlagen. Övervakningen inbegriper således inte enbart övervakning av grundlagssenligheten hos det förfarande som iakttas i själva plenum utan också att ett ärende till sin natur och den beredning som föregår plenarbehandlingen uppfyller de krav som ställts i eller följer av grundlagen. I övervakningen ingår således i princip att det ärende som skall behandlas har tagits upp på ett sätt som anses överensstämma med grundlagen och att det har behandlats preliminärt före plenum på det sätt som grundlagen förutsätter. I övervakningen ingår vidare att själva förfarandet i plenum överensstämmer med grundlagens bestämmelser, att kravet på sakligt och värdigt uppträdande uppfylls och att normerna om kvalificerad majoritet i grundlagen iakttas i beslutsfattandet. Talmannen kan naturligtvis inte ensam sköta en så här krävande uppgift, utan talmannen måste stöda sig på riksdagens centralkanslis beredningsarbete och kanske också på överläggningar inom talmanskonferensen. För den övervakning som talmannen utför har framför allt grundlagsutskottets tolkningsställningstaganden en stor praktisk betydelse. – För att framställningen skall vara enhetlig behandlas talmannens övervakningsuppgift mera ingående nedan i det kapitel som gäller övervakningen av att grundlagen iakttas.

Talmannens uppgift som den som leder plenararbetet förutsätter allmänt förtroende för talmannens opartiskhet och erkännande av talmannens auktoritet. En förutsättning för förtroende och auktoritet är att talmannen avhåller sig – och det är känt att han avhåller sig – från all strävan efter politisk påverkan i plenum. Detta säkerställs delvis genom GL 42,3 §, enligt vilket talmannen inte deltar i debatten eller i omröstningarna i plenum.²⁶⁵ Förbudet innebär att talmannen över huvud inte kan delta i plenum som ”bara” riksdagsledamot, alltså så att talmannen skulle undandra sig skötseln av uppgiften som talman och som ledamot delta i en debatt under ledning av

264 GL 45, 4 § och AO 24–26 och 50–51 §. I RO 1928 55 § nämndes förutom ovan nämnda uppgifter särskilt att talmannen skulle föredra ärenden för fattandet av beslut. Detta kan tänkas ingå i ledningen av debatten eller allmänt i ledandet av ordet i plenum. En särskild bestämmelse om saken har emellertid också intagits i AO 49 §.

265 Ett i sak motsvarande förbud mot deltagande ingick i LO 1906 47,2 § och i RO 1928 55,2 §, dock så att i nämnda bestämmelser undantogs från förbudet förslag som var nödvändiga för verkställigheten av grundlagarna, riksdagens beslut och arbetsordningen.

vice talmannen. Den som är vald till talman kan med andra ord inte delta i plenum annat än som talman.²⁶⁶ En viktigare sida av förbudet är ändå att talmannen inte får delta i debatten eller rösta när han leder sammanträdet. Eftersom syftet med förbudet är just att trygga det förtroende som krävs i uppgiften som talman, gäller förbudet också vice talmännen när de sköter uppgiften som talman. Däremot finns det inget som hindrar att vice talmännen allmänt deltar i debatten och omröstningarna som ledamöter och inte heller det att en vice talman deltar i debatten och omröstningen i ett ärende där han tidigare har skött uppgiften som talman.²⁶⁷ – Talmannens rätt att lägga fram förslag som är nödvändiga för verkställigheten av grundlagen behandlas senare i det avsnitt som gäller övervakningen av att grundlagen iakttas.

Talmannens andra uppgifter i riksdagen

Talmannen leder inte bara plenum utan talmannens uppgift och behörighet är att även mera allmänt leda riksdagens arbete tillsammans med talmanskonferensen (AO 5 §). I detta avseende är det av praktisk vikt att talmannen är ordförande både i talmanskonferensen som styr riksdagens agerande som statsorgan och i kansli-kommissionen som leder riksdagens förvaltning. Till talmannens uppgift har också kopplats befogenhetsarrangemang som syftar till att riksdagen skall behålla sin funktionsduglighet i alla situationer. Talmannen har därför getts makt att vid behov sammankalla riksdagen på nytt efter att arbetet under valperiodens sista riksmöte har förklarats avslutat (GL 33,2 §). Likaså kan talmannen redan före den tidpunkt som riksdagen har beslutat sammankalla en riksdag som avslutat sitt arbete för att fortsätta arbetet (AO 3,2 §).

Talmannen har också i konstitutionen anvisats uppgifter där talmannen på sätt och viss ”representerar” riksdagen – agerar i statsorganets namn eller förmedlar politisk information som gäller hela riksdagen och dess debatter till skillnad från och som tillägg till det som partiernas riksdagsgrupper kan säga. I dagens förhållanden har det i första hand endast ceremoniell betydelse att talmannen vid riksmötets öppnande på riksdagens vägnar svarar på republikens presidents tal och när riksmötet avslutas förmedlar riksdagens hälsning till presidenten. När statsrådet bildas efter val är de förhandlingar som riksdagsgrupperna för centrala. I vissa situationer kan det emellertid vara också av politiskt intresse att republikens president enligt GL

²⁶⁶ I ljuset av ordalydelsen i GL 42,3 § och den parlamentariska praxisen i anslutning till talmannens ställning torde det vara nödvändigt att se förbudet på så sätt ovillkorligt att det gäller också en sådan teoretisk situation där ett ärende som behandlas i plenum gäller talmannen personligen på det sätt som avses i GL 32 §. Då kan talmannen inte leda ordet. Då bestämmelsen i GL 32 § om ledamotens rätt att delta i debatten i dylika situationer inte i första hand gäller individens rättsskydd utan snarare den fria debatten, torde inte heller denna bestämmelse kunna tillämpas i strid med förbudet i GL 42,3 §.

²⁶⁷ Se även Salervo 1977, s. 185. Hakkila (1939, s. 541) konstaterar att en vice talman som tillfälligt leder debatten har ansetts kunna ta del i omröstningen, och hänvisar till Erichs uttalande med samma innehåll (Erich 1924, s. 344). De bestämmelser som var i kraft då (RO 1928 55,2 § och LO 1906 47,2 §) motsvarade på denna punkt GL 42,3 §. Om Erichs uttalande skall förstås så att en vice talman som tillfälligt är talman kan delta i den omröstning han föreslagit som fortsättning på en debatt som han lett, måste ståndpunkten betraktas som felaktig eftersom inte heller den dåvarande bestämmelsen gav någon grund för att förhålla sig på olika sätt till debatt och omröstning.

61 § skall höra riksdagens talman innan presidenten meddelar riksdagen vem som är statsministerkandidat.²⁶⁸

²⁶⁸ Då presidentens självständiga makt att besluta om urtima val inskränktes och beslutet om upplösning bands till statsministerns initiativ genom den ändring av RF 27 § som företogs 1991 (1074/1991), förutsattes samtidigt att presidenten före ett upplösningsbeslut skulle höra riksdagens talman och de olika grupperna i riksdagen. Se härom även RP 232/1988 RD och GrUB 10/1989 RD. Den nya grundlagens 26,1 § om förtida riksdagsval bygger här på ändringslagen från 1991. I bestämmelsen har emellertid utan motivering utelämnats skyldigheten att höra även talmannen, se RP 1/1998 RD, s. 82 och GrUB 10/1998 RD, s. 14.

VI ALLMÄNT OM BESLUTSPROCEDUREN

Riksdagens beslut fattas i plenum

I 2 § i grundlagen sägs att ”statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen”. Riksdagens ställning som det högsta statsorganet som i sista hand utövar beslutanderätten grundar sig vad gäller såväl det politiska systemet som den skrivna grundlagen på representativitet, att riksdagen väljs genom allmänna val. Som folkrepresentation är riksdagen en odelad, enhetlig helhet. Den har ”en kammare” (GL 24 §), vilket i första hand betyder att riksdagens sammansättning i sin helhet bestäms genom allmänna val utan några separata representationsarrangemang. Att riksdagen har en kammare kan anses betyda odelbarhet även vad gäller arrangemangen för riksdagens beslutsfattande. Som beslutsform för riksdagen kan inte utvecklas t.ex. överensstämmande beslut av två organ som i princip är oberoende av varandra, utan den oberoende beslutande makten skall finnas hos ett organ, ”en kammare”.

Den behörighet som i konstitutionen tilldelas riksdagen som statsorgan tillkommer plenum. Förutom ärenden som sköts genom separata formbundna beslut gäller detta även vidmakthållandet av kravet på parlamentariskt förtroende för regeringen. Den riksdag vars förtroende regeringen skall åtnjuta utgörs i sista hand av hela plenum – inte något annat riksdagsorgan och i princip inte heller bara regeringspartiernas riksdagsgrupper. Oberoende av att behörigheten som statsorgan tillkommer just plenum, tillkommer beredningsbefogenheter naturligtvis riksdagens övriga organ. Likaså kan andra organ ha anvisats administrativ beslutanderätt gällande riksdagens organisation och befogenheter i största allmänhet som betjänar utövandet av den beslutanderätt som tillkommer riksdagen som statsorgan.

Att de befogenheter som riksdagen utövar som statsorgan tillkommer just plenum framkommer inte bara i det beslutsfattande som av tradition ankommer på plenum, till exempel att godkänna eller förkasta regeringens propositioner. Det syns också däri att det har gjorts endast få undantag från denna princip och att de har genomförts genom uttryckliga bestämmelser i grundlagen. Ett sådant undantag är det bemyndigande för ursprungligen riksdagens löne delegation och nu i GL 89 § för det riksdagsutskott som är behörigt i saken att ”på riksdagens vägnar” godkänna avtal om villkoren för personal i statliga anställningsförhållanden i den mån riksdagens samtycke behövs.²⁶⁹ Som undantag från principen kan också betraktas vissa arrangemang som gäller informering av regeringen om riksdagens politiska ståndpunkt, ett väsentligt inslag i det parlamentariska systemet.

²⁶⁹ I samband med reformen av tjänstekollektivavtalssystemet för statstjänstemännen 1970 ville man införa ett smidigare förfarande än beslut som fattas i plenum för att få riksdagens samtycke, som är nödvändigt med tanke på riksdagens budgetmakt, till avtal om tjänstevillkoren. Därför föreskrevs det att en särskilt löne delegation skulle tillsättas i riksdagen. Se ändringarna av RF 65 och 66 § i lag 662/1970 och ändringarna av RO, spec. den nya 82 a §, i lag 663/1970 samt ang. dessa lagar RP 14/1970 och GrUU 3/1970 RD. Vid reformen av grundlagarnas bestämmelser om statsfinanserna 1991 slopades den separata löne delegationen och behörigt fackutskott i riksdagen bemyndigades att ge samtycke. Se ändringen av RF VI kap., spec. 65,3 §, i lag 1077/1991 och ändringarna av RO, spec. 49,3 § i lag 1078/1991 samt RP 262/1990 RD och GrUB 17/1990 RD om dessa lagändringar. Både löne delegationen och statsutskottet, som fungerade som fackutskott, kunde enligt bestämmelserna underställa riksdagen beslutet för fastställelse.

I allmänhet förmedlas riksdagens politiska ståndpunkt – eller den rådande politiska inställningen i riksdagen – just via plenum, genom antingen uttryckliga beslut eller den förda debatten. Omvänt har detta betytt att riksdagens övriga organ inte just har kunnat framföra sina uppfattningar officiellt direkt till regeringen eller ministern (ministerier) i fråga. Det enda egentliga undantaget från detta var länge att utrikesutskottet enligt RO 1928 48 § inte bara hade rätt att av regeringen, när omständigheterna det påkallade, erhålla en redogörelse för rikets förhållanden till utländska makter utan också att avge sitt yttrande till regeringen med anledning av redogörelsen.²⁷⁰ Samma möjlighet att avge utlåtande direkt till ministeriet utsträcktes i samband med de ändringar som företogs i riksdagsordningen 1990 till att gälla samtliga fackutskott. I den förändrade formen förutsatte RO 53 §, som gäller utskottets rätt till upplysningar, att ministeriet skulle ge fackutskottet den utredning utskottet begärt i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Samtidigt föreskrevs att utskottet vid behov får ge ministeriet ett utlåtande på grund av utredningen. Motsvarande bestämmelse har intagits i GL 47,2 §, dock så att rätten att få utredningar och rätten att ge yttrande har utvidgats till att gälla statsrådet vid sidan av ministerierna.²⁷¹

De nämnda arrangemangen kan anses ha mycket begränsad betydelse. Utskottets möjlighet att framföra sitt officiella ställningstagande direkt till ministeriet var inte en fråga om ett institutionellt system, utan mera en möjlighet som kan utnyttjas endast i speciella situationer. En klar förändring i detta avseende innebar de ändringar som företogs i riksdagsordningen först i samband med anslutning till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet 1993 och sedan i samband med anslutningen till Europeiska unionen 1994.

I samband med anslutningen till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) intogs i slutet av 1993 en ny 33 a § i regeringsformen där det förutsattes att riksdagen skall så som riksdagsordningen stadgar delta i den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner. Samtidigt företogs i riksdagsordningen ändringar som hänförde sig till förhandsbehandlingen av integrationsärenden rörande Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i riksdagen. Enligt ändringen av RO 53 § skulle stora utskottet på egen begäran eller också annars enligt behov få en redogörelse av statsrådet eller ett ministerium om beredning som gäller området för avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Utskottet kunde vid behov avge utlåtande till statsrådet eller ett ministerium med anledning av redogörelsen. Beträffande den nationella behandlingen av rättsakter som bereddes i gemensamma EES-kommittén eller den ständiga kommittén för EFTA-staterna och som hörde till området för lag (RO 4 a kap.) förutsattes att statsrådet utan dröjsmål skulle tillställa riksdagen förslag till sådana rättsakter, där förslagen lämnades till stora utskottet

270 Ang. bestämmelsen och dess tillämpningspraxis se Bengt Broms, Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta. Vertaileva valtiosääntöoikeudellinen tutkimus (Vammala 1967), s. 218–227 och Hakkila 1939, s. 521–522. Författarna nämner att utskottet även ansågs ha rätt att begära redogörelsen i fråga av regeringen. Till utskottets roll hänförde sig också att regeringen enligt RO 43 § kunde sammankalla utrikesutskottet även när riksdagens sammanträden hade avbrutits eller avslutats.

271 Ang. ändringen 1990 se L 1056/1990 och RO 89/1990 RD och GrUB 7/1990 RD. Bestämmelsen om utskottets rätt att ge utlåtanden direkt till ministeriet motiveras inte i propositionen eller betänkandet. Antalet utredningar som de olika utskotten begärt av ministerierna enligt RO 53 § har statistikförts i riksdagens kanslis årsredovisningar.

för förhandsbehandling och i allmänhet till ett eller flera fackutskott som skulle avge utlåtande till stora utskottet. Stora utskottet kunde vid behov avge utlåtande till statsrådet. Vid behandlingen av ett sådant integrationsärende fattade riksdagen inget beslut, men talmanskonferensen kunde besluta att ärendet tas upp till debatt i plenum.²⁷²

Den roll som på detta sätt utformades för stora utskottet vid behandlingen av integrationsärenden accentuerades kraftigt ett år senare vid de ändringar som företogs i riksdagsordningen i samband med anslutningen till Europeiska unionen. Utgående från ändringarna blev det utskottets främsta uppgift att fungera som riksdagens ”EU-utskott”. Enligt det reviderade RO 4 a kap. skulle statsministern på förhand ge stora utskottet information om de ärenden som tas upp vid Europeiska rådets möten och efter mötet information om de ärenden som behandlats där. Med anledning av den information som utskottet fått kunde det vid behov avge utlåtande till statsrådet. Statsrådet skulle delge riksdagen förslag till en sådan rättsakt, ett sådant fördrag eller någon annan åtgärd varom beslut fattas i Europeiska unionens råd och som annars enligt konstitutionen skulle falla inom riksdagens behörighet. Statsrådets skrivelse lämnades för behandling till stora utskottet och i allmänhet till ett eller flera fackutskott som skulle avge utlåtande till stora utskottet. Stora utskottet skulle också underrättas om statsrådets ståndpunkt i ärendet och utskottet kunde vid behov avge utlåtande till statsrådet. Om det var fråga om ett ärende som gällde Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik ankom behandlingen på motsvarande sätt på utrikesutskottet i stället för stora utskottet. Genom talmanskonferensens beslut kunde ett ärende som gällde ovan nämnda förslag tas upp till debatt i plenum, varvid det ändå inte fattades något beslut i ärendet.²⁷³

Utgående från ändringarna stabiliserades och institutionaliserades en situation där riksdagens politiska ståndpunkt vid den nationella beredningen av beslut som fattas inom Europeiska unionen förmedlas officiellt till statsrådet i första hand just i form av kontakt mellan utskottet – stora utskottet eller utrikesutskottet – och statsrådet. Bestämmelserna om stora utskottets och utrikesutskottets ställning har i huvudsak bibehållits oförändrade i den nya grundlagen (GL 96 och 97 §).

Stora utskottets och utrikesutskottets roll som de som för fram riksdagens politiska ståndpunkt till statsrådet som ett led i den nationella beredningen av beslut som fattas inom Europeiska unionen är betydande i såväl kvantitativt som kvalitativt avseende. Huvudregeln i riksdagens verksamhet – att riksdagens uppgifter som statsorgan tillkommer plenum – gäller emellertid i princip även dessa ärenden. Talmanskonferensen kan också besluta att ett dylikt ärende tas upp till debatt i plenum (GL 96,2 §).

Beredningstvång

Vägande praktiska skäl kräver att plenums formella beslut i viktiga ärenden i allmän-

²⁷² Ang. dessa ändringar se lagarna 1116 och 1117/1993 och RP 317/1992 RD och GrUB 10/1993 RD.

²⁷³ Ang. dessa ändringar se L 1551/1994 och RP 318/1994 RD och GrUB 10/1994 RD.

het först har beretts i riksdagens övriga organ. På grund av sitt innehåll förutsätter besluten ofta omsorgsfull beredning, men plenum lämpar sig inte som plats för den egentliga beredningen i sak eller för finslipningen av politiska avgöranden, och riksdagen kan inte tillåta sig att bli beroende av regeringens beredning. Praktiska skäl skulle troligen leda till att vissa ärenden i allmänhet skulle remitteras till ett utskott för beredning, även om det inte skulle förutsättas i bestämmelserna. I fråga om vissa centrala ärendekategorier har det dock redan länge uttryckligen föreskrivits i grundlagen om ett omfattande beredningstvång i utskott.²⁷⁴ Fördelen med omfattande tvingande normer kan vid sidan av att de säkerställer en behörig beredning även anses vara att procedurerna i fråga om ärenden som förekommer ofta är klart kända på förhand.

Den grundläggande bestämmelsen om beredningen av ärenden för plenum ingår i GL 40 §. Den innehåller tre olika punkter i fråga om definitionen av området för beredningstvång. För det första föreskrivs där uttryckligen om beredningstvång för de uppräknade ärendena. Till dessa ärenden hör regeringens alla propositioner: propositioner som innehåller lagförslag, propositioner som kompletterar sådana propositioner (GL 71 §), budgetpropositioner, propositioner som kompletterar budgetpropositioner (GL 83,2 § och 71 §), tilläggsbudgetpropositioner, propositioner om godkännande av fördrag eller andra internationella förpliktelser och propositioner om godkännande av uppsägning av sådana förpliktelser (GL 94,1 §). Till dem hör också ledamöternas lagmotioner, budgetmotioner och åtgärdsmotioner samt vidare alla berättelser som lämnas till riksdagen oberoende av vem som lämnar dem eller om det föreskrivs om dem i grundlagen eller i en lag eller arbetsordningen i enlighet med GL 46,2 §.²⁷⁵

Den andra punkten i bestämmelsen är en hänvisning till andra bestämmelser i grundlagen som medför beredningstvång. Sådana är till exempel bestämmelserna i GL 28 om avskiljande från uppdraget som riksdagsledamot eller förklarande att uppdraget som riksdagsledamot har upphört, bestämmelsen i GL 38,2 § om befrielse för justieombudsmannen, bestämmelserna i GL 73 och 78 § om behandlingen av lagar som godkänts att lämnas vilande och av lagar som inte har stadfästs samt bestämmelsen i GL 114,2 § om väckande av åtal mot minister. Direkt av grundlagen följer också den obligatoriska förberedande utskottsbehandlingen av lagändringsförslag gällande riksdagens tjänstemän som talmanskonferensen lägger fram med stöd av GL 34,3 § och ändringsförslag som gäller riksdagens arbetsordning (GL 52,1 §). – För det tredje innehåller bestämmelsen ett bemyndigande att föreskriva om beredningstvång

274 En bestämmelse om obligatorisk förberedande behandling i utskott av propositioner samt motioner och de lagmotioner som senare motsvarade dem ingick i LO 1906 54 § och i RO 1928 63 §. Om obligatorisk förberedande behandling av finansmotioner och hemställningsmotioner – om det inte genast beslöts att de skulle förkastas – föreskrevs i RO 1928 63 §, i vilken också ingick en bestämmelse om obligatorisk förberedande utskottsbehandling av berättelser. I fråga om andra ärenden hade obligatorisk utskottsbehandling förutsatts åtminstone i ministeransvarighetsärenden, i 2 och 3 § i ministeransvarighetslagen. Ang. praktiska situationer där beredningstvånget iakttagits se t.ex. 1992 RD ptk, s. 5264, där talmannen konstaterade med anledning av ett förslag att en lagmotion inte kunde läggas till grund för debatten, eftersom den inte hade beretts i ett utskott.

275 Också medborgarinitiativen kommer att omfattas av beredningstvånget om den lag om ändring av Finlands grundlag som riksdagen 16.2.2011 lämnade vilande över nyval godkänns av den riksdag som samlas efter riksdagsvalet 2011. Se RP 60/2010 RD och GrUB 9/2010 RD samt förslaget till ändring av GL 53 §.

i arbetsordningen. Sådant på arbetsordningen grundat beredningstvång gäller enligt AO 32 § behandlingen av förordningar och andra författningar och beslut på lägre nivå som har lämnats till riksdagen för granskning, behandlingen av förslag som gäller riksdagens reglementen och instruktioner och enligt AO 28,2 § behandlingen av meddelanden som gäller republikens presidents straffrättsliga ansvar.

Såsom framgår av hänvisningen ovan omfattar den utskottsberedning som med stöd av bestämmelserna är obligatorisk en med avseende på innehållet viktig och kvantitativt sett mycket stor del av de ärenden som skall behandlas i plenum. Även i de ärenden där utskottsberedning inte är juridiskt nödvändig på detta sätt, kan plenum besluta att remittera ett ärende till ett utskott. Denna möjlighet har ibland konstaterats särskilt i bestämmelser som gäller behandlingen av vissa ärenden, exempelvis i AO 22 och 23 §, som gäller behandlingen av interpellationer samt statsrådets meddelanden och redogörelser. För redogörelsernas del har detta visserligen formulerats så att ”riksdagen kan dock besluta att inte remittera ärendet till något utskott, och då godkänner riksdagen inget ställningstagande med anledning av redogörelsen” (23 §; 71/2011). Som allmän bestämmelse gäller dessutom (AO 32,1 §) att förutom de ärenden som omfattas av beredningstvång remitteras till utskott också ”andra ärenden” om riksdagen beslutar det (1023/2009). Frågor i anslutning till behandlingen av interpellationer och statsrådets meddelanden och redogörelser granskas separat senare.

Bland de ärenden som skall avgöras i plenum finns bara två kategorier eller typer av ärenden som inte alls eller åtminstone inte i allmänhet är förknippade med sedvanlig utskottsberedning: personval och val av organ. Orsaken till denna ”icke-beredning” är uppenbar: valprocedurens karaktär och de i allmänhet klara politiska urvalsgrunderna lämpar sig inte för en sådan förhandsberedning som utskotten i allmänhet utför och som är mycket motiverat när det gäller avgörandena i sak och procedurerna. Av de personval som förrättas i plenum är valet av statsminister det viktigaste. Valprocedurens centrala betydelse för det parlamentariska systemets funktion motsvaras av den separata regleringen av det – relativt noggrann redan i GL 61 § och ytterligare i AO 65 §. Väsentliga för riksdagens fortsatta verksamhet är olika val av riksdagens egna organ, varom allmänna bestämmelser har utfärdats.²⁷⁶ Såsom ovan konstaterats väljer riksdagen också medlemmar till flera andra organ. Plenum väljer också riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän samt riksdagens generalsekreterare och Statens revisionsverks generaldirektör²⁷⁷. Förfarandet i sistnämnda val är så till vida speciellt att före valet skall grundlagsutskottets bedömning fås i fråga om dem som anmält sig till uppgiften som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman, kanslikommissionens utlåtande om dem som sökt tjänsten som generalsekreterare och revisionsutskottets bedömning i fråga om dem som sökt tjänsten som Statens revisionsverks generaldirektör (AO 11 § och 16 §). Användningen av sådan ”beredning” i dessa valprocedurer kan motiveras med

²⁷⁶ GL 37 §, AO 16 § och valstadgan för riksdagen.

²⁷⁷ GL 38 § och L om riksdagens tjänstemän 10 § och AO 11 och 16 §.

att valet inte stöder sig på politiska grunder på samma sätt som vid andra val som förrättas i plenum.²⁷⁸

Avgöranden som normalt inte är förenade med utskottsberedning är de beslut vilkas syfte uttryckligen är att uttrycka riksdagens ståndpunkt till en parlamentarisk förtroendefråga eller annars visa riksdagens inställning till regeringens åtgärder eller avsikter. Dessa avgöranden gäller i första hand beslut i samband med interpellationer eller statsrådets meddelanden²⁷⁹. Såsom antyddes ovan är det i dessa situationer möjligt att remittera ärendet till ett utskott.

Till vilket utskott ett ärende remitteras i varje enskilt fall är i allmänhet beroende av plenums prövning (AO 32,2 §). I fråga om vissa ärenden bestäms det emellertid i grundlagen eller arbetsordningen i vilket utskott beredningen skall ske. Sådan reglering gäller i synnerhet grundlagsutskottet i frågor om övervakning av grundlagsenligheten, finansutskottet i budgetfrågor samt utrikesutskottet och stora utskottet i frågor om yttre förbindelser och EU-ärenden.

Den egentliga beredningsuppgiften uppdras i allmänhet åt ett utskott. Beträffande regeringens åtgärdsberättelse föreskrivs dock i AO 32,4 § att ärendet bereds av grundlagsutskottet och för utrikes- och säkerhetspolitikens del av utrikesutskottet. Beredning som sker i ett utskott kan kompletteras med utlåtanden som det utskottet inhämtar av andra utskott, ett eller flera. Inhämtandet av utlåtanden är i allmänhet beroende av prövning från fall till fall. Om inhämtande av utlåtande beslutar antingen plenum i samband med att ärendet remitteras till ett utskott (AO 32,3 §) eller det beredande utskottet självt (AO 38 §). Undantagsvis bestäms emellertid i AO 38,2 § att ifall det i fråga om ett ärende som ett utskott bereder råder oklarhet om ärendets grundlagsenlighet eller förhållande till fördrag om de mänskliga rättigheterna, skall utskottet begära utlåtande av grundlagsutskottet. Detta anknyter till GL 74 § där grundlagsutskottet ges i uppgift att ge utlåtande om grundlagsenligheten i fråga om ärenden som "föreläggs utskottet" samt om deras förhållande till fördrag om mänskliga rättigheter.²⁸⁰ I fråga om utlåtanden som inhämtas av andra utskott kan också hänvisas till GL 96,2 §, som gäller behandlingen av förslag rörande beslut som fattas inom Europeiska unionen i stora utskottet och utrikesutskottet. Den gäl-

278 Ang. bakgrunden till och karaktären av utskottsbedömningen i samband med valet av justitieombudsman se motiveringen till TKF 1/1999 RD, som innehöll AO-förslaget, s. 10. I förslaget utgick man ifrån att utskottets bedömning skall vara skriftlig. Grundlagsutskottet slopade emellertid kravet på skriftlig bedömning i sitt betänkande. Enligt betänkandet räckte det med att utskottet gjorde en bedömning av kandidaterna och det avgjorde självt om bedömningen gavs i skriftlig form, se GrUB 9/1999 RD, s. 3.

279 GL 43 och 44 §, AO 22 och 23 §.

280 Att få andra utskotts ställningstaganden med i ett utskotts beslutsfattande är i praktiken viktigast just i de situationer där ett utskott måste begära/inhämta utlåtande från ett annat utskott eller när utskottet efter eget övervägande beslutar att begära utlåtande. I praktiken kan utskotten i vissa fall också själva bestämma att de ger ett utlåtande till ett annat utskott. Enligt AO 38 § 3 mom. kan ett utskott inom 30 dagar från det budgetpropositionen remitterades till finansutskottet på eget initiativ lämna utlåtande om propositionen till finansutskottet till den del de gäller respektive utskotts behörighetsområde. Det har också blivit praxis att i samband med remitteringen av statsrådets redogörelser om ramarna för statsfinanserna konstatera att de andra utskotten inom utsatt tid, om de så vill, kan lämna utlåtande till finansutskottet om sitt eget behörighetsområde. Se t.ex. remitteringen av SRR 2/2010 RD till finansutskottet 13.4.2010 (PTK 36/2010 RD). Tolv utskott lämnade utlåtande till finansutskottet i detta ärende.

ler dock i normalfall andra situationer än den i GL 40 § avsedda beredningen av den slutliga behandlingen i plenum.

Formbundenhet – formtvång

Flera olika orsaker har i praktiken lett till att riksdagens verksamhet präglas av noggrann formbundenhet, juridisk skyldighet att iaktta på förhand uppställda regler för förfaringssättet. Skyldigheten är så fastlagd och exakt att man kan tala om formtvång. Delvis är det fråga om en oundviklig sak: man kan inte just tänka sig att ett organ av riksdagens storlek som utövar den högsta beslutanderätten skulle få fatta beslut under särskilt fria former. En bidragande orsak till de exakta och beständiga förfaringssätten är att det är fråga om spelreglerna för det demokratiska systemets mest centrala organ, vilka måste vara kända på förhand, där betydande ändringar sällan torde kunna vara politiskt neutrala, och vilka man inte kan tänka att skall ändras från valperiod till valperiod. Folkrepresentationerna torde i allmänhet vara konservativa i sin inställning till de egna förfaringssätten och ändringar av dem. I Finland har förfaringssättens beständighet framhävts av att de länge reglerades mycket detaljerat på grundlagsnivå, i riksdagsordningen (LO 1869 och 1906 och RO 1928), och av att man åter traditionellt – och med fog – har förhållit sig återhållsamt till ändringar av grundlagen.

I och med den nya grundlagen har situationen förändrats betydligt så till vida att detaljregleringen av förfaringssätten har flyttats från grundlagsnivå till riksdagens arbetsordning. Ändringen har underlättat utvecklingen av procedurbestämmelserna och utökat riksdagens autonomi vad gäller förfaringssätten. Formtvånget, skyldigheten att iaktta vissa bestämda förfaringssätt, har dock inte egentligen påverkats av ändringen. Också på arbetsordningsnivå är procedurbestämmelserna juridiskt förpliktande för riksdagen: trots att arbetsordningens innehåll är helt beroende av riksdagens egna beslut kan riksdagen inte ens fast den är enig avvika från den, utan ett nytt förfarande kan tillämpas först sedan arbetsordningen har ändrats i behörig ordning (GL 52 §).

Bestämmelserna om förfarandet är – oberoende om det är fråga om att ta upp eller behandla ärenden – i allmänhet på så sätt exakta och tvingande att de inte erbjuder olika alternativ för valet av förfaringssätt, utan det finns endast ett korrekt förfaringssätt. En annan sak är att förfarandet av förståeliga skäl kan vara förenat med tekniska detaljer som är beroende av prövning, t.ex. bordläggning. För vissa typer av ärenden har det också kunnat anges olika initiativtagare eller olika sätt att ta upp dem (t.ex. lagförslag i GL 70 § och ministeransvarighetsärenden i GL 115 §). Även i dessa situationer har dock den som tar upp ärendet bara ett förfarande till sitt förfogande. Äkta valbarhet i fråga om förfaringssättet ligger egentligen bara däri att vid behandlingen av interpellationer samt statsrådets meddelanden och redogörelser kan man besluta att remittera ärendet till ett utskott (AO 22 § och 23 §), och däri att förslag som gäller beslut som fattas inom Europeiska unionen och utredningar som gäller internationella ärenden, vilka i praktiken i allmänhet behandlas i stora

utskottet eller utrikesutskottet, genom talmanskonferensens beslut kan tas upp till debatt i plenum (GL 96 § och 97 §).²⁸¹

I praktiken yppar sig formtvånget i två olika skeden, när ärenden tas upp och när de behandlas.

Allmänna arrangemang för beslutsfattandet i plenum

I beskrivningen av förfarandet och beslutsfattandet i plenum upprepas ordet behandling gång på gång. Medan riksdagsordningen var i kraft, alltså innan det förfarande som skall iakttas vid behandlingen av lagförslag hade lättats upp något i den nya grundlagen, talade man sålunda om första, andra, tredje och enda behandling och ytterligare om förlängd enda och andra behandling. På motsvarande sätt känner bestämmelserna nu till första och andra (GL 72 §) och en enda behandling (GL 73 §, 78 § och 83 §). Dessutom kan man också tala om fortsatt första och enda behandling. Ordet behandling används då som teknisk term. Därmed avses över huvud inte att saken är uppe i plenum endast en gång, utan att saken efter utskottsberedningen behandlas i plenum i ett enda och enhetligt förfaringsskede på det sätt som avses i grundlagen och arbetsordningen. I enlighet med detta används inte benämningen behandling för val eller för remitteringen av ett ärende till ett utskott direkt efter att ärendet tagits upp i plenum. Bordläggning av ett ärende, när det är möjligt enligt bestämmelserna, saknar betydelse med avseende på användningen av termen behandling: samma behandling fortsätter även efter bordläggningen.

Det finns två huvudmodeller för de förfaringssätt som leder till beslut i riksdagen: två behandlingar eller en, det vill säga en enda behandling. Alla lagärenden skall genomgå två behandlingar. Övriga ärenden – med undantag för val – är ärenden som genomgår en enda behandling. De viktigaste av dessa är statsbudgeten och tilläggsbudgeterna, godkännande av internationella förpliktelser och uppsägningen av dem, olika berättelser som lämnas till riksdagen samt behandlingen av lagar som inte har stadfästs och vilande lagar som skall stiftas i grundlagsordning.

För debatterna och beslutsfattandet i plenum har det inte föreskrivits något som helst minimiantal deltagare, *quorum*.²⁸² Tillspetsat innebär detta t.ex. en sådan möjlighet att när en ledamot har ordet finns inte, förutom tjänstemännen, någon annan än talmannen närvarande. Om det till exempel i slutet av ett långt kvällssammanträde – trots eventuella inringningar – är bara få ledamöter närvarande i plenum, är det i sista hand beroende av talmannens prövning om ärendet tas upp till omröstning eller om behandlingen av ärendet avbryts och omröstningarna framskjuts till följande dag.

281 I sammanhanget kan också nämnas 30 a §, som fogades till arbetsordningen 2003 och enligt vilken talmanskonferensen på förslag av ett utskott kan besluta att en utredning som avses i GL 47,2 § och som lämnats till utskottet skall tas upp till debatt i plenum. Ang. tillägget se TKF 2/2002 RD och GrUB 11/2002 RD.

282 En något annan sak är att i RO 66 § 7 mom. ingick tills momentet upphävdes i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 (970/1995) en möjlighet att lämna ett lagförslag vilande, vars utnyttjande förutsatte att ”minst en tredjedel av riksdagens samtliga medlemmar” understödde förslaget. Bestämmelsen tillkom inte som en quorumbestämmelse, men ett beslut om att lämna ett lagförslag vilande kunde inte fås till stånd om inte minst en tredjedel av riksdagens samtliga medlemmar var närvarande vid plenum. – Till skillnad från plenum finns det quorumbestämmelser för utskottens beslutsfattande, se GL 35,3 § och t.ex. GL 114,2 §.

Avsaknaden av quorum-bestämmelser har den betydelsen, som i finländsk praxis dock existerar bara i bakgrunden, att inte ens en stor grupp ledamöter kan juridiskt förhindra beslutsfattandet genom att utebli från plenum.

I plenum fattas besluten med flertalet av de avgivna rösterna, om inte något annat bestäms särskilt i grundlagen, dvs. om det inte krävs kvalificerad majoritet (GL 41 §). Som avgivna röster räknas endast de avgivna godkända rösterna. ”Blanka” röster eller röster som i val getts åt sådana som inte är valbara räknas således inte med när majoritet eller kvalificerad majoritet räknas ut.²⁸³ I andra ärenden än sådana som skall avgöras med kvalificerad majoritet avgör lotten, om rösterna faller lika.²⁸⁴

Vid beslutsfattande i plenum iakttas så kallat parlamentariskt omröstningssätt (AO 60–63 §). Detta betyder att vid omröstningarna ställs alltid två förslag mot varandra och varje ledamot kan rösta ja eller nej. Om det har lagts fram flera förslag i samma ärende, röstar man först om två förslag, varefter det vinnande förslaget på samma sätt ställs mot följande förslag och det förslag som vunnit denna omröstning åter mot följande förslag och så vidare tills man röstat om alla förslag. Röstningsordningen föreslås av talmannen och godkänns av plenum. Förslag som inte understötts tas inte upp till omröstning. En ledamot kan också rösta blankt, dvs. låta bli att ta ställning mellan alternativ som ställts mot varandra. Omröstningen verkställs med omröstningsapparat, genom uppresning eller genom öppen omröstning med sedlar. Omröstning med apparat verkställs när talmannen anser det vara befogat, när omröstningen genom uppresning enligt talmannens mening inte har gett ett klart svar eller när en ledamot begär det. Om den inte kan verkställas av tekniska skäl eller om den enligt talmannens mening inte har gett ett tillförlitligt svar eller om rösterna fallit lika verkställs öppen omröstning med sedlar. På sedlarna finns tryckta ledamotens namn och ordet ja, nej eller blankt. Resultaten från alla omröstningar sparas, men i protokollet antecknas bara hur ledamöterna röstat vid omröstning med apparat eller sedlar och endast om beslutet kräver kvalificerad majoritet eller när talmannen anser det nödvändigt eller 20 ledamöter anhåller om det.

283 Under enkammarlandtagens första tid uppstod i någon mån diskussion om hur de avgivna rösterna skulle beaktas. Se 1907 LD ptk, s. 2828–2832 (gällde ett anslagsärende) och 1908 LD ptk, s. 13–19 (gällde val av talman). Med hänvisning till dessa fall konstaterar Ahava (1914, s. 172) kort att blanka röstsedlar inte räknas som avgivna röster. Likaså kort även E.H.I. Tammio, *Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa* (Vammala 1948), s. 89 och justitiiekanslern i sin berättelse år 1977, s. 32. Enligt AO 1927 2 § förutsattes vid val av talman ”flertalet av de avgivna, godkända rösterna”. När denna reglering 1983 blev ett nytt moment i RO 25 § fick punkten den snävare formuleringen ”mer än hälften av de avgivna rösterna”. I motiveringen till propositionen konstaterades emellertid: ”En godkänd röst skulle betraktas såsom vid valet avgiven röst. En kasserad röst skulle således inte anses såsom avgiven röst.” Se RP 194/1982 RD, s. 16 och L 278/1983. Också i nuvarande GL 34 §, som gäller val av talman, talas bara om ”av de avgivna rösterna”, men i motiveringen till propositionen hänvisas till majoriteten ”av de avgivna och godkända rösterna” (RP 1/1998 RD, s. 87). Vid behandlingen av den nya grundlagen konstaterade grundlagsutskottet om 41 §: ”För att tydliggöra regeln påpekar utskottet att blanka röster och förkastade röster inte räknas in i de avgivna rösterna.” (GrUB 10/1998 RD, s. 16).

284 Det krav på ”mer än hälften av de avgivna rösterna” (GL 34,2 §) som tillämpas vid val av talman brukar inte kallas en kvalificerad majoritetsbestämmelse. Med avseende på innehållet kunde den emellertid jämföras med en sådan och vid de två första valomgångarna förrättas inte lottning utan nytt val om rösterna faller lika. Om rösterna faller lika vid den tredje omröstningen skall lottning uppenbarligen förrättas.

VII STIFTANDET AV LAGAR

Riksdagens viktigaste uppgift är att stifta lagar. Den kommer först i GL 3 §, som gäller tredelningen av statens uppgifter och stod också först i motsvarande bestämmelse i RF 2 §. Från den kommer benämningen lagstiftare, legislatur, som ibland används om folkrepresentationen, och den sysselsätter riksdagen mera än någon annan uppgift. Lagstiftningens centrala ställning i riksdagens verksamhet har också betytt noggrann reglering och stabilitet för de iakttagna förfaringssätten.

Riksdagens ställning vid stiftandet av lagar har stärkts på olika sätt sedan enkammarlandtdagens första tider. Delvis har det varit fråga om ett klart behörighetsarrangemang. Enligt den ursprungliga 29 § i lantdagsordningen 1906 riktade sig två betydande begränsningar mot ledamöternas rätt att väcka motioner – nuvarande lagmotioner. Förslaget kunde för det första gälla endast ärenden för vilka det enligt grundlagen krävdes samstämmigt beslut av kejsaren och storfursten samt lantdagen. I praktiken betydde detta att förslaget inte kunde gälla ärenden som regenten hade ensamrätt att besluta om genom administrativa författningar. För det andra var det uttryckligen förbjudet att lägga fram förslag som gällde en grundlag eller en lag om land- eller sjöförsvarets organisation. Dessa begränsningar slopades genom de ändringar som företogs 29.5.1918.

En ändring som gällde procedurnormerna men som emellertid har avsevärd betydelse även med tanke på statsorganens behörighetsförhållanden och som det är skäl att nämna är de ändringar som gällde behandlingen av lagar som presidenten inte har stadfäst. Presidentens behörighet att låta bli att stadfästa en lag innebar ursprungligen suspensiv eller uppskjutande vetorätt på så sätt att en icke stadfäst lag kunde tas upp till ny behandling i riksdagen först efter nyval och, om riksdagen då godkände lagen i oförändrad form, trädde den i kraft även utan stadfästelse (RF 19 §). I princip kunde suspensiv vetorätt på grund av framskjutandet av den nya behandlingen – och förbudet mot ändringar i anslutning därtill – ofta i själva verket betyda slutgiltig vetorätt. Utan att egentligen ingripa i presidentens rätt att låta bli att stadfästa en lag förkortades denna tid som den nya riksdagsbehandlingen framsköt 1987. Från och med detta framsköt den nya behandlingen inte nödvändigtvis över nyval, utan lagen skulle tas upp till ny behandling i riksdagen för att sändas för fastställelse under följande lagtima riksmöte. I den nya grundlagen har möjligheten att framskjuta den nya behandlingen slopats helt och hållet och det förutsätts att en lag som inte stadfästs utan dröjsmål skall tas upp till ny behandling i riksdagen. Ett viktigt symboliskt drag i anslutning till detta är att det i grundlagens text inte längre talas om att en lag som inte stadfästs återsänds till riksdagen, utan att den återgår till riksdagen (GL 77 och 78 §).²⁸⁵

²⁸⁵ Ang. ändringen 1987 i riksdagsordningen se RP 253/1984 RD och GrUB 11/1984 RD samt GrUB 3/1987 RD. Att en lag som inte stadfästs skulle återsändas till riksdagen utan dröjsmål föreslogs redan 1994 i den proposition som gällde ändringen av vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter, men förslagen som godkänkts att lämnas vilande förkastades sedan efter nyval, se RP 285/1994 RD och GrUB 16/1994 RD samt GrUB 6/1995 RD. Ang. 77 och 78 § i den nya grundlagen se även RP 1/1998 RD, s. 128–129.

Också de ändringar som företagits i fråga om utövandet av riksdagsledamöternas motionsrätt är viktiga för riksdagens lagstiftarroll, även om de inte i sig inverkar på de statliga organens behörighetsförhållanden. De begränsningar som tidigare hänförde sig till motionsrätten och som gällde motionstidpunkten och sambandet med regeringens proposition har slopats: riksdagsledamöterna har nu obegränsad rätt att väcka lagmotioner medan riksdagen är församlad (GL 39 § och 70 §). Motionsrätten gäller likväl inte ändringar av kyrkolagen och enligt praxis inte heller stiftandet av lagar om ikraftsättande av fördrag.

Medborgarinitiativet är ett nytt sätt att ta upp ett lagförslag till behandling. Om medborgarinitiativet föreskrivs i ett förslag till lag om ändring av Finlands grundlag som överlämnades till riksdagen i maj 2010. Den 16 februari 2011 godkände riksdagen lagförslaget att vila till riksmötet efter riksdagsvalet 2011. Om lagen godkänns efter valet, ska den träda i kraft den 1 mars 2012. Enligt nya 3 mom. i 53 § i det vilande lagförslaget har minst femtiotusen röstberättigade finiska medborgare enligt vad som bestäms genom lag rätt att lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag skall stiftas. Initiativet kan vara ett förslag i form av en lagtext eller ett initiativ till att lagstiftningsåtgärder ska vidtas. Initiativ som innehåller ett färdigt lagförslag tas upp till behandling i riksdagen i lagstiftningsordning, initiativet skulle alltså vara en av de former som lagförslag kommer upp till behandling i. Ett initiativ till att lagstiftningsåtgärder ska vidtas tas i sin tur upp till behandling i riksdagen på samma sätt som en åtgärdsmotion. Om medborgarinitiativ införs, kräver det närmare bestämmelser om förfarandet i lag.²⁸⁶

Huvuddragen i dimensionen av riksdagens lagstiftningsmakt kan i korthet sammanfattas som följer. Finlands nationella spelrum när det gäller uppställandet av rättsliga normer begränsas av olika internationella rättsliga förpliktelser. Till dem har hört och hör olika förpliktelser i bilaterala och multilaterala fördrag. En mycket central position har numera förpliktelserna i anslutning till medlemskapet i Europeiska unionen, vilka i första hand syns i form av bundenhet till gemenskapens förordningar och genomförandet av direktiv. Det har framförts olika uppskattningar om hur mycket av den nationella lagstiftande makten som gått förlorad i och med medlemskapet i Europeiska unionen. Här kan man nöja sig med att konstatera att den begränsande inverkan tycks öka hela tiden.

Inom de ramar där de nationella organen kan utöva självständig lagstiftande makt är riksdagens ställning juridiskt helt dominerande. Riksdagsledamöternas rätt att väcka lagmotioner är så gott som obegränsad. Ändring, godkännande eller förkastande av de lagförslag som regeringen föreslår är beroende av riksdagens prövning. Presidentens beslut att inte stadfästa en lag kan i riksdagen utan dröjsmål ”brytas” genom att lagen godkänns på nytt med oförändrat sakinnehåll. Då stiftandet eller ändringar av grundlagen inte är förenat med sådana element som till exempel folkomröstning, är också grundlagens innehåll – och således också bestämmelserna om t.ex. lagstiftningsförfarandet och riksdagens ställning – i sista hand beroende av riksdagens beslut. – I praktiken är riksdagens lagstiftningsarbete naturligtvis en del

²⁸⁶ Se RP 60/2010 RD om förslaget till ändring av grundlagen och GrUB 9/2010 RD om det. Den lag om medborgarinitiativ som krävs för ändringen är i skrivande stund under behandling vid justitieministeriet.

av parlamentets och regeringens samarbete inom det parlamentariska systemet, och de faktorer som påverkar detta samarbete styr hur riksdagen utövar de befogenheter som tillkommer den juridiskt.

Stiftandet av vanliga lagar

När lagar stiftas, liksom i allmänhet i riksdagens beslutsfattande, är det primära förfarandet och huvudregeln att det slutliga beslutet fattas i plenum med enkel majoritet i enlighet med principen om majoritetsdemokrati. När lagar stiftas kallas detta förfarande stiftande av vanlig lag²⁸⁷ eller vanlig lagstiftningsordning.

Efter att lagförslaget – oberoende av om det är fråga om lag som föreslagits i en regeringsproposition och en eventuell kompletterande proposition²⁸⁸ eller en lag som en riksdagsledamot föreslagit i en lagmotion – har kommit till riksdagens kansli går den i stora drag igenom följande faser i riksdagsbehandlingen²⁸⁹.

Förslaget delas ut i tryckt form till ledamöterna i plenum. Plenum bestämmer att förslaget skall remitteras till ett fackutskott för förberedande behandling. I allmänhet godkänner plenum talmanskonferensens förberedda förslag om till vilket utskott förslaget remitteras. När ett ärende remitteras till ett fackutskott kan plenum samtidigt bestämma att ett annat fackutskott skall avge utlåtande om saken till detta utskott. I detta skede träffas inga avgöranden i sak, men innan ärendet remitteras till utskottet förs en så kallad remissdebatt i plenum. Där kan ärendet en gång bordläggas till något av de närmast följande plenumen, om någon ledamot anhåller om det. En kompletterande proposition till regeringens proposition remitteras till samma beredande utskott. Detta kan ske utan remissdebatt genom talmanskonferensens beslut, som meddelas plenum. Utskottet avger ett betänkande om lagförslaget, där man kort presenterar utskottets ståndpunkt till förslaget och de olika punkterna i det samt föreslår att lagförslaget skall godkännas utan ändringar eller med de ändringar som utskottet företagit eller att det skall förkastas. Ifall utskottet har – på förordnande av plenum eller egen begäran (AO 38 §) – fått utlåtande av ett annat utskott, bifogas det betänkandet. Betänkandet delas ut till ledamöterna och först föreslås att det skall bordläggas till tidigast följande dags sammanträde eller av särskilda skäl till ett sammanträde som hålls redan samma dag.

287 Att tala om vanlig lag i detta sammanhang är så till vida något inexakt att även undantagslagar – som stiftas i grundlagstiftningsordning – i författningshierarkin betraktas som vanliga lagar i första hand därför att de inte ändrar grundlagens text och de själva i princip kan ändras genom vanlig lag.

288 Enligt GL 71 § kan en avlåten regeringsproposition kompletteras genom en ny kompletterande proposition. Genom den kan regeringen ändra en redan avlåten proposition. Komplettering lämpar sig för situationer där regeringen på eget initiativ vill ändra innehållet i en proposition som redan behandlas i riksdagen, men bedömer att det skulle vara oändamålsenligt att återta propositionen och avlåta en ny rättad proposition. En kompletterande proposition kan inte avlåtas efter att det utskott som berett propositionen har avgett sitt betänkande. Ang. bestämmelsen se RP 1/1998 RD, s. 121–122 och om dess bakgrund bl.a. GrUU 26/1992 RD och Miten hallitus voi muuttaa eduskunnalle annettua esitystä? Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1993 (Helsinki 1993).

289 GL 70–72 §, AO 32 §, 53 §, 57–58 §.

Efter bordläggningen inleds den första behandlingen av lagförslaget. Den kan också betraktas som den faktiska och egentliga behandlingen i det avseendet att i detta skede går man faktiskt konkret igenom saken och träffar alla innehållsliga avgöranden. I den andra behandlingen däremot, alltså följande formbundna skede, besluter man i första hand endast om slutligt godkännande eller förkastande. Eftersom det slutliga beslutet är koncentrerat till den andra behandlingen kan man inte föreslå att lagförslaget skall förkastas i den första behandlingen. I början av den första behandlingen presenteras utskottets betänkande och en allmän debatt förs, under vilken man kan besluta att remittera ärendet till stora utskottet. Om detta har gjorts, fortsätter behandlingen av ärendet utgående från stora utskottets betänkande. När den allmänna debatten avslutats inleds – fortfarande som ett led i den första behandlingen – den detaljerade behandlingen av lagförslaget.

Vid den detaljerade behandlingen beslutar man om lagförslagets konkreta innehåll antingen utgående från fackutskottets betänkande eller, om stora utskottet har avgett betänkande i ärendet, utgående från det betänkandet. Till de punkter som det skall fattas beslut om hör då förutom lagförslagets numrerade bestämmelser dessutom lagens ikraftträdandebestämmelse, rubrik och ingress. Utgångspunkten är att lagförslaget behandlas punkt för punkt. Det kan emellertid även utan sådan behandling konstateras godkänt i överensstämmelse med det betänkande som ligger till grund för behandlingen, till den del som handlingarna inte innehåller förslag till bestämmelser som avviker från betänkandet och sådana inte heller har lagts fram i den ordning som avses i AO 58 § och som i allmänhet innebär att skriftliga ändringsförslag inlämnas på förhand. Användningen av sådant förenklat förfarande är beroende av talmannens prövning. Om ett lagförslag vid den detaljerade behandlingen godkänns i överensstämmelse med det betänkande som ligger till grund för behandlingen, konstateras att den första behandlingen av ärendet avslutats. Om lagförslaget åter godkänns i en form som avviker från den som föreslagits i betänkandet, skall den remitteras till stora utskottet i överensstämmelse med det beslut som plenum fattat.

Syftet med remittering till stora utskottet är i första hand att säkerställa att innehållet i lagförslaget till följd av de ändringar som företagits i plenum inte blivit motstridigt och att det fortfarande passar ihop med den övriga lagstiftningshelheten. Till detta säkerställande av lagstiftningsarbetets kvalitet hör också att stora utskottet, som är ett mycket mindre organ än plenum, har bättre möjligheter att formulera de politiska kompromisser som kanske blivit nödvändiga i samband med ändringarna. I enlighet med kraven på denna uppgift kan stora utskottet behandla saken som en helhet och lägga fram nödvändiga förslag till ändringar i även andra lagförslag som ingår i samma helhet. Stora utskottet kan då antingen omfatta det beslut som fattats i plenum eller föreslå ändringar i det.

Efter behandlingen i stora utskottet återgår ärendet till plenum för så kallad fortsatt första behandling. Om stora utskottet har omfattat det beslut som fattades i plenum, kan förslag som avser ändringar i lagförslaget inte längre läggas fram under den fortsatta första behandlingen, utan efter den allmänna debatten konstateras att den

första behandlingen är avslutad. Om stora utskottet föreslår ändringar beslutar plenum vid den fortsatta första behandlingen om man godkänner dem eller om man står fast vid sitt tidigare beslut. Om det i plenum inte läggs fram ett understött förslag om att riksdagen skall stå fast vid sin tidigare ståndpunkt anses stora utskottets förslag vara godkänt. I plenum kan också läggas fram förslag som gäller enskilda punkter i lagförslaget, men bara sådana som överensstämmer med plenums tidigare beslut. När beslut har fattats om eventuella förslag konstateras att den första behandlingen av ärendet är avslutad.²⁹⁰

Den andra behandlingen av lagförslaget hålls tidigast den tredje dagen efter det att den första behandlingen har avslutats (GL 72 §). Syftet med denna bestämmelse, som fanns redan i LO 1906 57 §, är att ge ledamöterna tid att bilda sig en slutlig uppfattning om lagförslaget skall godkännas eller förkastas och samtidigt också att förhindra att en ny lag drivs igenom mycket snabbt i riksdagen²⁹¹. I den andra behandlingen kan man inte längre ändra detaljer i lagförslaget, utan lagförslaget – rubrik, ingress, bestämmelser och ikraftträdandebestämmelse – kan endast antingen godkännas i den form det fått i den första behandlingen eller förkastas.²⁹² Samtidigt beslutar plenum om eventuella önskemål eller uttalanden från riksdagen med anledning av ärendet. Riksdagen anses ha godkänt motiveringen till ett utskottsbetänkande, om inte plenum beslutar något annat (AO 64 §).²⁹³

290 I 66 § i riksdagsordningen förutsattes – liksom i LO 1906 57 § – att lagförslag skulle genomgå tre behandlingar. Den första behandlingen av lagförslag enligt GL 72 § och AO 53 § som beskrivs i texten motsvarar som helhet i huvudsak första och andra behandling enligt de tidigare bestämmelserna.

291 Frågan om en kortare mellantid mellan första och andra behandlingen av ett lagförslag togs upp i kommittén för översyn av grundlagen som tillsattes 2008. Med kommitténs förslag som underlag utarbetades RP 60/2010 RD till lag om ändring av Finlands grundlag, som behandlades i riksdagen hösten 2010. Kommittén noterade bl.a. att eftersom det inte fanns några andra bestämmelser om minimitiden, innebar GL 72 § samtidigt den enda begränsningen för hur snabbt det går att föra ett lagförslag genom behandlingsproceduren i riksdagen och stifta en lag. I sitt ställningstagande som formulerats som en kläm konstaterade kommittén att det var motiverat att bevara minimitiden på tre dagar mellan första och andra behandlingen. Den garanterar att behandlingen är grundlig och medger riksdagsledamöterna en tillräckligt lång betänketid. Den är betydelsefull också med tanke på mediernas verksamhet och den offentliga debatten om lagförslaget. Se Betänkande av kommittén för översyn av grundlagen, Justitieministeriet Betänkanden och utlåtanden 9/2010, s. 117–118 (på finska).

292 I grundlagen och arbetsordningen sägs inte uttryckligen att det beslut som fattas under den andra behandlingen gäller lagförslaget oförändrat i den form som beslutats i den första behandlingen (GL 72 § och AO 53,5 §). Tidigare bestämdes uttryckligen att det skulle vara oförändrat – vilket då gällde den andra behandlingen – både i LO 1906 57,5 § och i RO 1928 66,6 §. Motsvarande oförändrade form som i RO 66,6 § har emellertid avsetts även i 73 § i den nya grundlagen, se motiveringen till bestämmelsen i RP 1/1998 RD, s. 124.

293 Vanlig lagstiftningsordning var enligt LO 1906 57 § och RO 1928 66 § förenad med möjlighet att lämna lagförslaget vilande. Denna innebar att i den behandling då lagen slutgiltigt skulle godkännas eller förkastas – då den tredje i ordningen – skulle lagförslaget lämnas att vila över nyval, om minst en tredjedel av riksdagens samtliga medlemmar understödde ett sådant framskjutande. Ang. innehållet i vilande över nyval-institutionen och dess praktiska betydelse som en påverkansmetod för oppositionen se Ilkka Saraviita, Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen (Vammala 1971) samt Ilkka Saraviita, Lainsäädäntötaktiikkaa. Selonteko lepäämään jättämissäännöstön käytöstä. Oikeustiede Jurisprudentia II 1972:1, s. 5–129. Att ett lagförslag lämnades vilande innebar ursprungligen att lagen lämnades att vila över nyval. Efter valet kunde lagen bara antingen godkännas i oförändrad form eller förkastas. Genom 1987 års ändring av RO 66 § förkortades detta uppskov så att lagen lämnades vilande till den lagtima riksdag som hölls efter följande lagtima riksdag (L 577/1987; RP 254/1984 RD, GrUB 12/1986 RD). År 1992 begränsades rätten att lämna lagförslag vilande till att gälla endast lagar som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet och godkännande av bestämmelser i fördrag (L 818/1992; RP 234/1991 RD och GrUB 7/1992 RD). Rätten att lämna lagförslag vilande slopades slutgiltigt i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 (L 970/1995; RP 309/1993 RD, GrUB 25/1994 RD). En helt annan sak än den möjlighet att lämna vanliga lagar vilande som avses här är att en lag som skall stiftas i grundlagstiftningsordning med enkel majoritet skall godkännas att vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval (GL 73 §).

Regeringens propositioner och motioner kan återtas²⁹⁴. Då det i bestämmelserna inte nämns någon tidpunkt för återtagandet, är återtagande möjligt i vilken behandlingsfas som helst. Om propositionen eller motionen återtas, meddelar talmannen detta i plenum och behandlingen av ärendet skall då upphöra.²⁹⁵

Grundlagsordning

Huvudregeln och utgångspunkten för stiftandet av lagar i riksdagen är vanlig lagstiftningsordning. Andra förfaranden som används vid stiftandet av lagar är bara komplement till eller variationer på denna grundmodell. Viktigast av dessa andra lagstiftningsordningar är grundlagsordningen. Principiellt anmärkningsvärt är att det finländska systemet för stiftande av grundlag inte har varit och inte heller nu är förenat med arrangemang av typen folkinitiativ eller andra speciella arrangemang för att ta upp saken och folkomröstning ingår inte heller i förfarandet för godkännande av en ny grundlag eller ändringar i grundlagen. Utfärdandet av grundlagsnormer är inte avskilt från lagstiftningsorganets verksamhet utan även där är tyngdpunkten i lagstiftningsförfarandet och beslutanderätten hos riksdagen.

Grundlagsordningens särdrag är koncentrerade till godkännandeproceduren i riksdagen, men gäller däremot inte alls lagens berednings-, stadfästelse- eller ikraftträdelseskede. När det gäller den tekniska sidan av förfarandet är det i första hand fråga om med vilken majoritet ändringen av grundlagen godkänns. Den väsentliga frågan är emellertid innehållsmässig och principiell: på vilket sätt tryggas demokrati och långsiktig representation när man inte använder sådana arrangemang som exempelvis folkomröstning?

Redan i den första inhemska grundlagen under autonomin, 1869 års lantdagsordning, gjordes klar skillnad mellan å ena sidan stiftandet av vanliga lagar, som krävde beslut av tre stånd, och stiftande och ändring av grundlag, som krävde regentens framställning och alla ståndens bifall (71 och 73 §).²⁹⁶ I och med lantdagsreformen 1906 övergick man i ett steg till ett av Europas modernaste representativa organ som bildades på ett mycket demokratiskt sätt. Redan med tanke på den praxis som iakttagits dittills och det nya lagstiftningsorganets representativa karaktär föll det

²⁹⁴ GL 71 §, AO 20,3 §.

²⁹⁵ Bestämmelsen i GL 71 § om rätt att återta en regeringsproposition motsvarar i sak RO 1928 28,2 §. Ang. tillämpningspraxis för RO 28 § se Esko Riepula, *Hallituksen esityksen peruuttaminen*. Tutkimus VJ 28 §:n mukaan hallitukselle kuuluvan esityksen peruuttamisoikeuden käytöstä ja sen vaikutuksista hallituksen ja eduskunnan välisiin suhteisiin. Tampereen yliopisto, Oikeustieteen laitos, 1/1975 A tutkimuksia, och ang. senare praxis även kort Miten hallitus voi muuttaa eduskunnalle annettua esitystä? Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1993 (Helsinki 1993), s. 31–32. Skyldigheten att avsluta behandlingen av en återtagen proposition innebär att behandlingen genast upphör. Återtaganderätten gäller å andra sidan endast den behandlingstid som hör till riksdagens egentliga beslutsfattande och kan inte utnyttjas under beredningen av riksdagens svar efter att den andra behandlingen avslutats. Av de jämförelsevis sällsynta återtagandena på senaste år kan nämnas RP 76/2002 RD om användning av könsceller och embryon vid assisterad befruktning. Sedan lagutskottet i sitt betänkande (LaUB 29/2002 RD) 5.2.2003 föreslagit vissa ändringar i förslaget hann betänkandet bordläggas 5.2 och 7.2.2003 och vid sammanträdet 11.2.2003 meddelades att propositionen återtagits.

²⁹⁶ Ang. utformningen av bestämmelsen om grundlagsordning och den utveckling under slutet av den svenska tiden som låg bakom den se Antero Jyränki, *Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjois-amerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan* (Helsinki 1989), s. 418–426, 59–72.

sig naturligt att stiftande och ändring av grundlagen kvarstod hos samma organ som stiftandet av vanliga lagar. Kravet på enhälligt beslut av fyra stånd omvandlades i enkammarlantdagen till ett krav på kvalificerad majoritet, som förenades med att förslaget först skulle lämnas att vila över nyval. Dessutom intogs i grundlagen möjligheten att förklara ett lagförslag brådskande som ett alternativt förfarande. Detta arrangemang som infördes i LO 1906 60 § överfördes sedan som sådant till RO 1928 67 § och vidare i sak oförändrat till 73 § i den nya grundlagen.²⁹⁷

Grundlagsordning skall förutom vid behandlingen av lagförslag som avser stiftande, ändring eller upphävande av grundlagen dessutom användas när så kallade undantagslagar stiftas. Det är lagar vilkas innehåll avviker från grundlagen och som därför stiftas i grundlagsordning, men som inte ändrar grundlagens text och således inte heller blir en del av grundlagen. Det är inte möjligt att här fördjupa sig desto mera i denna specialitet i den finska konstitutionen som är ett arv från autonomins sista årtionden.²⁹⁸ Det är ändå skäl att nämna ett par saker som begränsar undantagslagsmöjlighetens betydelse i det nya grundlagssystemet.

I ovan nämnda bestämmelser i riksdagsordningen begränsades inte området för undantagslagar på något sätt, alltså hur stort undantag från grundlagen som kunde göras utan att grundlagens text ändrades. I 73 § i den nya grundlagen förutsätts däremot uttryckligen att undantagen skall vara ”avgränsade”. Härmed avses inte antalet bestämmelser i undantagslagen som avviker från grundlagen i sig, utan att lagens från grundlagen avvikande innehåll skall vara klart avgränsat i förhållande till grundlagen som helhet. Genom en undantagslag kan man inte göra ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, så som de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet eller riksdagens ställning som det högsta statsorganet. Kravet enligt vilket endast ”avgränsade” undantag kan genomföras genom en undantagslag är juridiskt. Förutom av denna juridiska begränsning begränsas den faktiska användningen av undantagslagar av principen om undvikande av undantagslagar som en författningspolitisk begränsning: lagarna bör i mån av möjlighet utformas så att de kan stiftas som vanliga lagar. Undantagslagar borde i enlighet med detta användas i första hand endast när det är fråga om att inom staten sätta i kraft internationella förpliktelser – vilkas innehåll inte kan formuleras av riksdagen.²⁹⁹

Grundlagsordningen skiljer sig från vanlig lagstiftningsordning endast i fråga om omröstningen under den andra behandlingen – och beroende på situationen för-

²⁹⁷ Ang. utformningen av LO 1906 60 § se Jyräki 1989, s. 456–464.

²⁹⁸ Ang. undantagslagsförfarandets utformning och utveckling se kort t.ex. Jyräki 1989, s. 492–511 och Jyräki 2003, s. 270–280. Ang. de stiftade undantagslagarnas betydelse efter att den nya grundlagen stiftades se även Niina Kasurinen, Ennen 1.3.2000 säädettyjen poikkeuslakien suhde uuteen perustuslakiin. Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seuranta-työryhmän mietinnön liite. Oikeusministeriö, Työryhmämietintö 2002:8, s. 123–253.

²⁹⁹ Ang. ”avgränsade” undantag se RP 1/1998 RD, s. 124–125. Ang. principen att undvika undantagslagar, se GrUB 10/1998 RD, s. 22–23 och Veli-Pekka Viljanen, Poikkeuslakien välttämisen periaate. Lakimies 1999, s. 961–972, samt Jyräki 2003, s. 275–277. Grundlagsutskottet har i flera sammanhang hänvisat till principen om undvikande av undantagslagar. Ang. situationer där utskottet kanske ändå har ansett en undantagslag nödvändig se GrUU 59/2001 RD och GrUU 34/2004 RD om ungdomsstraff, GrUU 46/2004 RD om farledsavgift och GrUU 54/2005 RD och GrUU 6/2006 RD om militär krishantering.

farandet efter den. Enligt det förfarande som är avsett att utgöra huvudregel skall lagen i den andra behandlingen med flertalet röster godkännas att vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval. Att lagförslaget framskjuts så att det också behandlas av den nya riksdagen kan tänkas göra förfarandet mera demokratiskt så till vida att väljarna då i princip har möjlighet att ta ställning till lagförslaget. I praktiken torde inte vilande lagförslag de facto ha just någon inverkan på väljarnas beteende utom i några exceptionella situationer. Under riksmötet efter valet skall ett förslag som godkänts att vila först beredas i ett utskott och sedan utgående från utskottets betänkande slutgiltigt behandlas i plenum. Utskottets och plenums behandling kan då inte längre innebära att lagförslagets innehåll ändras utan endast att lagförslaget godkänns som sådant eller att det förkastas. Syftet med att lagförslaget överförs till följande riksdag är således inte att beslutsfattandet gällande förslagets innehåll skall öppnas på nytt, utan enbart att beslutet om godkännande eller förkastande skjuts fram.

Kravet på att lagförslaget efter valet skall behandlas endast som sådant var ursprungligen helt ovillkorligt i grundlagarna. Lagförslaget skulle ”oförändrat” antas eller förkastas. I samband med att bestämmelserna om vilande lagförslag ändrades 1987 gjordes också behandlingen efter val av lagar som godkänts att vila i grundlagsordning något smidigare så till vida att lagförslaget skulle då enligt RO 73 § godkännas ”med oförändrat sakinnehåll” eller förkastas. Syftet med ändringen var att vid behandlingen efter valet möjliggöra sådana rättelser av teknisk natur, t.ex. laghänvisningar i lagtexten, som hade blivit nödvändiga på grund av ändringar som inträffat under mellantiden. Grundlagsutskottet betonade emellertid då att begränsningen ”med oförändrat sakinnehåll” skulle tolkas mycket snävt. Samma begränsning intogs som sådan i 73 § i den nya grundlagen.³⁰⁰

En lag som godkänts att vila genomgår efter valet en enda behandling. Lagen antas endast om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna vid omröstningen har understött ett godkännande. Så som konstaterats ovan räknas endast de godkända rösterna som avgivna röster.

Bestämmelsen i grundlagens 73 § om lagförslag som godkänns att vila till det första riksmötet efter följande riksdagsval gäller i och för sig bara lagförslag som ska behandlas i grundlagsordning. I praktiken kan det emellertid krävas smärre kompletteringar i detta hänseende. För att ett lagstiftningsprojekt ska kunna genomföras kan det behövas samtidiga och sinsemellan avhängiga ändringar i flera lagar. Om någon lagändring som ingår i projektet och som är väsentlig för genomförande av projektet kräver grundlagsordning och om ändringen inte behandlas i brådskande ordning enligt GL 73.2 §, kan man svårligen tänka sig att det finns något annat alternativ för

300 Ang. ändringarna 1987 se RP 254/1984 RD och GrUB 12/1986 RD samt L 577/1987. I sitt utlåtande beskrev grundlagsutskottet innehållet i avgränsningen ”med oförändrat sakinnehåll” som följer: ”Utskottet anser att ändringar kan komma i fråga endast då det är ostridigt att ändringarna inte kan ha någon som helst inverkan på lagförslagets sakinnehåll. Om det då lagförslaget behandlas på nytt uppkommer oenighet till denna del, tyder detta på att det inte är fråga om en sådan teknisk ändring som är tillåten.”

att genomföra projektet än att det lagförslag som kräver grundlagsordning och de övriga lagförslag i projektet som är avhängiga av det lämnas att vila över val. Om dessa övriga lagförslag får sitt juridiska berättigande genom den lag som ska stiftas i grundlagsordning, kan de inte godkännas – och inte heller stadfästas – före val. Om den lag som kräver behandling i grundlagsordning inte får den nödvändiga tvåtredjedelsmajoriteten av de avgivna rösterna i förfarandet efter val och därmed förkastas, förfaller också de lagförslag som lämnats vilande för att de varit avhängiga av det lagförslaget. Kravet i 73 § 1 mom. i grundlagen att förslaget vid riksmötet efter val ska godkännas ”med oförändrat innehåll” gäller också detta slag av lagförslag som lämnats vilande tillsammans med det lagförslag som godkänts att vila.³⁰¹

Till grundlagsordningen hör förutom det ovan beskrivna regelmässiga förfarandet även ett annat alternativ, det vill säga att lagförslaget förklaras brådskande och behandlas redan under samma riksmöte utan att det lämnas att vila. En möjlighet att förklara ett lagförslag brådskande som överensstämmer med nuvarande GL 73 § ingick i sak redan i lantdagsordningen 1906 (60 §). Trots den ordalydelse som används i grundlagen är förfarandet inte förenat med något slags krav på eller bedömning av att ärendet är brådskande utan det kan alltid utnyttjas när det av olika orsaker anses ändamålsenligt.³⁰² Emedan det är fråga om möjlighet att ändra grundlagen eller avvika från den genom beslut som fattas under ett enda riksmöte är förfarandet bundet till ett mycket högt krav på kvalificerad majoritet. I grundlagens bestämmelse är möjligheten att förklara ett lagförslag brådskande inte på något sätt bundet till om det är fråga om en ändring av grundlagen eller en avvikelse från grundlagen. I praktiken har ändringar av grundlagen dock i allmänhet lämnats vilande och undantagslagar oftast förklarats brådskande.³⁰³

Ett lagförslag kan förklaras brådskande genom ett beslut som har understötts av minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Förslaget om att lagförslaget skall förklaras brådskande skall, om det inte har lagts fram i utskottets betänkande, framläggas vid den andra behandlingen av ärendet innan debatten har förklarats avslutad

301 Som ett färskt exempel på situationer av detta slag kan man nämna behandlingen av RP 7/2010 RD med förslag till lagar om ändring av 25 § i Finlands grundlag samt vallagen och 9 § i partilagen vid riksmötet 2010. Reformen av vallagen krävde ändring av grundlagen bl.a. på grund av förslaget att införa en röstspärr. Efter att ärendet hade behandlats i grundlagsutskottet (GrUB 11/2010 RD) och stora utskottet (StoUB 1/2010 RD) godkände riksdagen den 8 mars 2011 respektive den 15 mars 2011 förslaget att vila och konstaterade samtidigt att de två andra lagförslagen i propositionen också lämnas vilande över val ”på grund av sambandet mellan lagförslagen”. Samma ”samband” spelar givetvis in också vid behandlingen av de vilande lagförslagen efter valet, se till exempel förslagen till lagstiftning om de högsta statsorganens maktbefogenheter (RP 285/1994 RD; VLF 7/1995 RD) som lämnats att vila – och förkastats – vid riksmötet 1995 och omröstningsförslaget om lagförslagen den 7 december 1995 (Protokoll 121/1995 RD).

302 Erich (1924, s. 356) beskriver de situationer där ett lagförslag kan förklaras brådskande utgående från LO 60 § som följer: Ett omedelbart avgörande kan reellt komma i fråga i särskilt tre olika fall, nämligen för det första när ett ärende är synnerligen viktigt och brådskande, för det andra när den aktuella grundlagsfrågan tvärtom är av ringa betydelse (t.ex. när bara en enskild punkt i lagförslaget innebär en avvikelse, kanske en mycket liten, från någon grundlagsbestämmelse), för det tredje när själva den sak som förslaget gäller kan anses ha varit föremål för tillräckligt långvarig och grundlig beredning redan tidigare.

303 Ang. användningen av de alternativa grundlagsordningarna före 1970 se Seppo Laakso, *Perustuslainsäädäntöjärjestys ja sen käyttöminen vuosina 1919–1970*, Tampereen yliopisto, Oikeustieteen laitos, 1/1973 A Tutkimuksia, spec. s. 32, 38. Av framställningen framgår bl.a. att av de granskade lagarna som stiftats i grundlagsordning hade ca 90 % förklarats brådskande och att av de lagar som innehöll egentliga ändringar av grundlagen hade över hälften godkänts att vila.

(AO 53,7 §). Om ett lagförslag förklaras brådskande skall man därefter rösta om det slutliga godkännandet av förslaget, varvid det krävs minst två tredjedels majoritet av de avgivna rösterna. Om den kvalificerade majoritet som behövs inte uppnås då, har lagen förkastats.³⁰⁴ Om ett förslag om att ett lagförslag skall förklaras brådskande inte får behövligt fem sjattedels understöd vid omröstningen, skall ärendet behandlas enligt huvudregeln. Då skall plenum med en majoritet av rösterna besluta att lagförslaget godkänns att vila över nyval.³⁰⁵

En specialform av grundlagsordningen är den så kallade inskränkta grundlagsordning som används vid stiftandet av lagar som syftar till att sätta i kraft fördrag nationellt. Om ett fördrag innehåller sådana förpliktelser som skall sättas i kraft nationellt och som anses höra till området för lagstiftning, skall dessa förpliktelser göras till en del av landets gällande rätt genom en separat ikraftsättandelag. En ikraftsättandelag vars innehåll skulle komma att avvika från grundlagen är i sak en undantagslag och kan som sådan stiftas endast i grundlagsordning. De allmänna normerna om grundlagsordning har dock inte ansetts vara riktigt lämpade för denna situation. Å ena sidan har det inte ansetts gynnsamt med tanke på skötseln av de internationella förbindelserna att godkännandet av fördrag för lång tid lämnas öppet därför att ikraftsättandelagen har godkänts att vila över nyval. Å andra sidan har det inte ansetts korrekt att en liten minoritet skulle komma åt att bestämma om godkännandet av fördrag eller åtminstone om tidtabellen för godkännandet genom den stora kvalificerade majoritet som krävs för att en lag skall förklaras brådskande. Av denna anledning har från och med RO 1928 69 § på stiftandet av lagar om sättande i kraft av fördrag tillämpats en norm enligt vilken ett förslag till ikraftsättandelag som ”rör grundlag” – som alltså skall stiftas i grundlagsordning – skall utan att lämnas vilande godkännas genom ett beslut som har understötts av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Detta förfarande som nu regleras i GL 95,2 § har i litteraturen av tradition kallats inskränkt grundlagsordning. Enligt bestämmelsen skall förfarandet tillämpas även på sådana ikraftsättandelagar som gäller ändring av rikets territorium.³⁰⁶

304 Sådana situationer är mycket osannolika, eftersom de ledamöter som understött att lagförslaget förklaras brådskande i allmänhet kan antas understöda även ett ofördröjligt godkännande av förslaget och inte bara rösta för ett snabbt avgörande. Som exempel kan ändå nämnas behandlingen av RP 8/1953 RD, som gällde en ändring av jorddispositionslagen, under 1953 års riksdag. Lagförslaget förklarades brådskande med rösterna 153–22, men när beslut fattades om det slutgiltiga godkännandet föll rösterna 104–66. Då således inte minst två tredjedelar av de avgivna rösterna hade understött ett godkännande av lagförslaget, hade lagförslaget förkastats. Se 1953 RD ptk, s. 1291–1293.

305 Laakso (1973, s. 38) nämner att av de lagar som 1919–1970 stiftades i grundlagsordning – med undantag för lagar om sättande i kraft av fördrag – var ungefär 10 % sådana där förslaget om att lagen skulle förklaras brådskande hade förkastats vid omröstningen och lagen därefter hade godkänts att vila.

306 Ang. utformningen av denna lagstiftningsordning och dess användning se Ilkka Saraviita, Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsitteystä ja muuttamisesta. Lakimies 1969, s. 335–352. I artikeln används synbarligen för första gången benämning inskränkt grundlagsordning, se s. 336, not 1. Ang. motiveeringen till lagstiftningsordningen när den nya grundlagen stiftades se RP 1/1998 RD, s. 151. – Bestämmelsen i GL 95,2 § kommer att ändras i någon mån, om det förslag till lag om ändring av Finlands grundlag som riksdagen den 16 februari 2011 godkänt att vila godkänns efter valet. Ändringen gäller dock inte den nödvändiga majoriteten. Se RP 60/2010 RD och GrUB 9/2010 RD.

Bestämmelserna om lagarnas ingresser har betydelse i synnerhet i samband med användningen av grundlagsordning. I 20 § i regeringsformen 1919 förutsattes att i ”inledningen” till varje lag skulle anges att lagen tillkommit i enlighet med riksdagens beslut. Ifall lagen hade behandlats i grundlagsordning, skulle även det anges. Trots att detta meddelande i princip skulle ha lämpat sig för att fogas till lagen först vid riksdagsbehandlingen eller efter den, blev det redan den första tiden när regeringsformen tillämpades utan undantag kutym att den ingress som avses i RF 20 § intogs i lagförslagen redan i regeringens proposition. Ingressen blev en del av lagförslaget och kunde som sådan naturligtvis ändras av riksdagen. Till ingressen har av tradition hört tre element av olika betydelse. För det första det traditionella schematiska meddelandet att det är fråga om riksdagens beslut. För det andra nämns i ingressen till en lag som ändrar gällande lag vilka bestämmelser som upphävs eller ändras eller vilka bestämmelser som fogas till lagen. Denna del av ingressen har i övrigt i första hand endast informativ betydelse, men de delar som gäller vilka bestämmelser som upphävs har en klart normativ betydelse som reglerar den gällande rätten. För det tredje har i ingressen intagits det i RF 20 § avsedda meddelandet att lagen stiftats i grundlagsordning. Kravet på detta meddelande har också intagits i 79 § 1 mom. i den nya grundlagen, enligt vilket det skall framgå av lagen om den har stiftats i grundlagsordning.³⁰⁷

Ett meddelande om att lagen stiftats i grundlagsordning, som skall intas i ingressen enligt förpliktelsen i grundlagen, kan anses ha enbart en konstaterande betydelse så till vida att det avgörande är ändå vilket förfarande som i själva verket använts i riksdagen för att besluta om lagen. Betydelsen av detta meddelande sträcker sig ändå betydligt längre än enbart till den information om den iakttagna lagstiftningsordningen som syns i författningssamlingen. Denna del av ingressen har i två avseenden avsevärd betydelse även för riksdagens förfaranden. Å ena sidan blir just dess formulering den centrala formella fästpunkten vid övervakningen av att grundlagen iakttas – förslaget till ingressens formulering hör ju från första början till det behandlade lagförslaget. När beslut fattas om denna text tar man ställning till frågan om lagen skall stiftas i vanlig lagstiftningsordning eller grundlagsordning.

Denna del av ingressen har å andra sidan också den formella betydelsen att när beslut om den har fattats i den första behandlingen av lagförslaget är detta beslut juridiskt bindande för plenum vid den andra behandlingen. Det innehåll och således också den ingress för lagförslaget som man beslutat om i den första behandlingen kan inte längre ändras i den andra behandlingen och riksdagen kan inte iaktta en behandlingsordning som avviker från det som konstaterats i ingressen. Att det förfarande som skall iakttas i den andra behandlingen är bundet till den redan bestämda ingres-

307 Ang. utformningen av ingresspraxis och dess utveckling se närmare Hidén 1974, s. 157–166. I motiveringen i RP 1/1998 RD som ledde till stiftandet av den nya grundlagen konstaterades ang. 79,1 § bl.a.: ”Den föreslagna bestämmelsen förutsätter emellertid uttryckligen att endast en i grundlagsordning stiftad lag skall innehålla ett konstaterande om lagstiftningsordningen, eftersom det är fråga om ett i jämförelse med den vanliga lagstiftningsordningen exceptionellt förfarande och eftersom lagstiftningsordningen kan ha betydelse också i tillämpningssituationer (se 106 §).”

sen är en självklarhet i parlamentarisk praxis som man i allmänhet inte behöver fästa större uppmärksamhet vid. I några exceptionella situationer har det emellertid fått politisk relevans.³⁰⁸

Vissa specialbestämmelser

Gränsdragningen mellan lagar som stiftas i vanlig lagstiftningsordning och lagar som kräver grundlagsordning är den principiellt och i praktiken överlägset viktigaste uppgiften för riksdagen i anslutning till lagstiftningsordningen. I grundlagarna har emellertid förutom grundlagsordningen ingått även andra bestämmelser som avviker från vanlig lagstiftningsordning. En del av dem har varit på så sätt fristående och har påverkat beslutskompetensen så mycket att det har varit skäl att tala om separata lagstiftningsordningar. Till dessa har i synnerhet hört de olika ordningarna för stiftandet av skattelagar som i tiden ingick i RO 1928 68 § och som slopades först genom de ändringar som företogs i riksdagsordningen 1992.³⁰⁹ Som bestämmelser som innehåller en separat lagstiftningsordning kan också anses RO 1928 70 §, som gällde regleringen av riksdagsmannaarvoden, samt 67 a § som gällde de tidsbundna lagarna om regleringsfullmakter och som fogades till riksdagsordningen 1987. Dessa bestämmelser, som förutsatte beslut med två tredjedels majoritet utan att lagarna lämnades att vila, slopades först i samband med stiftandet av den nya grundlagen.³¹⁰ Ett arrangemang som avsevärt påverkade stiftandet av vanliga lagar var också den redan tidigare antydda möjligheten att lämna vanliga lagar att vila.³¹¹

Också i den nya grundlagen ingår vissa bestämmelser om lagstiftningsordning som är av sådan betydelse för beslutskompetensen att det är skäl att tala om en separat lagstiftningsordning. Sådana specialbestämmelser hänför sig till stiftandet av lagarna om Ålands självstyrelse, den evangelisk-lutherska kyrkans kyrkolag och fonder utanför statsbudgeten.

Utanför de egentliga lagstiftningsnormerna som gäller beslutskompetensen är det skäl att nämna AO 37,2 § som är en principiellt viktig procedurregel. Enligt den skall ett utskott när det behandlar ett lagförslag eller något annat ärende som särskilt gäller samerna, bereda företrädare för samerna tillfälle att bli hörda, om särskilda skäl inte ger anledning till något annat. Bestämmelsen innebär – trots den flexibilitet som förbehållet gällande särskilda skäl innebär – en klar rättslig skyldighet för utskottet. Hur hörandet ordnas och vilka alla som hörs är i sista hand beroende av utskottets prövning. Bestämmelsen tycks i princip betyda att skyldigheten omfattar både det utskott som avger betänkande och utskott som ger utlåtande till det utskottet. Be-

308 Som en situation där bundenheten till den ordalydelse för ingressen som redan slagits fast fick exceptionell betydelse kan nämnas behandlingen av det lagförslag om barnbidrag under 1957 års riksdag som granskas i anknytning till fotnot 187.

309 Ang. lagstiftningsordningarna för skattelagar enligt RO 68 § allmänt se t.ex. Esko Riepula, Verolakien säätminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallintotieteiden lisensiaatin tutkintoa varten. (Tampereen yliopisto 1968) (stencil). Ang. nämnda reform 1992 se RP 234/1991 RD och GrUB 7/1992 RD samt L 818/1992.

310 Ang. RO 67 a § se RP 254/1984 RD och GrUB 12/1986 RD samt L 577/1987. Det förfarande som avsågs i bestämmelsen användes aldrig. Ang. slopandet av det se också RP 1/1998 RD, s. 125.

311 Ang. bestämmelsen om möjligheten att lämna lagar vilande se det som anförs i fotnot 293.

stämmelsens hänvisning till särskilda skäl torde å andra sidan i enskilda fall göra det möjligt att avstå från att höra företrädare för samerna två gånger i samma ärende.³¹²

Särskilda lagar om Ålands självstyrelse

Det författningsrättsliga skyddet för landskapet Ålands självstyrelse har från första början – dvs. början av 1920-talet – varit förenat med ett par särdrag hos lagstiftningen och det förfarande som skall iakttas när lagar stiftas. Det klart viktigaste av dem är att de speciallagar som reglerar och tryggar självstyrelsen stiftas och kan ändras endast i grundlagsordning och med samtycke av landskapets egna representativa organ. Det andra är den initiativrätt som tillskrivits landskapets egna representativa organ vid stiftandet av rikets lagar som gäller landskapet. Bestämmelser om dessa frågor ingick i lagen om Ålands självstyrelse 1920 och den så kallade garantilagen som gavs 1922. De intogs i sak oförändrade även i de lagar som ersatte dessa lagar: 1951 års självstyrelselag och den lag som gällde utövande av lösningsrätt vid överlåtelse av fastighet i landskapet Åland samt vidare i de lagar som ersatte de sistnämnda lagarna: självstyrelselagen för Åland som stiftades 1991 och jordförvärvslagen för Åland som ändrades samtidigt och som ursprungligen stiftats 1975. De lagar som reviderades 1991 är fortfarande i kraft med några små ändringar.³¹³

Grunderna för Ålands självstyrelse är nu uttryckligen bundna till grundlagen både i det kapitel som gäller ordnandet av förvaltningen (120 §) och det kapitel som gäller lagstiftningen (75 §). Bestämmelsen i GL 75 § som gäller särskilda lagar om Åland är en så till vida ovanlig bestämmelse i grundlagen att där hänvisas direkt till två namngivna lagar, självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland, som inte är grundlagar. Hänvisningen är dock motiverad på grund av dessa lagars särskilda natur: i dem finns de grundläggande bestämmelserna om landskapets självstyrelse och anges en särskild lagstiftningsordning där de enbart kan ändras. Syftet med hänvisningen till dessa lagar är också att i grundlagen visa på bundenheten till denna särskilda lagstiftningsordning. Enligt 69 § i självstyrelselagen för Åland och 17 § i jordförvärvslagen för Åland kan dessa lagar ändras eller upphävas och avvikelser från dem göras endast genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. I riksdagen skall beslutet fattas i grundlagsordning och i lagtinget så att minst två tredjedelar av de avgivna rösterna har understött beslutet.

312 Skyldigheten att höra samerna i riksdagen i ärenden som särskilt berör dem intogs i konstitutionen genom den 52 a § som fogades till riksdagsordningen 1991. Ang. tillägget se RP 219/1990 RD, GrUB 12/1990 RD och L 1079/1991 samt den ändrade AO 1927 16 §. Bestämmelsen är naturligt nog inte förenad med några särskilda sanktioner. Om det skulle gå så att någon företrädare för samerna inte hörts vid utskottsbehandlingen av ett lagförslag i strid med AO 37 § skall plenum uppenbarligen återsända ärendet till utskottet så att utskottet kan höra företrädare för samerna.

313 Ang. lagarna och de bestämmelser i dem som avses här se 13 och 36 § i lagen om Ålands självstyrelse (124/1920), 7 § i lagen innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning, den s.k. garantilagen (189/1922), 15 § och 44 § i självstyrelselagen för Åland (670/1951), 7 § i lagen om utövande av lösningsrätt vid överlåtelse av fast egendom i landskapet Åland (671/1951) samt 22 och 69 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) och 17 § i jordförvärvslagen för Åland (3/1975; rubriken ändrad genom lag 1145/1991). Ang. revideringen av lagarna 1991 se RP 73/1990 RD och GrUB 15/1990 RD. För nyare publikationer om Ålands självstyrelse se t.ex. Lars D. Eriksson & Urpo Kangas, Ålandsfrågan (Helsingfors 1988); Lauri Hannikainen, Ahvenanmaan itsehallinnon ja ruotsinkielisyyden kansainvälisoikeudelliset perusteet (Turku 1993); Antero Jyränki, Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta. Oikeusministeriö Lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000 (Helsinki 2000); Niilo Jääskinen, EU:n toimivalta ja Ahvenanmaa. Selvitysmies Niilo Jääskisen selvitys. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2003 och Markku Suksi, Ålands konstitution (Åbo 2005).

Ändringar i självstyrelselagen och jordförvärvslagen för Åland grundar sig i allmänhet på beredning som sker i samarbete mellan rikets och landskapets organ och tas i riksdagen upp till behandling utgående från regeringens proposition. Det kan tänkas att man i riksdagsbehandlingen i allmänhet eftersträvar sådana lösningar som man kan anta att även lagtinget kommer att godkänna. Juridiskt sett avviker ändå inte det förfarande som riksdagen iakttar vid ändringar i dessa lagar från det förfarande som i allmänhet iakttas när lagar stiftas i grundlagsordning. Att lagarna kan ändras endast genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget begränsar inte den självständiga initiativrätt som enligt grundlagen tillkommer regeringen och riksdagsledamöterna (GL 70 §).³¹⁴ Det som nu sagts om ändringar av dessa lagar gäller också den i sig osannolika situationen att man skulle försöka föreskriva undantag från dess bestämmelser. Lagtingets initiativ kommer till riksdagen genom regeringens skrivelse och behandlas i riksdagen på samma sätt som andra lagstiftningsinitiativ. De kan ändras i riksdagen på samma sätt som lagförslag i allmänhet. Det är möjligt att förklara ett lagförslag brådskande. Om en av riksdagen godkänd lagändring får lagtingets godkännande, kan lagen stadfästas.³¹⁵ Om lagen inte får godkännande förfaller den.

Lagtinget har enligt 22 § i självstyrelselagen rätt att väcka initiativ ”i frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet”. Trots att de frågor där initiativ kan väckas inte på något sätt begränsas i bestämmelsen är det i ljuset av dess bakgrund uppenbart att initiativrätten är avsedd att gälla endast frågor av särskild betydelse för landskapet.³¹⁶ Till de viktigaste av dessa frågor hör eventuella ändringar av självstyrelselagen för Åland eller jordförvärvslagen för Åland. Initiativet kan gälla en separat lagstiftningsåtgärd eller att särskilda bestämmelser om Åland skall tas in i något lagkomplex. Enligt bestämmelsen skall regeringen förelägga riksdagen initiativet som sådant genom en skrivelse. I riksdagen behandlas det i enlighet med de allmänna bestämmelserna om behandling av lagstiftningsinitiativ.

I fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet skall enligt 28 § i självstyrelselagen utlåtande inhämtas av landskapet innan lagen stiftas. Bestämmelsen hänvisar till lagar som gäller enbart landskapet eller som annars kommer att ha särskild

314 Ang. detta se – utgående från motsvarande tidigare bestämmelser – närmare Hidén 1974, s. 254–255.

315 Som exempel på hur förfarandet går till praktiskt kan nämnas den rätt omfattande ändringen 68/30.1.2004 (RP 18/2002 RD, GrUB 7/2002 RD) av självstyrelselagen. Riksdagens svar om godkännande att lämna lagen att vila gavs 21.1.2003 (246/2002 RD). Riksdagens skrivelse om godkännande av den vilande lagen är daterad 7.11.2003 (26/2003 RD). Republikens president föreslog därefter genom en skrivelse 21.11.2003 för lagtinget att det för sin del skulle besluta att godkänna lagförslaget. Lagtinget godkände lagförslaget med kvalificerad majoritet 19.1.2004. Av presidentens skrivelse framgår att redan riksdagens svar 246/2002 RD hade tillställts lagtinget (11.4.2003), men man hade inte hunnit behandla ärendet före lagtingsvalet och det hade förfallit. – Inom ramen för bestämmelserna finns det i sig inte heller något hinder för en omvänd ordning, t.ex. att ett förslag till ändring av självstyrelselagen som en kvalificerad majoritet av lagtinget lagt fram som sådant föreläggs riksdagen för godkännande. Trots att riksdagen då naturligtvis juridiskt skulle vara helt fri att ändra förslaget eller förkasta det, verkar en sådan marschordning ändå inte vara att rekommendera med tanke på det högsta lagstiftande organets ställning. – Ang. förfarandet för att ändra självstyrelselagen, se också det fall med att inte stadfästa en lag som redovisas längre fram efter fotnot 337.

316 Enligt 13 § i 1920 års självstyrelselag gällde motsvarande initiativrätt förslag till ”för landskapet gällande lag”. Enligt 15 § och 44 § i 1951 års självstyrelselag var det fråga om initiativ som avsåg ändring av självstyrelselagen eller om landskapet enskilt rörande angelägenheter som hänförde sig till rikets lagstiftningsbehörighet. När den gällande lagen stiftades utgick man ifrån att 22 § i självstyrelselagen motsvarar den tidigare gällande 15 § i självstyrelselagen, se RP 73/1990 RD, s. 73.

betydelse för det. Det är motiverat att inhämta utlåtandet redan i beredningsskedet. Om så inte har skett skall förpliktelsen i bestämmelsen beaktas när lagförslaget behandlas i riksdagen. Det är då skäl att inhämta utlåtandet så att det kan beaktas när utskottsbetänkandet bereds.³¹⁷

Kyrkolagen

Såsom konstaterats ovan i samband med granskningen av initiativrätten innebär lagstiftningsordningen för kyrkolagen för den evangelisk-lutherska kyrkan en klar avvikelse från den allmänna initiativrätten som gäller för lagar. Det särskilda arrangemanget för initiativrätten gällande kyrkolagen går tillbaka ända på bestämmelserna i 1869 års kyrkolag om förfarandet för ändring av lagen och på beaktandet av dessa bestämmelser i lantdagsordningen 1906 och riksdagsordningen 1928. Huvuddragen i förfarandet har bevarats oförändrade såväl i regleringen på grundlagsnivå som i de senare kyrkolagarna från 1964 och 1993, dock så att i den nuvarande GL 76 § har regleringen på grundlagsnivå klart preciserats jämfört med tidigare.³¹⁸

I 76 § i grundlagen anges först, visserligen i en vid formulering, vad som regleras i kyrkolagen: den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning. Enligt 2 mom. gäller angående lagstiftningsordningen för kyrkolagen och rätten att ta initiativ som angår den det som särskilt bestäms i nämnda lag. Arrangemanget är således ungefär likadant som i fråga om de särskilda lagar som gäller Åland: i grundlagen binds förfarandet för ändring av vissa lagar eller delar av det till bestämmelser som utfärdas i dessa lagar – och alltså utanför grundlagen. I kyrkolagen (1054/1993) ingår den centrala procedurregeln om lagstiftningsordningen i 2 kap. 2 §. Enligt den har kyrkan ensamrätt att föreslå kyrkolag i allt som rör endast kyrkans egna angelägenheter, även ändrande och upphävande av kyrkolag. Kyrkans förslag framställs av kyrkomötet och enligt bestämmelsen har republikens president och riksdagen till uppgift att ”pröva och stadfästa” kyrkomötets förslag. Enligt 20 kap. 7 och 10 § i kyrkolagen krävs det minst tre fjärdedelar av de avgivna rösterna för att ett förslag till ändring av kyrkolagen skall godkännas av kyrkomötet. Kyrkomötets initiativ lämnas till riksdagen i en regeringsproposition.³¹⁹

I riksdagen avviker inte behandlingen av kyrkomötets lagförslag vad de egentliga procedurfrågorna gäller från behandlingen av andra lagförslag som regeringen

317 Ang. bestämmelsen se närmare RP 73/1990 RD, motiveringen s. 46, 81.

318 Ang. den tidiga regleringen av lagstiftningsordningen se 14 och 455 § i kyrkolagen 6.12.1869 samt LO 1906 29,2 § och RO 1928 31,2 §. I RF 1919 83 § ingick ett allmänt konstaterande att om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning stadgas i kyrkolagen. Ang. tidiga kommentarer till lagstiftningsordningen för kyrkolagen se t.ex. Ahava 1914, s. 95–96 och Hakkila 1939, s. 466–468 och de källor som nämns där. RO 1928 31,2 § och RF 83 § var i kraft i oförändrad form tills den nuvarande grundlagen stiftades.

319 Då statsrådets och republikens presidents befogenheter att besluta om avlåtande av regeringens proposition genom bestämmelserna här inte har begränsats annat än i fråga om lagförslagens innehåll, har det ansetts att presidenten och statsrådet har rätt att bestämma att inte överlämna kyrkomötets förslag till riksdagen i en proposition. Se närmare Hidén 1974, s. 131–133. – Om riksdagen efter valet godkänner det förslag till lag om ändring av Finlands grundlag (RP 60/2010 RD) som den 16.2.2011 godkände att vila, övergår regeringens behörighet att överlämna propositioner, och därmed också att överlämna kyrkomötets lagförslag till riksdagen, helt och hållet på statsrådet (39.1 §).

framställt.³²⁰ I princip stiftas kyrkolagen och ändringar i den i vanlig lagstiftningsordning. I iakttagandet av de allmänna procedurreglerna ingår å andra sidan även att riksdagen också när det gäller ändringar i kyrkolagen i princip skall ta ställning till lagens grundlagsenlighet. Om en lag anses stå i strid med grundlagen, skall den behandlas i grundlagsordning.³²¹ Det viktigaste draget hos behandlingen som avviker från det normala är det av kyrkomötets uteslutande initiativrätt följande förbudet att över huvud ändra förslaget. Ändringsförbudet har varit och är fortfarande helt ovillkorligt när det gäller ändringar av lagförslagets innehåll. Genom den ändring av 2 kap. 2 § i kyrkolagen som företogs 1996 (771/1996) har det dock gjorts möjligt att vid behandlingen av kyrkomötets förslag rätta ”ett sådant lagstiftningstekniskt fel i förslaget som inte påverkar innehållet”. Innan rättelsen gjordes skulle dock kyrkomötets utlåtande inhämtas. Genom en ändring i bestämmelsen 2006 (236/2006) överfördes uppgiften att lämna utlåtande på kyrkostyrelsen. Med beaktande av de gränser som satts för rättelserna kommer rättelsemöjligheten troligen inte att ha någon stor praktisk betydelse.³²²

Betydelsen av kyrkomötets ensamrätt att ta initiativ till ändringar av kyrkolagen är inte begränsad enbart till förslag till ändringar av kyrkolagen och behandlingen av dem. Initiativmonopolet har i riksdagspraxis och grundlagsutskottets tolkningsavgöranden ansetts innebära även att i andra lagar kan inte godkännas bestämmelser som skulle stå i konflikt med kyrkolagens innehåll. Tolkningsslinjen kan betraktas som mycket motiverad, om än inte nödvändig, med tanke på bibehållandet av kyrkomötets exklusiva initiativrätt.³²³

320 I 61 § i riksdagsordningen ingick en bestämmelse enligt vilken andra ledamöter än de som tillhörde evangelisk-lutherska trosbekännelsen inte fick delta i handläggningen av sådana förslag som rörde kyrkolag för evangelisk-lutherska kyrkan eller de evangelisk-lutherska församlingarnas kyrkliga förhållanden i övrigt. Bestämmelser med motsvarande innehåll hade utfärdats redan i LO 1869 49 § och i LO 1906 52 §. Ang. RO 1928 61 § se Hakkila 1939, s. 549–550. Bestämmelsen upphävdes 1994 (657/1994). Ang. upphävandet se RP 94/1994 RD och GrUB 4/1994 RD.

321 Tillsynen över att lagstiftningsordningen är korrekt fungerar naturligtvis även i motsatt riktning, lagen behandlas med andra ord inte i grundlagsordning om det inte finns skäl till det. Se t.ex. GrUU 1/1984 RD om en ändring av kyrkolagen. Utlåtandet är här intressant även med tanke på räckvidden av kyrkomötets initiativrätt. I ingressen i kyrkomötets lagförslag hade man förutsatt att grundlagsordning skulle användas. Utskottet konstaterade att ”– kyrkomötets uteslutande initiativrätt endast gäller innehållet i ett förslag till kyrkolag, ej ingressen. Övervakningen av lagstiftningsordningen förutsätter att riksdagen när den behandlar ett förslag till kyrkolag kan ingripa i ingressen vad lagstiftningsordningen beträffar.” Utskottet förutsatte också att ingressen på behörigt sätt anger riksdagens och kyrkomötets ”rollfördelning” vid stiftandet av lagar: utskottet godkände inte formuleringen ”i enlighet med kyrkomötets och riksdagens beslut”, utan förutsatte formuleringen ”i enlighet med kyrkomötets förslag och riksdagens beslut”.

322 Ang. bakgrunden till ändringen se GrUU 20/1993 RD, där utskottet ansåg det bakvänt att man i riksdagen t.ex. inte ens kunde göra sådana skrivtekniska ändringar i förslaget till kyrkolag som inte påverkade sakinnehållet. Ang. ändringen se RP 90/1996 RD och GrUU 23/1996 RD. Ang. inhämtande av kyrkomötets utlåtande i samband med en eventuell rättelse konstaterade utskottet: ”Förslaget avser binda möjligheten att ändra ett förslag till kyrkolag till en positiv viljeyttring från kyrkomötet. Detta syfte framgår inte helt klart av stadgandets text men är dock i överensstämmelse med kyrkomötets initiativmonopol.”

323 Ang. grundlagsutskottets ställningstaganden se GrUU 1/1982 RD, som gällde förslaget till lag om ordningsbot. Utskottet ansåg det uppenbart ”att lagförslaget om ordningsbot kan antas såsom en vanlig lag endast om det däri föreslagna ordningsbotförfarandet inte kan anses såsom ett sådant förfarande som avses i 24:e punkten i 1723 års privilegier eller i 446 § kyrkolagen – Om förslaget angående ordningsbot innebär ett undantag från 446 § kyrkolagen torde det anses att stiftandet av lagförslaget 4 § i den form regeringen föreslår förutsätter initiativ av kyrkomötet.” Ang. frågan i större omfattning se t.ex. Mikael Hidén, Näkökohtia evankelis-luterilaista kirkkoa koskevien säädösten antamisjärjestyksestä. Teologinen Aikakauskirja 4/86, s. 367–372, spec. s. 371–372.

Lagar om inrättande eller utvidgning av fonder utanför statsbudgeten

Möjligheten att inrätta fonder utanför statsbudgeten har inom statlig praxis länge varit en fråga där man har varit tvungen att balansera mellan å ena sidan behov i anslutning till en ändamålsenlig skötsel av olika bestående statliga uppgifter, som talar för inrättandet av fonder, och å andra sidan krav i anslutning till upprätthållandet av riksdagens budgetmakt som betonar principen om att den årliga statsbudgeten skall vara fullständig. Svårigheten att uppnå balans och styra denna process beskrivs också av hur grundlagsregleringen av frågan har utvecklats.

I 66,2 § i regeringsformen ingick ursprungligen en bestämmelse som gjorde det möjligt att utelämna en fond som inte var avsedd för årliga statsbehov från statsförslaget. Tolkningen av bestämmelsen var förenad med meningsskiljaktigheter. Även i den flexibla tolkning som utformades i praktiken framhölls det att fonderna inte fick bli så stora att riksdagens budgetmakt av den orsaken löpte fara att kränkas.³²⁴ Vid totalreformen av grundlagarnas bestämmelser om statsfinanserna 1991 utelämnades bestämmelsen helt och hållet ur grundlagen i det uttryckliga syftet att fonder utanför statsbudgeten inte längre skulle kunna inrättas annat än genom ett undantag från grundlagen.³²⁵ När den nya grundlagen stiftades utgick man åter ifrån att fonder utan budgeten vid behov måste kunna inrättas eller utvidgas. För att trygga riksdagens budgetmakt ansågs det emellertid nödvändigt att sådana beslut åtnjuter större stöd i riksdagen än enkel majoritet. I 87 § i grundlagen föreskrivs i enlighet med detta att för att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål skall godkännas krävs i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna.³²⁶

Innehållet i den lagstiftningsordning som avses i bestämmelsen är i sig klar. Det är emellertid skäl att framföra några ytterligare synpunkter. Lagstiftningsordningen här med sitt krav på kvalificerad majoritet är i sak densamma som den inskränkta grundlagsordning som iakttas vid stiftandet av lagar i syfte att sätta i kraft internationella förpliktelser. Trots detta är det med avseende på grundlagens systematik och begrepp här inte fråga om någon variation på grundlagsordningen. Det är, som grundlagsutskottet konstaterade³²⁷, bara fråga om en ny bestämmelse om kvalificerad majoritet. Lagar som stiftas i denna ordning innebär ingen avvikelse från grundlagen och deras ingresser berörs inte av skyldigheten att uppgge den iakttagna lagstiftningsordningen enligt GL 79,1 §.³²⁸

324 Ang. tolkningarna av bestämmelsen och dess praktiska betydelse se t.ex. Vesanen 1965, s. 19–23 och RP 262/1990 RD, s. 25–26, 34–35.

325 Ang. reformen se RP 262/1990 RD, spec. s. 34–35, 46 samt GrUB 17/1990 RD, spec. s. 5 och L 1077/1991.

326 Ang. hur bestämmelsen motiverades se RP 1/1998 RD, s. 138–140 och GrUB 10/1998 RD, s. 24. Utskottet ansåg att ”det av praktiska skäl är motiverat att fonder kan inrättas, men att de villkor som propositionen anger för inrättandet måste tolkas synnerligen restriktivt”.

327 GrUB 10/1998 RD, s. 24.

328 Den ”vardagliga” karaktären av vanlig lag hos lagar som godkänts med kvalificerad majoritet i enlighet med GL 87 § kan jämföras med skattelagar som gällde ny eller ökad skatt som skulle uppbäras under längre tid än ett år och som enligt RO 1928 68 § skulle stiftas med två tredjedels majoritet av de avgivna rösterna. Nämda lagstiftningsordning var i kraft till 1992, då RO 68 § upphävdes (818/1992).

Behandlingen av lagar som inte stadfästs

Lagförslag som godkänts i den andra behandlingen i riksdagen återkommer i två fall till riksdagen för ny behandling utan att de tas upp särskilt. Till grundlagsordningen hör i det förfarande som är avsett att utgöra huvudregel att en lag behandlas på nytt under det första riksmötet efter nyval. Denna behandling efter nyval har granskats ovan.³²⁹ En annan sådan situation uppkommer när republikens president låter bli att stadfästa en lag som riksdagen godkänt. Makten att låta bli att stadfästa en lag är i princip mycket betydelsefull så till vida att stadfästelsen i princip är en juridisk försättning för att lagen skall träda i kraft. Presidentens makt att låta bli att stadfästa en lag, vetorätten, har dock från första början i regeringsformen (RF 19 §) kunnat brytas av riksdagen. Riksdagen har med andra ord, genom att godkänna lagen som sådan på nytt, kunnat åstadkomma att lagen träder i kraft även utan presidentens stadfästelse. Då det slutliga avgörandet på detta sätt blir beroende av riksdagens nya beslut kunde presidentens vetorätt karakteriseras som framskjutande, suspensiv.

Ursprungligen betydde framskjutandet att en lag som inte stadfästs förelades riksdagen för ny behandling först under det första riksmötet efter nyval. Såsom ovan angetts inskränktes detta uppskov redan innan den nya grundlagen stiftades. Enligt 77 och 78 § i den nya grundlagen återgår nu en lag som inte stadfästs direkt till riksdagen där den behandlas på nytt utan dröjsmål.³³⁰ Samtidigt har man helt och hållet utelämnat den även tidigare eventuellt bara teoretiska tanken att väljarna borde kunna ta ställning till en lag som presidenten har vägrat att stadfästa.

En lag som inte stadfästs skulle enligt regeringsformens ursprungliga bestämmelser – på samma sätt som en lag som stiftas i grundlagsordning och som godkänts att vila – tas upp till ny behandling i exakt den form som den hade när den i tiden godkändes i riksdagen. Bestämmelsen ändrades dock 1987 så att den blev något flexiblare, varvid lagen skulle antas ”med oförändrat sakinnehåll” eller förkastas (RO 73 a §). Samma krav har intagits i GL 78 §.³³¹

En lag som inte har blivit stadfäst och som återgått till riksdagen tas upp till en enda behandling i plenum utgående från utskottets betänkande (AO 54 §). Om utskottet föreslår att lagen godkänns utan ändringar eller förkastas helt och hållet, beslutar plenum om detta. Om utskottet åter föreslår att lagen skall godkännas med ändringar som inte påverkar sakinnehållet, beslutar plenum om de föreslagna ändringarna och

³²⁹ Se det som anförs i anknytning till fotnot 300.

³³⁰ Se det som anförs i anknytning till fotnot 285.

³³¹ Ang. ändringarna 1987 se RF 19 § (575/1987) och RO 73 a § (576/1987) samt RP 253/1984 RD och GrUB 11/1986 RD. Ang. omfattningen av de tekniska ändringar som skall tillåtas i ordalydelsen i ett lagförslag som inte stadfästs konstaterade utskottet: ”Det är dock skäl att särskilt understryka att den i propositionen föreslagna begränsningen av ändringsmöjligheten till ’med oförändrat sakinnehåll’ i praktiken bör tolkas mycket snävt. Ändringar kan enligt utskottets mening komma i fråga endast när det är ställt utom tvivel att ändringarna inte har någon inverkan på lagens sakinnehåll. Om meningsskiljaktigheter i detta avseende uppstår när lagen behandlas på nytt, är det ägnat att visa att det inte är fråga om en i lagförslaget avsedd tillåten teknisk ändring.” I motiveringen till den proposition som ledde till den nya grundlagen konstaterades att de begränsningar som godtogs i förarbetena till RO 73 a § kunde till denna del tillämpas även på GL 78 §, se RP 1/1998 RD, s. 129.

om lagen skall godkännas eller förkastas.³³² Det är talmannens uppgift att övervaka att det inte i detta sammanhang görs ändringar som påverkar sakinnehållet. Besluten fattas alltid med flertalet röster (GL 78 §) oberoende av med vilken majoritet eller i vilken ordning lagen som lämnats utan stadfästelse ursprungligen hade antagits i riksdagen.³³³

Den faktiska användningen av makten att låta bli att stadfästa en lag har i en lärobok som utkom 1994 beskrivits som följer:

”Efter att regeringsformen stiftades har presidenten fram till utgången av 1993 låtit bli att stadfästa en lag i 68 fall, av dem de senaste sex under åren 1981–1993. Orsaken har oftast varit lagteknisk. Orsaken har också kunnat vara politiska skäl eller, i några få fall, fel i lagstiftningsordningen. I stadfästelseskedet har utlåtande begärts av de högsta rättsinstanserna i ett tiotal fall. Presidentens veto har brutits i riksdagen i endast sex fall, senast 1990. I dessa fall var det inte fråga om centrala politiska frågor.”³³⁴

Under den nya grundlagens giltighetstid har makten att låta bli att stadfästa en lag fram till utgången av 2010 års riksmöte utnyttjats åtta gånger, sju gånger 2001 och en gång 2009. I tre av fallen var orsaken till att de inte stadfästes teknisk så till vida att lagarna kom till presidenten för stadfästelse först efter det att de enligt ikraftträdandebestämmelsen borde ha trätt i kraft. Riksdagen antog de återförvisade lagarna i övrigt som sådana men ändrade bestämmelsen om ikraftträdandetidpunkten så att lagarna kunde ges och publiceras före den föreskrivna ikraftträdandetidpunkten.³³⁵ Principiellt intressant var det fall som gällde ändring av bestämmelserna om straffrättslig preskription, där lagen inte hade stadfästs – enligt lagutskottets karakterisering – ”eftersom det efter antagandet av lagen har framkommit att vid domstolar finns åtal för ekonomiska brott för vilka på grund av straffrättslig preskription inte kan dömas till straff enligt den nya lagen”. Vid behandlingen av den återgångna lagen ansåg utskottet att det är viktigt att nya bestämmelser om straffrättslig preskription skall träda i kraft så snart som möjligt men ansåg å andra sidan att det behövs en viss tilläggstid för att slutföra anhängiga mål. Utskottet föreslog därför att lagen i

332 Enligt RO 73 b § (i lag 576/1987) skulle vid behandlingen av en lag som inte hade stadfästs, om riksdagen inte hade godkänt utskottsbetänkandet i oförändrad form, ärendet återförvisas till utskottet som i sitt betänkande skulle avge utlåtande om riksdagens beslut. I talmanskonferensens förslag till ny AO ansågs en sådan bestämmelse inte längre nödvändig, eftersom riksdagen i det skedet inte längre kunde företa ändringar som påverkade lagens sakinnehåll, se TKF 1/1999 RD, s. 32.

333 Tillspetsat kunde bestämmelsen också betyda att ordalydelsen hos en ändring i grundlagen som redan behandlats enligt normalt förfarande ytterligare kunde ändras – visserligen utan att sakinnehållet ändras – med enkel majoritet. Det är svårt att betrakta en sådan möjlighet som korrekt. Möjligheten torde sakna praktisk betydelse.

334 Se Mikael Hidén & Ilkka Saraviita, *Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Kuudes, uudistettu painos* (Helsinki 1994), s. 151. Ang. praxis fram till 1970 se även Hidén 1974, s. 301–308.

335 Se ISL 1/2001 RD, som gällde lagen om tillämpning av vissa av Europeiska gemenskapernas bestämmelser om statligt stöd (RP 174/2000 RD) och EkUB 1/2001 RD, ISL 2/2001 RD, som gällde lagen om ändring av lagen om landsbygdsnäringsregistret (RP 165/2000 RD) och JsUB 3/2001 RD samt ISL 4/2001 RD, som gällde lagen om ändring av skjutvapenlagen (RP 110/2000 RD) och FvUB 13/2001 RD.

övrigt skulle antas som sådan men att ikraftträdandebestämmelsen skulle ändras så att lagen träder i kraft 1.1.2006. Riksdagen godkände utskottets betänkande.³³⁶

De övriga tre fallen 2001 hör ihop på så sätt att det var i sista hand fråga om att lotterilagen inte stadfästes och hur detta påverkade flera andra lagar som riksdagen antagit. Orsaken till att lotterilagen inte stadfästes (7.9.2001) var misstankar om att lagen stod i konflikt med bestämmelser i självstyrelselagen för Åland. Fallet fick stor uppmärksamhet särskilt därför att de lagrum som ansågs problematiska hade godkänts i grundlagsutskottet och republikens president åter stödde sitt beslut på det utlåtande som hon begärt från högsta domstolen och där man hade omfattat en ståndpunkt som avvek från grundlagsutskottets. Riksdagen bröt presidentens veto, med andra ord antog lagen på nytt i oförändrad form. Till sakkomplexet hörde emellertid också det att de punkter i lagen som visat sig stridiga upphävdes genom en separat lag som trädde i kraft samtidigt som lotterilagen, dvs. 1.1.2002.³³⁷

Det sista fallet gäller en ändring av självstyrelselagen för Åland. Regeringen hade överlämnat en proposition med förslag till lag om konsumentrådgivning och till lagar om ändring av 1 § i lagen om Konsumentverket och 30 § i självstyrelselagen för Åland (RP 54/2008 RD) till riksmötet 2008. Syftet med propositionen var att göra konsumentrådgivningen till en statlig verksamhet. I motiven konstaterades det att den föreslagna ändringen i 30 § 11 punkten i självstyrelselagen för Åland var förenlig med de utlåtanden som Ålands landskapsregering och länsstyrelsen på Åland hade lämnat. Av grundlagsutskottet begärdes inget utlåtande om propositionen. Riksdagen antog lagarna den 18 november 2008. Republikens president beslutade den 20 februari 2009 att inte stadfästa lagen om ändring av självstyrelselagen för Åland. Skälen till att inte stadfästa lagen och händelseförloppet överlag belyses i grundlagsutskottets betänkande om det icke stadfästa lagförslag som återgått till riksdagen (GrUB 8/2009 RD; 3.11.2009). I sitt betänkande konstaterade utskottet:

”Självstyrelselagen för Åland kan enligt 69 § 1 mom. i den lagen inte ändras annat än genomöverensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Riksdagen antog lagen om ändring av 30 § i självstyrelselagen för Åland den 18 november 2008. Republikens president beslutade den 20 februari 2009 att inte stadfästa lagen, eftersom lagtinget i en skrivelse den 30 januari 2009 meddelat att det inte godkänt lagförslaget. Därefter återgick lagen i enlighet med 77 § 2 mom. i grundlagen till riksdagen för behandling.

336 Se ISL 3/2001 RD, som gällde lag om ändring av strafflagen, lag om upphävande av 5 § 3 mom. lagen om samhällstjänst och lag om upphävande av 8 § lagen om villkorligt straff (RP 27/1999 RD), och LaUB 32/2002 RD. Oberoende av att riksdagens lösning gällande den återgångna lagen är motiverad i sak är det mycket svårt att få den att passa ihop med kravet i GL 78 § på ”oförändrat sakinnehåll”. Trots att ändringar i ikraftträdandetidpunkten i enskilda fall kan vara helt neutrala med avseende på sakinnehållet, var det uttalade syftet med ändringen av ikraftträdandetidpunkten här att påverka vilka preskriptionsbestämmelser som skulle tillämpas på vissa pågående mål. ”Sakinnehållet” i den lagtext som inte stadfästes och i den lagtext som godkändes efter att lagen återgått till riksdagen var väsentligt – och avsiktligt – annorlunda med tanke på slutförandet av handläggningen av dessa mål. Se också det som anförts ovan i fotnot 331.

337 Se ISL 5/2001 RD, som gällde lotterilag m.m. (RP 197/1999 RD, och därom GrUU 36/2001 RD och FvUB 15/2001 RD, ISL 6/2001 RD, som gällde lag om användning av avkastningen av totospel för främjande av hästuppfödning och hästsport (RP 65/2001 RD), och därom FvUB 16/2001 RD, samt ISL 7/2001 RD, som gällde lag om penningautomatunderstöd (RP 75/2001 RD), och därom FvUB 17/2001 RD. Ang. tolkningsfrågan se även GrUU 23/2000 RD och GrUU 22/2001 RD som gällde lotterilagspropositionen RP 197/1999 RD. Ang. de stiftade lagarna se lotterilagen 1074/2001 och den lag som upphävde de omstridda bestämmelserna 1344/2001. Ang. kritiken mot händelseförloppet se Jyränki 2003, s. 411–414.

Utskottet noterar att lagtinget förkastade det förslag till ändring av självstyrelselagen som ingick i proposition RP 54/2008 RD av procedurskäl. Beslutet att förkasta lagförslaget motiverades av lagtinget bl.a. med att riksdagens grundlagsutskott inte behandlat det (se betänkande StoU 1/2008—2009 från lagtingets stora utskott). Även riksdagens talmanskonferens har lagt märke till problemen i samband med behandlingen av ärendet. Talmanskonferensen bestämde den 9 december 2008 att med erfarenheterna från behandlingen av RP 54/2008 rd ska alla propositioner som innehåller förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland i fortsättningen remitteras till grundlagsutskottet för behandling. Grundlagsutskottet instämmer i talmanskonferensens ståndpunkt och föreslår att man överväger en komplettering av riksdagens arbetsordning på denna punkt.

Regeringen har efteråt lämnat en ny proposition (RP 69/2009 RD) med ett förslag till ändring av 30 § i självstyrelselagen som till innehållet är identiskt med förslaget i den icke stadfästa lagen. Grundlagsutskottet föreslår att lagförslaget godkänns utan ändringar (GrUB 7/2009 RD). Ålands lagting har för sin del antagit lagen den 11 september 2009. Då den icke stadfästa lagen därmed inte behöver godkännas föreslår grundlagsutskottet att den förkastas.”

Den vilande lagen förkastades i plenum den 10 november 2009. En lag om ändring av 30 § och 39 § i självstyrelselagen för Åland, stiftad utifrån en ny proposition (RP 69/2009 RD) med en till innehållet identisk bestämmelse, stadfästes den 22 december 2009 (1176/2009).

VIII BESLUTSFATTANDET I VISSA FRÅGOR SOM GÄLLER DEN OFFENTLIGA EKONOMIN

Stiftandet av lagar, verksamheten som lagstiftare, är även i frågor som gäller skötseln av den offentliga ekonomin på lång sikt riksdagens viktigaste verksamhetsform. I lag föreskrivs om de skatter och avgifter som skall insamlas samt om en stor del av utgiftsgrunderna, likaså om förfarandet i anslutning till insamlingen och användningen av medlen. Genom lag regleras också grunddragen hos det offentliga myndighetsmaskineriet och tillsynen över skötseln av statsfinanserna samt de frågor som hör till de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna. Besluten om lagstiftningen och besluten om statsfinanserna är alltså inte två klart åtskilda uppgifter. I det allmänna språkbruket talar man dock ofta om besluten om statsfinanserna som en sak som är helt åtskild från den lagstiftande makten. Tanken på att statsfinanserna utgör ett från lagstiftningen separat verksamhetsfält kommer också till synes i GL 3 §, som beskriver den allmänna fördelningen av statens uppgifter och enligt vilken den lagstiftande makten utövas av riksdagen, som också fattar beslut om statsfinanserna. Bestämmelsen kan anses hänvisa särskilt till att det enligt GL 83 § är riksdagens uppgift att för ett finansår i sänder besluta om statsbudgeten.

Behandlingen av statsbudgeten

Enligt 83 § i grundlagen beslutar riksdagen för ett finansår – i praktiken ett kalenderår – i sänder om statsbudgeten. Att besluta om budgeten kan enligt bestämmelsens ordalydelse och även den allmänna ståndpunkten i den juridiska litteraturen betraktas som riksdagens grundlagsenliga skyldighet så att det inte är möjligt att helt förkasta budgetförslaget.³³⁸ Statsbudgeten är det viktigaste dokumentet som styr och registrerar statens årliga penninganvändning. I den tas in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna samt anges ändamålen med anslagen och övriga budgetmotiveringar. Inkomstposter och anslag som gäller statens affärsverk tas med endast till den del så anges genom lag. I samband med budgetbehandlingen godkänner riksdagen de centrala målen för affärsverkens tjänster och övriga mål för verksamheten (GL 84 §). I budgeten kan också beviljas avgränsad fullmakt att under finansåret ingå förbindelse om utgifter för vilka anslag tas in i budgetarna för de följande finansåren (GL 85,3 §).

I Finland är statsbudgeten inte en lag. Denna i sig välkända med samtidigt principiellt viktiga omständighet syns även i beslutsfattandet om budgeten. Genom beslut om statsbudgetens innehåll kan man inte avvika från lag och genom budgeten kan man inte etablera eller inskränka ekonomiska rättigheter eller skyldigheter för individer. De uppskattningar om statens inkomster som tas in i budgeten skall i sista hand alltid grunda sig på bestämmelser i lag eller beslut som fattas i den ordning

³³⁸ Ang. ståndpunkter som framförts i litteraturen se Purhonen 1961, s. 142–144 och Vesanen 1965, s. 244–245 och de källor som nämns i dem.

som anges i lag. På motsvarande sätt skall anslagen för de årliga utgifterna täcka de utgifter som under finansåret orsakas av lagar. Statsbudgetens bundenhet till lagar innebär i praktiken att statsfinansiella och samhällspolitiska avgöranden som träffas i samband med budgeten inte begränsar sig till endast beslut som gäller budgeten i sig, utan i samband med budgeten behandlas många lagändringar som påverkar statsfinanserna. Regeringens förslag till statens årliga budget är i själva verket ett "paket" i vilket ingår en proposition om statsbudgeten och "övriga propositioner som har samband med den" (GL 83 §). Det förfarande som iakttas vid behandlingen av dessa lagförslag, som ofta kallas budgetlagar, följer de allmänna normerna för stiftandet av lagar. En annan sak är att om lagförslagets innehåll faktiskt inverkar på besluten om budgetens innehåll måste tidtabellen för behandling av lagförslagen i praktiken anpassas till budgetpropositionens behandlingstidtabell.

Beslutsprocessen om statens årliga budget är redan enligt grundlagens text betydligt mera "regeringsstyrd" än stiftandet av lagar. Den årliga budgeten kan tas upp till behandling endast utgående från regeringens proposition och riksdagsledamöterna har rätt att väcka budgetmotioner endast "med anledning av budgetpropositionen" (GL 83,3 §) och bara till och med den tionde dagen efter det att propositionen meddelades ha anlänt (AO 20 §). Samma uppgiftsfördelning gäller också situationer där det under finansåret anses finnas motiverat behov av att ändra en redan godkänd budget. Regeringens uppgift är då att överlämna en tilläggsbudgetproposition till riksdagen i syfte att ändra budgeten. Riksdagsledamöterna har rätt att väcka budgetmotioner med anledning av en tilläggsbudgetproposition men endast sådana som har "direkt samband med en tilläggsbudgetproposition" och bara till och med den fjärde dagen efter det att tilläggsbudgetpropositionen meddelades ha anlänt (GL 86 § och AO 20 §). Regeringens rätt enligt GL 71 § att komplettera sina propositioner gäller också propositionen om statsbudgeten. Om regeringen överlämnar en proposition som kompletterar budgetpropositionen har riksdagsledamöterna rätt att väcka budgetmotioner med anledning av denna proposition senast den fjärde dagen efter det att propositionen meddelades ha anlänt.

Riksdagens deltagande i utformningen av budgetens innehåll har på praktisk väg fått en del nya drag de senaste åren genom att budgetens så kallade anslagsramar har tagits upp till debatt i riksdagen redan på våren, innan budgetpropositionen bereds slutgiltigt och överlämnas till riksdagen i början av hösten. Riksdagsbehandlingen av anslagsramarna eller i vidare bemärkelse ramarna för statsfinanserna kan betraktas som en principiellt viktig form av växelverkan mellan riksdagen och regeringen när det gäller planeringen av statsfinanserna. Detta trots att det fortfarande kanske är för tidigt att bedöma den praktiska betydelse som behandlingen kommer att få för följande budget. Det har inte skapats någon ny procedur för rambehandlingen, utan ramarna har tagits upp till debatt i riksdagen i enlighet med de procedurer som redan tillämpas. Av det förfarande som iakttagits sedan 2003 kan man sluta sig till att

det blivit vedertagen praxis att ramarna kommer till riksdagen i form av statsrådets redogörelse.³³⁹

Det förfarande som skall iakttas vid behandlingen av statsbudgeten motsvarar i huvudsak det förfarande som iakttogs redan inom ramen för riksdagsordningen.³⁴⁰ Förfarandet har utformats så att det motsvarar de krav som sakens natur ställer. Det viktigaste enskilda kravet är att budgeten skall vara i balans, dvs. att ”anslagen i budgeten skall täckas av inkomstposterna” (GL 84 §). Vid behandlingen skall man försäkra sig om att de uppskattningar som är en förutsättning för balansen mellan budgetförslagets inkomstsida och utgiftssida är korrekta och att de ändringar som riksdagen föreslagit på budgetens utgiftssida i enlighet med behoven täcks med ändringar som företas på budgetens inkomstsida.

Utskottsberedningen av statsbudgeten och tilläggsbudgeten sker i finansutskottet (GL 83,4 §). I enlighet med de allmänna bestämmelserna kan plenum ålägga ett annat utskott att avge utlåtande till finansutskottet eller så kan finansutskottet självt begära sådant utlåtande. Att de andra utskottens möjligheter att delta lämnas beroende av sådana arrangemang har dock inte – även med hänsyn till att budgetens verkningar i praktiken sträcker sig till samtliga utskotts behörighetsområden – ansetts tillräckligt och ändamålsenligt. Genom en ändring som företogs i riksdagens arbetsordning 1992 (18 a §) gavs därför alla fackutskott möjlighet att på eget initiativ lämna utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet och motsvarande bestämmelse har intagits i nuvarande AO 38 §. Det är helt och hållet beroende av utskottens egen prövning om de lämnar utlåtande på denna grund. Möjligheten gäller endast den egentliga budgetpropositionen och för att garantera att behandlingen inte fördröjs har det föreskrivits en tidsfrist för utlåtandet, 30 dagar från det att budgetpropositionen remitterades till finansutskottet.³⁴¹

339 Ang. tidiga ställningstaganden i riksdagen till riksdagsbehandlingen av budgetramarna se t.ex. FrUU 1/1999 RD som gällde budgetpropositionen för 2000 och FiUB 8/2000 RD, som gällde statsrådets meddelande om anslagsramarna. Ang. betydelsen av budgetramarnas behandling för det politiska systemet se t.ex. Markku Harrinvirta & Pentti Puoskari, *Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2001, s. 445–459, spec. s. 455–458, och kort Jaakko Nousiainen, *Suomalaisen parlamentarismen kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinto, vireytyvä eduskunta*. Poliitiikka 2000, s. 83–96, spec. s. 95. Se också Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken (B 21/2010 RD) och betänkande ReUB 10/2010 RD om den. – Ang. de iakttagna förfarandena och deras förändring kan nämnas att ramarna för statsbudgeten för 1999 förelades riksdagen 5.3.1998 i form av statsministerns upplysning (1998 RD ptk, s. 947–970), anslagsramarna för 2001–2004 förelades riksdagen 16.3.2000 i form av statsrådets meddelande (SRM 1/2000 RD, FiUB 8/2000 RD och 2000 RD ptk, s. 2067–2068, medan åter anslagsramarna för 2002–2005 och anslagsramarna för 2003–2006 förelades riksdagen i form av statsministerns upplysning (9.3.2001, 2001 RD ptk, s. 563–566, 791–835 och 19.3.2002, 2002 RD ptk, s. 881–958). Därefter har ramarna för statsfinanserna förelagts riksdagen i form av statsrådets redogörelse: se t.ex. 23.5.2003 ramarna för statsfinanserna för 2004–2007 (SRR 1/2003 RD och FiUB 9/2003 RD, och ett uttalande i enlighet med det godkändes i plenum 18.6.2003), och 6.4.2010 de senaste ramarna för 2011–2014 (SRR 2/2010 RD och FiUB 20/2010 RD och ett uttalande i enlighet med det godkändes i plenum 10.6.2010).

340 Ang. grundlagsnormer om behandlingen av statsbudgeten (statsförslaget) före reformen 1991 se spec. RF 66, 68 och 69 § samt RO 49, 75 och 76 §. Grundlagarnas bestämmelser om statsfinanserna reformerades i sin helhet 1991. Ang. reformen se RP 262/1990 RD och GrUB 17/1990 RD samt lagarna 1077 och 1078/1991. I enlighet med det sätt på vilket den nya grundlagen utarbetats har detaljregleringen av budgetbehandlingen överlämnats åt arbetsordningen (GL 83,4 §).

341 Ang. ändringen se AO 1928 18 a §, riksdagens beslut 25.2.1992. Ang. motiveringen till ändringen se talmanskonferensens förslag till ändring av riksdagens arbetsordning och valstadga 1990 RD och GrUB 8/1990 RD. Exempelvis om budgetpropositionen för 2005 lämnade i enlighet med AO 38,3 § alla andra permanenta utskott utom grundlagsutskottet och stora utskottet utlåtande till finansutskottet, se FiUB 41/2004 RD, s. 57.

Finansutskottets betänkande tas upp till en enda behandling i plenum. Behandlingen är relativt noga reglerad i AO 59 § (71/2011). Syftet med regleringen är att garantera att avgörandena grundar sig på omsorgsfull prövning och att det innehåll som man beslutar om för budgeten är i balans; att budgetens inkomstposter täcker anslagen.

Prövningen och erhållandet av den information som behövs för den betjänas av en bestämmelse som förutsätter att ändringsförslag som gäller finansutskottets betänkande lämnas in till centralkansliet inom en tid som riksdagen bestämmer. Ändringsförslag som framlagts senare kan behandlas endast om talmannen av särskilda skäl finner det behövligt. Ett förslag från en ledamot om att ett nytt anslag som inte ingår i propositionen eller något annat beslut skall tas in i budgeten kan dock tas upp till behandling endast om det har väckts genom en budgetmotion enligt GL 39 §.

För att trygga balansen i budgeten – och varför inte också andra juridiska kriterier som gäller budgeten – är det viktigt att ärendet återgår till finansutskottet direkt med stöd av en bestämmelse om utskottsbetänkandet inte har godkänts i oförändrad form i plenum. Utskottet kan då bara antingen omfatta plenums beslut eller föreslå ändringar i det. Om utskottet omfattar beslutet, blir det slutligt beslut i saken. Om utskottet åter föreslår ändringar, skall plenum besluta att de antingen godkänns eller förkastas.

En principiellt viktig om än i praktiken sällan tillämpad behörighet för riksdagen hänför sig till eventuella förseningar med budgeten. Beslut om budgeten fattas för ett finansår, vilket i praktiken betyder kalenderåret. För att budgeten i enlighet med sitt syfte skall kunna tillämpas från ingången av kalenderåret måste beslut om den ha fattats och den vara utgiven och således i princip tillgänglig när kalenderåret börjar. I grundlagen försöker man garantera att budgeten blir färdig i tid genom en förpliktelse för regeringen: budgetpropositionen och övriga propositioner som har samband med den skall överlämnas till riksdagen ”i god tid” före finansårets början (GL 83 §). I praktiken har detta i allmänhet betytt början av september.

Även om budgetpropositionen skulle överlämnas i god tid till riksdagen, är det inte självklart att budgeten blir färdig i tid. I grundlagen har man också varit tvungen att förbereda sig på problem som beror på förseningar. I regeringsformen 69 § fanns ursprungligen bara en otillfredsställande vag bestämmelse om att lagstadgade utgifter skulle bestridas och därtill nödiga inkomster provisoriskt fortfarande uppbäras. I samband med att grundlagarnas bestämmelser om statsfinanserna reviderades 1991 ersattes bestämmelsen med det nya RF 69,2 § och samtidigt utfärdades i den nya RO 76 a § en bestämmelse om hur man går till väga när budgeten försenas. I samband med grundlagsreformen överfördes bestämmelsen i RF 69,2 § som sådan till 83,5 § i den nya grundlagen och bestämmelsen i RO 76 a § till AO 59,5 §.³⁴²

342 Ang. det ursprungliga innehållet i RF 69,1 § och tolkningarna av det samt de fall där den tillämpats fram till början av 1960-talet se Hakkila 1939, s. 285–288, Purhonen 1961, s. 144–148 och Vesanen 1965, s. 226–241. Ang. reformen 1991 se RP 262/1990 RD, spec. s. 46, 59–60 samt GrUB 17/1990 RD och dess bilaga StaUU 8/1990 RD.

Utgångspunkten för GL 83,5 § är att om budgeten försenas så att den publiceras först efter årsskiftet, skall regeringens budgetproposition tillfälligt iakttas som budget. Med avseende på riksdagens behörighet är det viktigt att budgetpropositionen då iakttas ”på det sätt som riksdagen bestämmer”. Riksdagen kan således pröva i vilken omfattning och på vilket sätt det är ändamålsenligt att tillfälligt tillämpa budgetpropositionen som budget.³⁴³ När budgeten hotar att bli försenad behandlas ärendet – eller har det just behandlats – i finansutskottet. Utskottet är medvetet om behandlingssituationen och kan bedöma på vilket sätt det är motiverat att tillämpa propositionen i början av finansåret. I AO 59,5 §, som gäller det förfarande som skall iakttas, förutsätts också att finansutskottet föreslår för riksdagen hur budgetpropositionen temporärt skall tillämpas som budget. Utskottets förslag behandlas i tillämpliga delar i samma ordning som förslaget till budget.

Beslut om statens upplåning och statliga säkerheter

Till riksdagens makt att besluta om statsfinanserna hör också makt att besluta om hurudana skuld- eller säkerhetsansvar som staten kan åta sig eller inom vilka gränser den kan ta på sig sådana. Även här är det fråga om utgiftsutfästelser som förutsätter riksdagens medverkan.

Tanken på att det krävs riksdagens samtycke till att ta upp statslån grundar sig på en lång statlig tradition. Riksdagens samtycke till upptagande av statslån förutsattes i LO 1906 61 § och sedan i RF 1919 64 §. Närmare bestämmelser om behandlingen av ärenden som gäller upptagandet av statslån utfärdades i RO 1928 68 och 75 §. Den helhet som regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser utgjorde var dock inte helt klar vad gäller förfaringsätten.³⁴⁴ Bestämmelsen förtydligades och förenklades när grundlagarnas bestämmelser om statsfinanserna reformerades 1991.³⁴⁵ Den bestämmelse som då intogs i RF 64 § har intagits som sådan i den nya grundlagen, som 82 §.

Enligt 82 § 1 mom. i grundlagen skall statens upplåning vara grundad på riksdagens samtycke, av vilket framgår de nya lånens eller statsskuldens maximibelopp. Formuleringen betyder att samtycket kan gälla antingen ökningen av beloppet av nya statslån, dvs. bruttoupplåningen, eller hela statsskuldens maximibelopp, dvs. nettoupplåningsfullmakten. Upplåningsfullmakten är inte bunden till finansår.

343 I det utlåtande av statsutskottet (StaUU 8/1990 RD) till grundlagsutskottet som nämns i föregående fotnot konstaterade finansutskottet om motsvarande förslag till bestämmelse: ”Eftersom stadgandet inte innehåller några begränsningar i fråga om de avgifter som skall betalas eller inkomster som skall bäras upp vid en försening är det möjligt att i alla avseenden på förhand tillämpa budgeten för respektive finansår. Avsikten är att säkerställa att statshushållningen fungerar störningsfritt oavsett om budgeten blir försenad eller inte. Stadgandet avviker från det gällande stadgandet i regeringsformen så till vida att det möjliggör betalning av utgifter som är beroende av prövning. Det skall bl.a. vara möjligt att inrätta nya tjänster och ge tillstånd till att utnyttja fullmakter. Sålunda skulle riksdagen i praktiken få betydligt mera omfattande fullmakter att besluta om den budget som skall iakttas i början av ett finansår.” Grundlagsutskottet kommenterade inte statsutskottets uppfattning i sitt betänkande. Inte heller vid beredningen av den nuvarande bestämmelsen berördes dimensionen av riksdagens beslutanderätt, se RP 1/1998 RD, s. 136.

344 Ang. praxis före 1906 års lantdagsreform samt bestämmelserna i LO 1906, regeringsformen och RO 1928, uppfattningar om deras betydelse samt tillämpningspraxis se t.ex. Vesanen 1965, s. 263–280.

345 Ang. reformen särskilt vad gäller statslån se RP 262/1990 RD, s. 11–12, 36, 55–56, 64 samt RF 64 § och RO 75 § i lagarna 1077 och 1078/1991.

Upplåningsfullmakten kan beviljas i statsbudgeten eller genom särskilda beslut. Ärendet behandlas i enlighet med GL 41 § i en enda behandling. Eftersom formen för samtycket inte regleras på något sätt i grundlagen finns det å andra sidan inget som hindrar att samtycket ges genom ett mera krävande förfarande i lag.

Enligt 2 mom. får statsborgen och statsgaranti beviljas med riksdagens samtycke. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak RF 64 § 2 mom. i den form det fick vid reformen 1991.³⁴⁶ Med statsborgen avses statens förbindelse att svara för någon annans skuld och med statsgaranti statens förbindelse att ersätta förluster eller underskott i samband med en viss verksamhet. Samtycke kan ges genom ett separat beslut eller i form av en lag. Lagformen används endast i fråga om generella fullmakter att bevilja vissa typer av borgensförbindelser och garantier. Riksdagens särskilda beslut krävs när det är fråga om borgens- och garantibeslut om vilka det inte finns bestämmelser i speciallagar. I sådana fall avser riksdagens samtycke en bestämd situation och innebär ingen generell fullmakt. Trots att det inte sägs något om saken i bestämmelsen är det för tryggheten av riksdagens budgetmakt och med beaktande av bestämmelsens syfte motiverat att förutsätta att borgensförbindelsernas och garantiernas maximibelopp framgår av lagen eller riksdagens samtycke. Samtycke behandlas i enlighet med GL 41 § i en enda behandling.

Förfarandet för revision av statsfinanserna

Ända sedan regeringsformen 1919 stiftades har det på grundlagsnivå förutsatts att vid revisionen av statsfinanserna används ett system som omfattar å ena sidan ett granskande ämbetsverk och å andra sidan av riksdagen utförd så kallad parlamentarisk statsrevision.³⁴⁷ Enligt 71 § i regeringsformen skulle det finnas ett revisionsverk för ”granskning av statsverkets räkenskaper och bokslut” och riksdagen skulle tillsätta fem statsrevisorer ”för att å riksdagens vägnar utöva tillsyn över statsförslagets iakttagande samt statsverkets tillstånd och förvaltning”. Statsrevisorerna skulle för varje år till riksdagen överlämna en berättelse där de enligt instruktionen skulle anföra de iakttagelser som de gjort i sin verksamhet samt de anmärkningar som det hade förekommit anledning till samt föreslå åtgärder för att rätta till de iakttagna bristfälligheterna och missförhållandena. Regeringen skulle vid lagtima riksdag, alltså varje år, avge relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd. Om dessa två berättelser skulle statsutskottet avge ett gemensamt betänkande, där det skulle uttala sin åsikt om hur statsbudgeten hade iakttagits och statsfinanserna skötts och lägga fram de förslag som föranleddes därav. Det system med allmänna verksamhetsmodeller som utformades på grundval av dessa bestämmelser från

³⁴⁶ RF 64,2 §, som tillkom 1991, var en ny bestämmelse i grundlagen. Dess innehåll avvek dock inte väsentligt från de rättsregler som redan dittills hade härletts ur regeringsformen. Se RP 262/1990 RD, s. 12–13, 36, 55 samt Vesanen 1965, s. 319–323.

³⁴⁷ Ang. möjligheterna för lantdagen att under autonomins tidevarv följa användningen av statsmedel och utvecklingen av dessa möjligheter se t.ex. Purhons avhandling om den parlamentariska statsrevisionen (Purhonen 1955), spec. s. 98–122, samt ang. LO 1906 43 §, som gällde statsutskottets roll i detta sammanhang, Ahava 1914, s. 121–124. Noga taget genomfördes den reglering på grundlagsnivå som avses i texten redan genom de ändringar av LO 1906 27 och 43 § som företogs 17.4.1919, dvs. tre månader innan regeringsformen stadfästes, och genom en separat grundlag angående rättsgrunderna för Finlands statshushållning, som ansågs ha blivit upphävd genom regeringsformen, se t.ex. Purhonen 1955, s. 121–122.

självständighetstidens första år förblev i stora drag oförändrat ända tills den nya grundlagen stiftades.³⁴⁸

Med tanke på riksdagens ställning ändrades de allmänna arrangemangen för statsrevisionen avsevärt i samband med grundlagsreformen. Statens revisionsverk, som statsrevisorerna i praktiken var tvungna att stöda sig på, hade dittills lytt under finansministeriet. Enligt 90 § i grundlagen finns ämbetsverket numera ”i anknytning till riksdagen” och är ”oavhängigt”. Att ämbetsverket knutits till riksdagen har betydelse bland annat att ämbetsverkets generaldirektör väljs i riksdagen och att lagen om riksdagens tjänstemän tillämpas på ämbetsverkets tjänstemän. Av betydelse i detta sammanhang är emellertid de ändringar som gäller hur och på grundval av vilken rapportering riksdagen deltar i revisionen av statsfinanserna.

Statens revisionsverk skall årligen före utgången av september lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen. Dessutom kan den vid behov lämna särskilda berättelser. Till uppföljningen av skötseln av statsfinanserna hänför sig också den i GL 46 § föreskrivna – motsvarande den tidigare i RO 30,2 § föreskrivna – berättelsen av regeringen om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts. Denna berättelse är enligt 17 § i lagen om statsbudgeten (1216/2003) statens bokslutsberättelse, som regeringen överlämnar till riksdagen före utgången av juni året därefter. Också statsrevisorerna överlämnade årligen en berättelse till riksdagen och i förekommande fall särskilda berättelser om iakttagelser som de gjort i sin revision. Berättelserna bereddes i finansutskottet. – Man var emellertid inte helt nöjd i riksdagen med situationen under den nya grundlagens första år. Kritiken gällde inte så mycket tillförlitligheten eller omfattningen av den information som riksdagen får om övervakningen av skötseln av statsfinanserna utan mera den splittrade och överlappande behandlingen av ärendena, att ärenden tas upp till behandling så sent och de på tidtabellerna beroende svårigheterna att beakta resultaten av revisionen på behörigt sätt vid beredningen av senare budgeter. Systemets svagheter och en utveckling av det har granskats i en kommission som talmanskonferensen tillsatte 2003 och som överlämnade sitt betänkande i februari 2005³⁴⁹. Med utgångspunkt i betänkandet och utlåtandena om det bereddes en proposition (RP 71/2006 RD), som innebar en betydande reform av hela den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna. De centrala delarna i reformen i organisatoriskt och operativt hänseende var att statsrevisorerna och statsrevisorernas kansli lades ner och att revisionsutskottet inrättades för att ta hand om de övervakningsuppgifter som dittills i praktiken hade hört till statsrevisorerna och finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation.

På grundlagsnivå innebar reformen³⁵⁰ att de permanenta utskotten i GL 35 § utökades med revisionsutskottet och att PL 90 § 1 mom. ändrades så till vida att meningen om

348 Ang. dessa tidiga bestämmelser se RF 71 § och dessutom ändringarna av LO 1906 27 och 43 § 17.4.1919, RO 1928 30 och 49 § som kom i stället för dem samt 7 § i instruktionen för statsrevisorerna från 1920. Formuleringen av dessa grundlagsbestämmelser moderniserades när grundlagarnas bestämmelser om statsfinanserna reformerades 1991, se lagarna 1077 och 1078/1991.

349 Se Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta – toimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005 (Helsinki 2005).

350 Se RP 71/2006 RD och betänkande GrUB 10/2006 RD om den samt TKF 2/2006 RD, som tas upp i samma betänkande. Grundlagsändringen 596/2007 trädde i kraft den 1 juni 2007, liksom också ändring 609/2007 i AO. Reformen omfattade även en del små ändringar i flera vanliga lagar.

statsrevisorerna ersattes av en mening om att riksdagen för övervakningen av statsfinanserna ”har (...) ett revisionsutskott som skall underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen.” Det som sades i bestämmelsens 3 mom. om att statsrevisorerna – vid sidan av Statens revisionsverk – har rätt att få de upplysningar de behöver för att sköta sitt uppdrag ändrades samtidigt så att det i sin helhet gäller revisionsutskottet. I samma sammanhang kompletterades arbetsordningen med en 31 a §, som gav revisionsutskottet en principiellt betydelsefull rätt ”att på eget initiativ med stöd av 90 § 1 mom. i grundlagen ta upp ett ärende till behandling som ingår i dess behörighetsområde och att utarbета ett betänkande om det för plenum.”

I princip är alla bestämmelser som gäller riksdagens permanenta utskott tillämpliga på revisionsutskottet. Dess ställning och behörighet avviker emellertid i vissa avseenden avsevärt från de övriga utskottens. Dess rätt att få upplysningar kan med stöd av GL 90,3 § bli mer omfattande både i fråga om innehållet och de som är förpliktade att lämna upplysningar än den rätt som utskotten i regel främst med stöd av GL 47 § har att få information. Såväl formuleringen i GL 90,1 § – ”skall underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen” – som AO 31 a § om utskottets rätt att ”på eget initiativ” ta upp ärenden och utarbета betänkanden om dem ger revisionsutskottet, till skillnad från de övriga utskotten, en omfattande rätt att på eget initiativ föra ärenden till behandling i plenum. Det som åtminstone i den första fasen kan komma att tänja de faktiska gränserna för utskottets uppgift är att ett nytt utskott ännu inte kan ha någon etablerad praxis för uppgiften och att bestämmelserna om dess uppgift är mycket generöst angivna. I lagstiftningsdokumenten om reformen har man å andra sidan försökt instruera utskottet att utöva rätten till eget initiativ med måtta.³⁵¹

I praktiken ingår det i revisionsutskottets uppgift regelmässigt åtminstone att bereda och utarbета betänkanden om följande ärenden:

351 Grundlagsutskottet konstaterade bl.a. följande om saken i sitt betänkande (GrUB 10/2006 RD, s.4–5): ”När revisionsutskottet nu föreslås få rätt att göra upp betänkande för plenum om ärenden som utskottet tagit upp till behandling på eget initiativ innebär detta ett alternativ till [det i GL 47 § avsedda] utredningsförfarandet. Utifrån betänkandet kan riksdagen också fatta beslut i saken och exempelvis godkänna uttalanden som föreslås i betänkandet. En förutsättning för att betänkanden ska få göras är att revisionsutskottets iakttagelser är relevanta till sin natur. Grundlagsutskottet understryker hur viktigt det är att relevansen bedöms på objektiva grunder i revisionsutskottet och från hela riksdagens perspektiv. Det är inte nödvändigt att i plenum ta upp alla, i och för sig kanske intressanta iakttagelser. En fråga ska, såsom konstateras i talmanskonferensens motiv, vara betydelsefull framför allt med tanke på riksdagens beslutsfattande och budgetmakt i statsfinansiella frågor.

Med avvikelse från förfarandet när det gäller utredningar fattar revisionsutskottet själv beslut om att ett betänkande ska lämnas och därmed om att ärendet ska behandlas i plenum. I motiven till talmanskonferensens förslag påpekas vikten av att talmanskonferensen informeras i god tid. För att alla de synpunkter som påverkar bedömningen av hur betydande kontrolliakttagelserna är anser grundlagsutskottet det motiverat att talmanskonferensen informeras om planerna på att lämna ett betänkande och att det vid behov förs diskussioner i talmanskonferensen redan innan revisionsutskottet beslutar lämna ett betänkande.

Revisionsutskottets behörighetsområde är mycket vidsträckt. Sakligt sett avgränsas det endast av aspekter på den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna. Det är därför möjligt att revisionsutskottet konfronteras med ärenden som till övriga delar hör till något annat fackutskott i riksdagen. Det är därför skäl att revisionsutskottet i sin verksamhet, också med hänsyn till behovet av ett konsekvent beslutsfattande i riksdagen, fäster särskilt avseende vid de övriga fackutskottens arbete och arbetsfördelningen mellan utskotten, i synnerhet när revisionsutskottet överväger att på eget initiativ ta upp ett ärende för behandling.

Grundlagsutskottet omfattar den ståndpunkt som framgår av motiven till talmanskonferensens förslag att revisionsutskottets roll inte är förenlig med behandling av ärenden som närmast kan jämföras med klagomål över skötseln av statsfinanserna samt att revisionsutskottets inspektionsbesök närmast ska ha karaktären av möten för diskussion och informationsutbyte.”

- statens bokslutsberättelse som avses i GL 46 § och 17 § i lagen om statsbudgeten; den innefattar den så kallade revisionsanmärkningsberättelsen, som också enligt tidigare praxis behandlats som ett särskilt ärende, alltså berättelsen om de åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av riksdagens anmärkningar om skötseln av statsfinanserna,
- Statens revisionsverks årliga berättelse till riksdagen om sin verksamhet,
- riksdagens revisorers årliga revisionsberättelse om riksdagens bokslut, verksamhetsberättelse, bokföring och förvaltning,
- riksdagens revisorers årliga revisionsberättelse om Statens revisionsverks bokslut, verksamhetsberättelse, bokföring och förvaltning,
- riksdagens revisorers årliga revisionsberättelse om Utrikespolitiska institutets bokslut, verksamhetsberättelse, bokföring och förvaltning.

I de ärenden som det hör till revisionsutskottet att bereda ingår dessutom alla eventuella särskilda berättelser från Statens revisionsverk. Revisionsutskottet bereder också ärenden som generellt gäller övervakningen av statsfinanserna. Det har även till uppgift att bedöma de sökande till tjänsten som generaldirektör för Statens revisionsverk (AO 16,3 §).

IX FÖRFARANDE I ANSLUTNING TILL REGERINGENS PARLAMENTARISKA ANSVARSSKYLDIGHET

Regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende. Denna kärnprincip i det parlamentariska systemet har funnits i grundlagstexten ända sedan den sista december 1917, först i form av en ändring i LO 1906 32 §, sedan i RF 36 § och nu i GL 3 §. Kravet på förtroende och medvetenheten om det finns oftast med som en outtalad bakgrundsfaktor i nästan all verksamhet av politisk betydelse som riksdagen bedriver – i umgänget mellan riksdagen och regeringen, i inställningen till olika alternativ i beslutssituationen samt i de skillnader som kan ses mellan oppositionen och regeringsgrupperingen. Denna tysta inverkan, som formar hela systemets verksamhetskultur, är vardaglig och fortlöpande och som sådan kanske viktigare än förtroendekravets betydelse i de enskilda situationer där förtroendet uttryckligen ifrågasätts. I det följande granskas emellertid endast situationer där det i riksdagens beslutsfattande uttryckligen är fråga om huruvida regeringen eller en regeringsmedlem åtnjuter förtroende.

Utnämning av regeringen och förändringar i ministären

Riksdagens deltagande och förtroendekravets betydelse vid utnämning av regeringen formades länge av republikens presidents starka roll vid regeringsbildningen och av att förtroendekravets innehåll i anslutning därtill förstods i enlighet med teorin om så kallad förtroendepresumtion. Denna syn som i litteraturen återförs på K.J. Ståhlbergs ställningstaganden utgick ifrån att presidenten visserligen är bunden att till medlemmar av regeringen utnämna personer som åtnjuter riksdagens förtroende, men det räcker att man kan anta att de åtnjuter förtroende. I samband med att regeringen utnämndes behövde man således inte säkra eller testa förtroendet i riksdagen. Den utnämnda regeringen ansågs åtnjuta riksdagens förtroende tills riksdagen eventuellt visade att förtroende inte längre föreligger. För att uppfylla det parlamentariska förtroendekravet räckte det med andra ord att riksdagen förhöll sig passiv i det avseendet.³⁵²

Detta regeringsbildningsförfarande som tillät passivitet för riksdagen – i riksdagens officiella beslutsfattande – ändrades 1991, när presidentens maktbefogenheter inskränktes något i samband med att sättet att välja president ändrades. Enligt den 36 a § som då fogades till regeringsformen skulle den nyutnämnda regeringen ”utan dröjsmål” överlämna sitt program till riksdagen som ett meddelande. Meddelandet betydde samtidigt att riksdagen genast fick chans att pröva förtroendet för den nya regeringen. Bestämmelsen var i kraft i denna form tills den nya grundlagen stiftades.³⁵³

³⁵² Ang. teorin om förtroendepresumtion och det förfarande som iakttoogs vid regeringsbildningen se t.ex. Jan-Magnus Jansson, *Eduskunta ja toimeenpanovalta*. I verket *Suomen kansanedustuslaitoksen historia XII* (Helsinki 1982), s. 42–46, 83–96. Av skriften framgår bl.a. att den utnämnda regeringen bara två gånger (Tanners regering 1926 och Paasikivis tredje regering 1945) på eget initiativ hade presenterat sitt program för riksdagen, se s. 95–96.

³⁵³ Ang. reformen 1991 och motiveringen till den se RP 232/1988 RD och GrUB 10/1989 RD samt L 1074/1991. Samtidigt fogades också till RF 36 §, som gällde utnämning av regeringen, ett uttalande om skyldighet för presidenten att höra riksdagsgrupperna innan regeringen utnämndes.

I den nya grundlagen har regeringsbildningsförfarandet organiserats på ett helt nytt sätt som framhäver riksdagens ställning. Den principiellt viktigaste förändringen är att regeringsbildningen inte längre är bunden till riksdagen endast via kravet på parlamentariskt förtroende utan hela bildningsförfarandet har till avgörande delar flyttats till riksdagen och samtidigt praktiskt taget ställts utanför republikens presidents behörighet. Ändringens betydelse förringas på intet sätt av att det endast delvis är fråga om officiella åtgärder från riksdagens och dess organs sida. Viktigt är redan det att nu förutsätter en bestämmelse i grundlagen att den politiska förhandlingsprocess som regeringsbildningen kräver sker i riksdagen.

Regeringsbildningen sådan den regleras i 61 § i grundlagen bygger på tanken att statsministern väljs i riksdagen och att de andra ministrarna utnämns i enlighet med den valda statsministerns förslag. I ett land med koalitionsregeringar innebär arrangemanget oundvikligen att man under förhandlingarna om valet av statsminister också kommer överens om regeringens sammansättning och program. Förhandlingsprocessen vilar i riksdagsgruppernas händer. Riksdagen och dess organ träder officiellt in i bilden först efter dessa förhandlingar. Presidenten skall, innan han eller hon "utifrån resultatet av dessa överläggningar" formellt meddelar riksdagen vem som är statsministerkandidat, höra riksdagens talman. Beslutet om att den kandidat som presidenten meddelat skall väljas till statsminister fattas av plenum. För att kandidaten skall bli vald förutsätts att han eller hon få mer än hälften av de avgivna rösterna. Får kandidaten inte den majoritet som krävs, görs kandidatuppställningen om. Om inte heller den nya kandidaten får de röster som behövs, förrättas öppen omröstning, varvid den som får flest röster blir vald.³⁵⁴

Trots att det ankommer på republikens president att officiellt meddela riksdagen inför omröstning vem som är statsministerkandidat och utnämna regeringen, innebär det arrangemang som regleras i GL 61 § klart att det beror på riksdagsgruppernas och riksdagens avgörande vem som blir statsminister och leder regeringen och hur regeringssammansättningen ser ut. Oberoende av riksdagens viktiga roll häri förutsätts i GL 62 § – på samma sätt som i RF 36 a § från 1991 – att den utnämnda regeringen utan dröjsmål överlämnar sitt program till riksdagen i form av ett meddelande.

Strävan har också varit att på grundlagsnivå garantera riksdagen någon slags processuell roll som går längre än bara att uppfylla förtroendekravet i situationer där regeringens sammansättning ändras. Vid den översyn av vissa av republikens presidents maktbefogenheter som gjordes 1987 fogades till RF 36 §, som gällde utnämning av regeringen, en bestämmelse enligt vilken riksdagens talman och riksdagens olika grupper skulle höras och riksdagen vara församlad "när en betydande ändring sker i statsrådets sammansättning". Bestämmelsen var med några små ändringar i kraft

354 Om rösterna vid den tredje omgången av statsministervalet faller lika avgörs resultatet enligt den allmänna regeln i GL 41,2 § av lotten. Ang. det förfarande som skall iakttas i plenum vid statsministerval ingår närmare bestämmelser i AO 65 §. Beträffande bestämmelsens innehåll kan här nämnas att enligt den tillåts inte debatt om ärendet i plenum. Ang. bestämmelsen se också TKF 1/1999 RD, s. 39.

tills den nya grundlagen stiftades.³⁵⁵ I den nya grundlagen har intagits endast kravet att riksdagen skall vara sammankallad när statsrådets sammansättning ändras på ett betydande sätt (GL 61,4 §). Att skyldigheten att höra riksdagsgrupperna och talmannen i dylika situationer slopades förklaras i första hand av den betydande ändringen av hela regeringsbildningsförfarandet: riksdagsgrupperna skall inte längre bara höras utan de är förhandlingsparter.

När statsrådets sammansättning ändras på ett betydande sätt skall statsrådet emellertid enligt GL 62 § överlämna sitt program till riksdagen i form av ett meddelande. Bestämmelsen motsvarar till denna del ovan nämnda RF 36 a § från 1991. För riksdagen innebär förpliktelsen förutom en möjlighet att diskutera politiska frågor i anslutning till ändringen av statsrådets sammansättning även en möjlighet att ta ställning till det förtroende som regeringen i ny sammansättning – och också med nytt program – åtnjuter. Den för tillämpningen av bestämmelsen väsentliga frågan om vilka slags förändringar i sammansättningen som skall betraktas som betydande blir i stor utsträckning beroende av praxis. Då det i sista hand är fråga om ett arrangemang i anslutning till kravet på parlamentariskt förtroende torde betydande förändringar här i första hand betyda politiskt betydande. Betydelsen vore sålunda inte så mycket beroende av hur stor förändringen i sammansättningen är numerärt som av deras inverkan på den parlamentariska regeringsbasen – exempelvis förlust av den kalkylerade riksdagsmajoriteten – eller de politiska mål som de ger uttryck för.³⁵⁶

Klarläggande av det förtroende som regeringen eller en minister åtnjuter

Det krav som utgör parlamentarismens kärna, att regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende, betyder allmänt förtroende: regeringspolitiken skall skötas i enlighet med den linje som riksdagen accepterat. Det är således inte bundet till förekomsten av vissa grunder och till exempel ett ställningstagande som innebär förvägrat förtroende är inte förenat med något slags tvång att presentera grunderna för det. Förtroendekravet och dess betydelse förutsätter att existensen eller avsaknad av förtroende vid behov alltid kan klarläggas på ett praktiskt fungerande och tillräckligt klart sätt. Detta kan ske endast genom riksdagens ställningstagande men med tanke på att regeringen bör ha klara verksamhetsförutsättningar är det nödvändigt att behandlingen av en förtroendefråga kan tas upp i riksdagen inte bara på initiativ av riksdagen utan också på regeringens eget initiativ. På grund av sakens stora betydelse är det nödvändigt att avgörandet av en förtroendefråga är klart, obestridligt. Den handlingsfrihet som tillkommer riksdagen i egenskap av högsta statsorgan förutsätter å andra sidan att riksdagen har stor frihet att utan begränsningar eller procedurhinder i anslutning till tiden eller saksammanhanget uttrycka sitt förtroende eller sin brist på förtroende. Detta kan anses betyda att behandlingen av en förtroendefråga och

³⁵⁵ Ang. ändringarna 1987 se RP 253/1984 RD och GrUB 11/1986 RD och L 575/1987. År 1991 ändrades bestämmelsen bara så till vida att i samband med dylika ändringar skulle talmannen och grupperna höras "om situationen", se RP 232/1988 RD och GrUB 10/1989 RD samt L 1074/1991.

³⁵⁶ Ang. specificering av betydelsen av förändringar i regeringssammansättningen se RP 1/1998 RD, s. 114 och i samband med tidigare bestämmelser RP 253/1984 RD, s. 12 och GrUB 11/1986 RD, s. 4.

framförandet av en ståndpunkt som gäller förtroende i något sammanhang kan förbjudas endast på grundlagsnivå.

Interpellation

De bestämmelser i grundlagen vars uttryckliga syfte är att klarlägga förtroendet för regeringen befrämjar upptagandet av förtroendefrågor och samtidigt också klara avgöranden. De viktigaste och mest uppmärksammade av dessa är riksdagens eget redskap, interpellationsförfarandet, som utgår från initiativ som tas i riksdagen. Interpellationsbestämmelser i dagens mening intogs i konstitutionen genom en ändring av LO 1906 32 § som företogs i slutet av 1917.³⁵⁷ Bestämmelsen överfördes i huvudsak oförändrad till RO 1928 37 § 2 och 3 mom., som i sin tur förblev oförändrade tills den nya grundlagen stiftades.

I den nya grundlagen har interpellationsbestämmelserna i mångt och mycket bibehållits sådana de lydde i riksdagsordningen. Regleringen på grundlagsnivå har dock lättats upp betydligt (GL 43 §) och de detaljerade procedurbestämmelserna har överlåtits åt arbetsordningen (i första hand AO 22 §). På samma sätt som enligt 1917 års ändring krävs det minst 20 riksdagsledamöter för att framställa en interpellation. Interpellationen kan riktas till hela statsrådet eller till en enskild minister, och den skall besvaras inom femton dagar räknat från det den delgavs statsrådet. Till en förtroendefrågas natur hör att behandlingen av ärendet inte kan fortsätta under följande riksmöte (GL 49,2 §). En interpellation kan inte heller bordläggas sedan debatten inletts (AO 57 §).

I förfarandet för att behandla en interpellation ingick tidigare övergång till dagordningen. Förtroendet eller avsaknaden av förtroende uttrycktes genom lydelsen i det uttalande genom vilket riksdagen efter avslutad behandling konstaterade att den övergår till dagordningen. Förfarandet antogs i författningstext redan i 1907 års arbetsordning (31 §), där det anknöt till 1906 års LO 32 § om spörsmål som fick ställas till medlemmarna av senaten. Förfarandet har funnits inskrivet i grundlagen sedan den ändring i interpellationsförfarandet som gjordes i slutet av 1917 i 1906 års LO 32 §. Tanken bakom förfarandet var kanske ursprungligen att en interpellation som ställdes till regeringen vid riksdagen och besvarandet av den var på så sätt ett ärende som inte hörde till det normala förfarandet i riksdagen att det i sammanhang med behandlingen av den var befogat att tala om behandling utom dagordningen och om återgång till dagordningen. Även om en sådan tankegång, som möjligen lämpade sig väl för en annan tid, inte på något vis stämmer överens med riksdagens ställning och uppgifter i ett parlamentariskt system, kvarstod förfarandet till en början ännu i systemet enligt den nuvarande grundlagen, låt vara att det reglerades i arbetsordningen (AO 22 §). Genom de ändringar som gjordes i arbetsordningen i slutet av 2010 (71/2011) förtydligades bl.a. interpellationsförfarandet och slopades

³⁵⁷ Ang. utvecklandet av bestämmelsen 1917 och dess bakgrund i LO 1906 32 § se Hakkila 1939, s. 487–490, Jansson 1982, s. 30–31 och Kari Joutsamo: Välikysymys parlamentarismän ilmentäjänä Suomessa (Vammala 1980), s. 23–28.

uttalandena om övergång till dagordningen helt, eftersom de saknade innehållslig täckning. Reformen föreskrevs träda i kraft den 1 maj 2011.³⁵⁸

Enligt 22 § i arbetsordningen (71/2011) föredras interpellationen i plenum och remitteras utan debatt till statsrådet för att besvaras. Interpellationen besvaras vid en tidpunkt som närmare avtalas med talmannen inom föreskrivna (GL 43 §) femton dagar. Om det under interpellationsdebatten framställs förslag om misstroende för statsrådet eller en minister, förrättas det omröstning om förtroendet för statsrådet eller ministern. Endast ett förslag som får bifall tas upp till omröstning (AO 60,4 §). Riksdagen kan besluta remittera ärendet till ett utskott, som enligt bestämmelsen i så fall bör lägga fram ett förslag till riksdagens beslut. Om inget förslag om misstroende läggs fram vid behandlingen av interpellationen anses regeringen eller ministern ha riksdagens förtroende. I praktiken är utgången av interpellationsförfarandet – vars avsikt är att ifrågasätta det förtroende som regeringen åtnjuter – naturligtvis just aldrig denna. I plenum framställs i allmänhet förslag om misstroende. Då förtroendet eller misstroendet inom ramen för de tidigare bestämmelserna uttalades genom formuleringen om övergång till dagordningen – enkel eller motiverad – kunde det i princip lämna ett visst rum för tolkning vilket slag av uttalande om motiverad övergång till dagordningen som det fanns anledning att betrakta som en misstroendeförklaring eller som regeringen kanske skulle kunna tolka som en förtroendeförklaring. Redan GL 43,2 utgår nu från att endast förslag om misstroende kan tas till omröstning vid behandlingen av en interpellation. Bestämmelsen dittills i 22 § i arbetsordningen, där det talas om att godkänna ”ordalydelsen för en (...) föreslagen motiverad övergång till dagordningen” var inte lika tydlig i detta hänseende. Bestämmelsens nya lydelse följer på denna punkt lydelsen i GL 43,2 § och antyder således också den att endast förslag som är att betrakta som misstroendeförklaringar kan bli föremål för omröstning vid behandlingen av en interpellation.³⁵⁹

Eftersom interpellationernas syfte är uttryckligen att på riksdagens initiativ klarlägga det politiska förtroende som regeringen eller en minister åtnjuter, är det ändamålsenligt att området för interpellationerna inte begränsas i onödan. Enligt 43 § i grundlagen kan en interpellation framställas till statsrådet eller till en minister ”i en angelägenhet som hör till statsrådets eller ministrarnas ansvarsområde”. Till en enskild minister – någon annan än statsministern – kan en interpellation framställas endast om saker som enligt de bestämmelser och föreskrifter som gäller ministeriernas och ministrarnas uppgiftsfördelning ankommer på ministern. I synnerhet i fråga om interpellationer som framställs till regeringen är det skäl att lägga märke till att i bestämmelsen är det inte fråga om angelägenheter som hör till behörighetsområdet

358 Se TKF 2/2010 RD och betänkande GrUB 7/2010 RD om ändringarna i arbetsordningen.

359 Möjligheten att remittera ärendet till ett utskott (AO 22 §) torde inte ha just någon praktisk betydelse. Joutsamo (1980, s. 96) nämner i sitt verk som kom ut 1980 att en interpellation senast har remitterats till ett utskott 1926. Remittering till utskott har visserligen föreslagits även senare, se t.ex. den senare i fotnot 364 nämnda interpellationen om utnämningen av Aarre Simonen till justitieminister, som föreslogs bli remitterad till grundlagsutskottet, 1966 RD ptk, s. 292–322. Utskottsberedning lämpar sig ju inte i allmänhet för interpellationsförfarandet, där det är fråga om en politisk ståndpunkt och inte om ett avgörande i sak som kräver beredning.

utan till ansvarsområdet. Ordvalet i bestämmelsen motsvarar karaktären av det ansvar som i det parlamentariska systemet tillkommer regeringen. Det är fråga om uppgiftsfältet, all den offentliga verksamhet som regeringen kan förutsättas kunna påverka inom ramen för sin initiativrätt och sina andra befogenheter.³⁶⁰ Statsrådets i bestämmelsen avsedda ”ansvarsområde” är således så omfattande att utanför det kan stå – även med beaktande av formuleringen i GL 65 § av statsrådets uppgifter – endast sådana angelägenheter eller funktioner som enligt grundlagen konkret hör till något annat organ.

I praktiken och i litteraturen har man också dryftat om det är möjligt att framställa en interpellation om republikens presidents åtgärder.³⁶¹ Problemfritt är att i de angelägenheter där presidenten fattar sitt beslut utgående från statsrådets beredning, kan interpellationen också gälla en angelägenhet som avgjorts genom presidentens beslut. Däremot har det varit oklart om en interpellation kan framställas om en sådan åtgärd som presidenten inte vidtar utgående från statsrådets beredning. Redan med stöd av tidigare bestämmelser ansågs i litteraturen att interpellationer kunde framställas även om militära kommandomål, fast de föredrogs för presidenten av kommendören för försvarsmakten utanför statsrådet och de militära myndigheterna inte lydde under statsrådet eller försvarsministeriet i militära kommandomål.³⁶² I det nya grundlagssystemet kan denna ståndpunkt betraktas som ostridig med hänsyn till att enligt GL 58,5 § skall beslut i militära kommandomål fattas under medverkan av ministern. Enskilda beslut om benådning, som visserligen fattas i statsrådet men som enligt gammal tradition är beroende av statsöverhuvudets prövning, och vissa beslut som gäller presidentens kansli, och som fattas utanför statsrådet enligt det förfarande som föreskrivs särskilt, hör däremot inte till statsrådets ansvarsområde i den mening som avses i GL 43 §. Avgränsningen gällande enskilda avgöranden hindrar å andra sidan inte heller här att det framställs en interpellation om regeringens riktlinjer för verksamheten, t.ex. om lagändringsbehov som eventuellt påvisas av benådningspraxis.

Enligt 58,3 § i grundlagen fattar presidenten också beslut om utnämning av statsrådet och dess medlemmar samt om avsked åt statsrådet eller en medlem av statsrådet samt förordnande om förtida riksdagsval utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande. Trots att förordnande om förtida val är förenat med en specialbestäm-

360 Som ett exempel på angelägenheter som hör till statsrådets eller en statsrådsmedlems ansvarsområde – i RO 37 § ”ämbetsområde” – redan på grund av den övervakningsrätt och initiativrätt som tillkommer statsrådet eller ministern kan nämnas de spörsmål och interpellationer som gällt Rundradion Ab:s verksamhet, se Jyränki 1969, s. 111–114.

361 Med beaktande av domstolarnas, justiekanslern i statsrådets och riksdagens justitieombudsmans samt åklagarnas oavhängighet blir de avgöranden som dessa organ träffar i enskilda fall utanför regeringens ansvarsområde. Utanför blir också riksdagens och dess organs beslut och beslut som fattats inom ramen för självstyre. Dessa angelägenheter har inte varit av praktisk betydelse. Å andra sidan finns det inget hinder för att man i en interpellation fäster uppmärksamhet t.ex. vid domstolarnas straffpraxis och vilka lagändringar som regeringen anser att den föranleder. Kastari (1955, s. 159–160) konstaterar att ett spörsmål eller en interpellation om Finlands Bank inte torde kunna framställas under normala förhållanden. Till den del som någon åtgärd av nuvarande Finlands Bank hör ihop med dess verksamhet som en del av Europeiska centralbankssystemet, torde åtgärden inte kunna anses höra till statsrådets ansvarsområde i den mening som avses i GL 43,1 §.

362 Se Antero Jyränki, *Sotavoiman ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä* (Vammala 1967), s. 276–281, spec. s. 280.

melse om krav på motiverat initiativ av statsministern (GL 26 §) är det ändå fråga om ett avgörande av allmänpolitisk betydelse som träffas i statsrådet på föredragning av statsministern, och det kan således inte anses stå utanför det område som är avsett för interpellationer.³⁶³ Ett beslut som gäller befrielse för hela statsrådet föredras enligt GL 58,4 § av en behörig föredragande. Utnämningen av regeringen blir genom detta ändå inte bara presidentens sak, som inte kunde vara förenad med någon omständighet som påverkar regeringens politiska ansvar. Med stöd av de tidigare grundlagsbestämmelserna har det framställts interpellationer som gällt sättet att bilda regering eller den bildade regeringens sammansättning. Eftersom det i den nya grundlagen uttryckligen föreskrivs (GL 61,1 §) att de övriga ministrarna utnämns i enlighet med statsministerns förslag, kan statsministern anses bära det parlamentariska ansvaret för frågor som eventuellt ansluter sig till den nya regeringens sammansättning och det kan således framställas interpellationer om dem.³⁶⁴ På samma sätt kan till statsministern framställas en interpellation om ett beslut som gäller befrielse eller utnämning av en enskild minister.

I riksdagspraxis har det framställts ett rätt stort antal interpellationer. Från början av 1918, dvs. från och med att grundlagen har innehållit interpellationsbestämmelser liknande de nuvarande, har det fram till utgången av 2010 framställts över 280 interpellationer.³⁶⁵ Det totala antalet förklaras av det stora antalet (76) åren 1918–1927 samt av att interpellationernas syfte i praktiken inte har varit bara att väga det förtroende som regeringen åtnjuter i riksdagen och därigenom regeringens politiska framtid. I sitt verk som ursprungligen utkom 1991 beskriver Jan-Magnus Jansson användningen av interpellationer som följer:

”I princip är interpellationen oppositionens tyngsta vapen. I debatten och vid omröstningen avgörs regeringens öde. Då endast sex interpellationer av sammanlagt 210 fört till misstroende, är vapnets effektivitet i alla händelser ifrågasatt. I verkligheten har syftet med en interpellation oftast varit ett annat. Inter-

363 Ang. interpellation om en ministerutnämning se ledamot Lähtenmäkis interpellation vid 1966 års riksdag (1966 RD ptk, s. 187–188) och kommentarer därom, Joutsamo 1980, s. 63, 67–68. Som interpellationer som gällt upplösning av riksdagen nämner Joutsamo (s. 67) ledamot Hahlins m.fl. interpellation vid 1918 års riksdag (1918 RD ptk, s. 24) och ledamot Tanners m.fl. interpellation vid 1923 års riksdag (1923 RD ptk, s. 1373).

364 Vid 1957 års riksdag framställde ledamot Henriksson m.fl. en interpellation om sättet att bilda regering. Interpellationen besvarades av statsminister Sukselainen. Se 1957 RD ptk, s. 1977–1978, 2022–2161. Vid 1966 års riksdag framställde ledamot Lähtenmäki m.fl. en interpellation där det ansågs att Aarre Simonen som fem år tidigare som minister hade dömts för tjänstefel av försummelse i riksrätten och som utnämnts till justitieminister i den nybildade regeringen inte uppfyllde kravet i RF 36 §, enligt vilket en minister skulle vara känd för redbarhet och skicklighet. I plenardebatten framfördes tvivel om huruvida det var fråga om en sak som hörde till ministrarnas ämbetsområde enligt RO 37 §. Statsminister Paasio som besvarade interpellationen motiverade sitt svar med att de nya ministrarna i samband med utnämningen av regeringen i själva verket kallades av statsministern och att det i första hand var statsministerns uppgift att vidta åtgärder, om det skulle ha skett en felaktig ministerutnämning eller om det skulle framgå att någon av ministrarna inte åtnjöt riksdagens förtroende. Se 1966 RD ptk, s. 187–188, 292–322. Ang. bedömning av statsministerns motivering se även Joutsamo 1980, s. 67–68.

365 Såväl kravet på att regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende som interpellationsbestämmelser som liknar de nuvarande intogs i grundlagen 31.12.1917 genom en ändring av RO 1906 32 §. Joutsamo (1980, s. 106–132) presenterar en grundlig och mångsidig empirisk undersökning av interpellationspraxis under tiden 1.1.1918–31.12.1978. Enligt den framställdes under den tiden inalles 174 interpellationer. Jansson (1992, s. 258) har fortsatt Joutsamos serie och konstaterar att åren 1918–1990 framställdes sammanlagt 210 interpellationer. Framställandet av interpellationer har inte avtagit på något sätt efter det. Under 1991–1999 års riksdagar framställdes inalles 34 interpellationer. Efter att den nya grundlagen trädde i kraft (1.3.2000) har det fram till utgången av riksmötet 2010 framställts 42 interpellationer, 12 av dem under valperioden 2007–2010.

pellanterna har varit på det klara med att regeringens position inte kan rubbas. Men oppositionen har framför allt velat påminna om sin existens; normalt får den mycket mindre publicitet än regeringen. Man har också kunnat fästa den allmänna uppmärksamheten vid något missförhållande eller lyfta fram någon aktuell fråga. Om interpellationens föremål varit tillräckligt viktigt, har den fått en vidsträckt publicitet. Men det har också, inte minst de senaste åren, gått rutin i framförandet av interpellationer, som ofta har behandlat vissa återkommande ämnen: sysselsättningen, bostadsläget, regeringens ekonomiska politik, etc. I förening med de orimligt långa interpellationsdebatterna har det verkat avtrubbande på uppmärksamheten.”³⁶⁶

Med tanke på interpellationens främsta syfte, att väga det förtroende som regeringen eller en minister åtnjuter, är det beaktansvärt att åren 1918–1990 har motiverad övergång till dagordningen enligt de dåvarande bestämmelserna godkänts bara 19 gånger. I 13 fall av dessa har regeringen inte tolkat den godkända klämman som misstroendevotum. Endast i sex fall har alltså en interpellation utmynnat i ett misstroendevotum. Även av dessa fall gällde två samma sak och ledde till ett misstroendevotum (fallet Holsti 1922).³⁶⁷ Efter den tiden har misstroendevotum inte godkänts. Eftersom de fall som lett till ett misstroendevotum är såväl principiellt betydelsefulla som exceptionella är det motiverat att här kort beskriva händelseförloppet.

Utrikesminister Rudolf Holsti hade i mars 1922 undertecknat ett politiskt avtal med Estland, Lettland, Litauen och Polen under en utrikesministerkonferens i Warszawa. Avtalet förutsatte bland annat att undertecknarstaterna skulle förhandla sinsemellan om gemensamma åtgärder om någon av dem blev föremål för ett oprovocerat angrepp. Holsti hade undertecknat avtalet med allmänna befogenheter och utan att begära republikens presidents förhandsgodkännande av samarbetsartikeln. I riksdagen kritiserade både högern och vänstern avtalet skarpt och 3.4.1922 framställdes två interpellationer (ledamot Georg Schauman m.fl. och ledamot Hannes Ryömä m.fl.) om saken. Efter interpellationsdebatten remitterade riksdagen ärendet 9.5.1922 till utrikesutskottet, ett förfarande som även statsministern meddelat att han godkänner. Utskottet framförde i sitt betänkande en kläm, där det konstaterades att utrikesministerns verksamhet när avtalet uppgjordes ”icke tillfredsställt riksdagen”. Utskottets klart formulerade misstroendevotum godkändes efter omröstning 13.5.1922. Minister Holstis personliga misstroendevotum ledde till hans avgång 20.5.1922, och något senare (2.6.1922) avgick hela regeringen.³⁶⁸ Det första fallet där regeringen blev tvungen att avgå efter att ha fått misstroendevotum vid behandlingen av en interpellation var när Kallios andra regering – som var en minoritetsregering – föll hösten 1926. Interpellationen hade framställts av ledamot Schauman från Svenska folkpartiet. Den gällde den i Riihimäki belägna ammunitionsfabrikens felaktiga leveranser till sta-

366 Jansson 1992, s. 258. Nousiainen åter konstaterar: Interpellationer är således framför allt ett vapen som tillhör oppositionens arsenal, som den använder för att trakassera ministären, kritisera dess allmänna politik och enstaka åtgärder samt försöka störta den från makten – En interpellation behöver inte nödvändigtvis sikta till att kritisera eller stjälpas regeringen, utan riksdagsledamöterna kan också ta till den för att få en grundlig utredning om någon sak eller framföra sina önskemål om den framtida politiken, ytterligare i vissa fall för att visa att man står bakom regeringen och för att ge eftertryck åt dess verksamhet. Se Jaakko Nousiainen, Suomen poliittinen järjestelmä, Kymmenes uudistettu laitos (Juva 1998), s. 183.

367 Se Jansson 1992, s. 258. Jansson nämner att av samtliga 210 interpellationer under åren 1918–1990 var 159 sådana som besvarades och av dem ledde 140 till enkel återgång till dagordningen och 19 till motiverad återgång till dagordningen.

368 Se 1921 RD ptk, s. 2409, 2443, 2765–2805, 2872–2915 samt UtUB 7/1921 RD. Ang. fallet se även Jansson 1982, s. 133, 147 och ang. efterdyningarna även Jyränki 1978, s. 86, 252–253.

ten. Regeringen krävde enkel övergång till dagordningen, men på förslag av ledamot Schauman beslöts att ärendet skulle remitteras till grundlagsutskottet med rösterna 108–84. Regeringen inlämnade därefter sin avskedsansökan (24.11.1926).³⁶⁹

Nästa gång interpellationsförfarandet ledde till misstroendevotum och regeringens avgång var hösten 1928. Interpellationen fällde Sunilas första regering, som också var en minoritetsregering. Interpellationen gällde det godtycke som skyddsskärmsmedlemmar gjort sig skyldiga till i vissa fall, och den framställdes av socialdemokraterna under ledning av ledamot Edvard Huttunen. I den avgörande omröstningen om övergång till dagordningen vann socialdemokraternas regeringskritiska formulering med rösterna 83–82. Regeringen begärde av denna anledning genast avsked.³⁷⁰

Under 1957 års riksdag föll två regeringar efter varandra på misstroendevotum vid behandlingen av interpellationer. Sukselains första regering som föll först var en centerdominerad minoritetsregering i vilken även den socialdemokratiska oppositionen deltog från och med 2.9.1957. Interpellationen gällde i första hand just den partiella ommöbleringen i regeringen 2.9.1957. Interpellationen framställdes av socialdemokraterna under ledning av gruppordföranden, ledamot Gunnar Henriks-son. I interpellationen frågade man bland annat om regeringen ansåg sig vara tillsatt enligt parlamentariskt godtagbara, lagliga former. I den slutliga omröstningen vann ledamot Hertta Kuusinsens förslag, där regeringen ansågs ge efter för högerkretsarnas krav och man krävde att arbetarna skulle få större representation i regeringen, över talmannens förslag om enkel övergång till dagordningen med rösterna 75–74. Regeringen, som hade meddelat att man betraktade ledamot Kuusinsens förslag som ett misstroendevotum, begärde avsked.³⁷¹

Sedan Sukselains första regering sålunda avgått bildade 29.11.1957 Rainer von Fieandt en icke-politisk regering. I april 1958 framställdes två interpellationer till regeringen, från socialdemokratiskt håll ledamot Gunnar Henriks-sons m.fl. interpellation och från agrarförbundets håll ledamot Väinö Rankilas m.fl. interpellation. Bägge interpellationerna gällde regeringens beslut att slopa det dubbla prissystemet för spannmål, som hade lett till att brödspriset stigit. Trots sina skilda politiska mål behandlades interpellationerna så att regeringen besvarade bägge under samma debatt. Det förrättades ändå separata omröstningar. I omröstningen om ledamot Henrikssons m.fl. interpellation undgick regeringen misstroendevotum, men i den avgörande omröstningen om ledamot Rankilas m.fl. interpellation vann den motiverade övergången till dagordningen som öppet kritiserade lantbruksinkomstlagen över talmannens förslag till enkel övergång till dagordningen med rösterna 143–50. Av denna anledning begärde regeringen avsked.³⁷² – Fallet kan betraktas som intressant även därför att interpellationen framställdes till en regering som inte hade bildats som en parlamentarisk regering som åtnjöt riksdagens stöd och att en sådan regering tvingades avgå med hjälp av misstroendevotum.

369 Se 1926 RD ptk, s. 1074–1122, GrUB 9/1926 RD och 1926 RD ptk, s. 2150–2173 samt Jansson 1982, s. 148. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande bl.a.: ”Emedan regeringen, till vilken interpellationen riktats, uppfattat ärendets remiss till grundlagsutskottets behandling såsom misstroendevotum och med anledning därav inlämnat avskedsansökan, varigenom frågan i själva verket redan bör anses avgjord, föreligger enligt utskottets uppfattning icke anledning till vidare utlåtande eller åtgärd i saken, i vilken ej heller framställts ansvarsyrkande mot regeringen eller någon av dess ledamöter. Utskottet anser förty, att riksdagen utan att skrida till förnyad saklig behandling av ärendet bör, med konstaterande av ovan anförda omständigheter, övergå till dagordningen.” Riksdagen godkände detta förfaringsätt.

370 Se 1928 RD ptk, s. 1876–1878 och Jansson 1982, s. 148–149. Den godkända ordalydelsen för övergång till dagordningen var följande: ”Efter att ha hört regeringens svar och med beaktande av de omständigheter som förts fram i interpellationen samt med konstaterande av att förfarandet i det fall i Tammerfors som nämns i interpellationen har varit olagligt och egenmäktigt utan att några åtgärder vidtagits för att bestraffa de skyldiga och att politiska omständigheter har påverkat avgörandet vid utnämningen av postföreståndaren i Revolax uppmanar riksdagen regeringen att sorgfälligare än tidigare se till att skyddsskärorna, deras myndigheter och medlemmar inte blandar sig i utnämnings- eller andra ärenden som inte angår dem samt övergår till dagordningen”.

371 Se 1957 RD ptk, s. 1977–1978, 2008, 2021–2161 samt Jansson 1982, s. 139.

372 Se 1957 RD ptk, s. 3935–3937, 3963, 3988–3989, 4057–4327 samt Jansson 1982, s. 139–140, 149.

Statsrådets meddelande

Interpellationerna kan karakteriseras som riksdagens eget redskap, som ett förfarande som utgår från riksdagen och som kan användas för att under bestämda former klarlägga det förtroende som regeringen åtnjuter i riksdagen. Ett slags motsvarighet på regeringens sida till detta förfarande är statsrådets meddelande, för även där är det centrala möjligheten att genom ett ordnat förfarande klarlägga det förtroende som regeringen åtnjuter i riksdagen, nu enligt ett förfarande som regeringen inleder enligt egen prövning. Förutom att meddelandet kan användas för att mäta förtroendet fungerar det som ett medel som används på statsrådets initiativ för att förelägga riksdagen frågor som statsrådet anser viktiga samt för centrala politiska lösningar.

Bestämmelser om meddelanden togs in i konstitutionen genom RO 1928 36 §.³⁷³ Efter detta framställdes meddelanden sällan och i allmänhet i ärenden som ansågs politiskt viktiga. Bestämmelserna om meddelanden och behandlingen av dem ändrades inte mycket innan den nya grundlagen stiftades.³⁷⁴

Enligt 44 § i grundlagen kan meddelanden – och redogörelser som också behandlas i bestämmelsen – gälla frågor om rikets styrelse eller internationella förhållanden. Uttryckssättet är så pass allmänt att inom dess ram kan regeringen få riksdagen att ta upp vilken fråga som helst som anses höra till regeringens uppgifter. Lämnandet av meddelanden är helt och hållet beroende av regeringens prövning. Ett undantag är ändå den i GL 62 § föreskrivna skyldigheten för en ny eller till sammansättningen väsentligt förändrad regering att överlämna sitt program till riksdagen uttryckligen i form av ett meddelande. Orsaken till undantaget är uppenbar: syftet är just ett förfarande där riksdagen beslutar om den nya regeringen åtnjuter dess förtroende.

För behandlingen av meddelanden gäller i stor utsträckning likadana bestämmelser och synpunkter som för behandlingen av interpellationer. Tidigare var tanken den att också behandlingen av ett meddelande och den tillhörande frågan om förtroende skedde utom dagordningen och att ståndpunkten om förtroende skulle uttryckas genom uttalandet om övergång till dagordningen. I samma sammanhang som AO

373 Ang. bestämmelsen och dess bakgrund se Hakkila 1939, s. 478–480 och kommissionen för revision av lantdagsordningen, Kommittébetänkande 1921:21, s. 35. Kommittén motiverade sitt förslag bl.a.: En upplysning eller ett meddelande kan gälla något ärende som angår rikets styrelse eller dess förhållande till utländska makter. Behandlingen av en sådan upplysning eller ett sådant meddelande skall vara likadan som det förfarande som redan föreskrivits för interpellationer och avslutas alltså, sedan ärendet debatterats färdigt, antingen med enkel övergång till dagordningen eller med att ärendet remitteras till ett utskott. För regeringen blir det under dessa former möjligt att även begära uttryckligt förtroende av riksdagen antingen i form av enkel övergång till dagordningen eller i form av motiverad övergång till dagordningen sedan ärendet behandlats i ett utskott. Ang. regeringens och riksdagens sätt att hålla kontakt före RO 1928 se även Jansson 1982, s. 119–121.

374 Jansson (1982, s. 120–121) nämner att under 50-årsperioden 1928–1978 framställdes inalles 30 meddelanden och att de i allmänhet gällde viktiga politiska händelser och att de ofta framställdes av statsministern. Han hänvisar också till att under denna tid fick regeringen inte en enda gång misstroendevotum på grund av ett meddelande. Av meddelandena efter 1978 kan som de politiskt viktigaste nämnas meddelandet om inrättandet av miljöministeriet under 1982 års riksdag, se GrUB 16/1982 RD, i vilket ingick ett en och en halv sida långt förslag till ordalydelsen för övergång till motiverad dagordning, samt meddelandet om Finlands deltagande i euroområdet under 1998 års riksdag, se SRM 1/1998 RD, GrUU 8/1998 RD och StoUB 1/1998. I det sist nämnda sammanhanget se även GrUU 18/1997 RD, s. 5–6, där meddelandeförfarandets användbarhet för att förelägga riksdagen beslutet om övergång till en gemensam valuta dryftades.

22 § om behandlingen av interpellationer ändrades 2010 ändrades också AO 23 § om behandlingen av meddelanden (71/2011). Behandlingen av meddelanden förenklades och grundar sig inte längre på tanken om behandling utom dagordningen och övergång till dagordningen³⁷⁵.

Meddelanden behandlas i plenum. Både GL 44,2 § och AO 23 § (71/2011) utgår nu från att behandlingen avslutas med omröstning om förtroendet för statsrådet eller en minister om ett förslag om misstroende mot statsrådet eller en minister har lagts under debatten om meddelandet. Endast ett förslag som fått bifall kan bli föremål för omröstning (AO 69,4 §). Riksdagen kan besluta remittera ärendet till ett utskott, som i så fall bör komma med ett förslag till riksdagens beslut i ärendet.

Förutom de ”lagstadgade” meddelandena om regeringsprogrammet (GL 62 §) har meddelanden använts mycket sparsamt. I allmänhet har det varit fråga om avgöranden eller riktlinjer som regeringen anser är viktiga och för vilka man har velat få riksdagens politiska godkännande. Den praktiska återhållsamheten beskrivs av att under tioårsperioden 2001–2010 gavs förutom meddelandena om regeringsprogrammet fyra meddelanden: SRM 1/2002 RD om statens ägarpolitik och Sonera, SRM 1/2009 RD om frågor i anslutning till valfinansieringen, SRM 2/2009 RD om klimatmötet i Köpenhamn samt SRM 2/2010 RD om ställande av statsborgen för finansieringen av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet i syfte att bevilja Irland lån.

Förtroendefrågan i andra sammanhang

Interpellationer och statsrådets meddelanden är på grund av sitt uttryckliga syfte och sin formbundenhet användbara redskap för att klarlägga det förtroende som regeringen åtnjuter. För att parlamentarismen skall fungera förutsätts ändå att förtroendet och i synnerhet avsaknaden av förtroende kan konstateras på ett smidigt sätt i vilket skede som helst av den politiska växelverkan mellan riksdagen och regeringen. För riksdagen är det viktigt att den har en flexibel möjlighet att uttrycka sitt missnöje och få regeringen eller en minister att avgå. För regeringen är det viktigt att den har en flexibel möjlighet att i riksdagen utreda om det finns förutsättningar att fortsätta att driva den egna verksamheten och politiska linjen.

Utgångspunkten för konstitutionen är – och den ligger inte i en skriftlig bestämmelse utan i etablerad praxis – att riksdagen i samband med vilket ärende som helst som plenum skall fatta beslut om också kan besluta om regeringen eller en minister åtnjuter förtroende genom att godkänna ett uttalande om detta utgående från ett understött förslag. I sista hand bedöms det från fall till fall vilket slags uttalande som betraktas som ett tecken på misstroende. Även ett beslut som riksdagen fattar i något ärende kan som sådant samtidigt bli ett uttryck för misstroende. Vilket som

³⁷⁵ Ang.ändringarna, se TKF 2/2010 RD och betänkande GrUB 7/2010 RD om det. Ändringarna föreskrevs träda i kraft den 1 maj 2011.

helst nederlag som regeringen lider i riksdagen betyder ändå inte att regeringen saknar sådant förtroende som avses i grundlagen. I praktiken kan beslut som riksdagen fattar samtidigt bli ett tecken på misstroende för regeringen i första hand endast i situationer där regeringen också på förhand har gjort godkännande eller förkastande av ett visst förslag till en förtroendefråga. I sista hand skall det även då i ljuset av den rådande politiska helheten bedömas vad som betraktas som ett uttryck för misstroende. Med tanke på de författningsrättsliga påföljderna – alltså den skyldighet att avgå som följer av bristande förtroende (GL 64,2 §) – måste det förutsättas att det står klart vad som är ett uttryck för förtroende. En annan sak är att regeringen alltid också själv bedömer sina förutsättningar att fortsätta och kan enligt egen prövning besluta att lämna in sin avskedsansökan.³⁷⁶

Möjligheten att utanför behandlingen av en interpellation eller statsrådets meddelande fatta ett uttryckligt beslut om huruvida regeringen eller en minister åtnjuter förtroende, alltså om ett uttalande som gäller förtroendet, gäller endast sådan behandling av ärenden i plenum som utmynnar i beslut. Om konstitutionella arrangemang – t.ex. spörsmål, upplysningar och debatter som avses i GL 45 § – innebär endast debatter i plenum utan beslut, kan man i samband med dem inte heller besluta om huruvida regeringen eller en minister åtnjuter förtroende. I grundlagen ingår dessutom en bestämmelse, GL 44,2 § om statsrådets redogörelser, där beslut om huruvida statsrådet eller en statsrådsmedlem åtnjuter förtroende uttryckligen förbjuds, även om plenum förutsätts fatta ett beslut i ärendet.

Bestämmelsen om redogörelser fogades till RO 36 §, som gällde statsrådets meddelande, 1969. Den främsta orsaken till ändringen var att meddelandena, där behandlingen i riksdagen alltid skulle avslutas med förtroendeomröstning, var en alltför tung form när regeringen inte ville ha en debatt om förtroendevotum men ändå ansåg det behövt att få information om de rådande åsikterna i riksdagen genom en plenardebatt. För detta lättare förfarande föreskrevs om statsrådets redogörelse, som enligt bestämmelsen skulle diskuteras utom dagordningen och efter diskussionen övergick riksdagen till dagordningen utan att fatta något beslut i ärendet. Precis som meddelandena kunde också redogörelserna gälla rikets styrelse eller dess förhållande till utländska makter.³⁷⁷ Med tiden märkte man dock att ett arrangemang som inte

376 För ett tidigt auktoritativt ställningstagande till förtroendekravets betydelse och uttryckandet av förtroende eller misstroende se Ståhlberg 1927, s. 68–89, spec. s. 76–80. Jansson (1982, s. 146–150) beskriver mycket ingående samtliga fall (inalles 13) under åren 1917–1982, där regeringen avgick som direkt följd av en åtgärd från riksdagens sida. I dessa fall har uttryckligt misstroendevotum getts endast i samband med interpellationer, annars har det varit fråga om situationer där regeringen hade gjort något avgörande till en förtroendefråga eller annars ansett det motiverat att begära avsked efter ett avgörande som träffats i riksdagen. Jansson redogör också (s. 150) för de två fall där en enskild minister har fått misstroendevotum i riksdagen (Holsti i samband med en interpellation 1922 och Leino i samband med behandlingen av regeringens berättelse år 1947).

377 Ang. ändringen och motiveringen till den se RP 132/1969 RD och GrUB 16/1969 RD samt L 685/1969. Se å andra sidan även GrUU 18/1997 RD, där frågan gällde i vilken form riksdagens beslut om anslutning till euroområdet skulle fattas. Utskottet ansåg att ett separat lagförslag eller meddelande skulle vara ett oproblematiskt förfaringsätt med avseende på konstitutionen men ansåg att en redogörelse kunde bli ett problematiskt förfaringsätt: ”Denna begränsning kan bli problematisk eftersom deltagandet i euroområdet nationellt sett är ett så viktigt beslut att också regeringens förtroende vid behov bör kunna mätas under riksdagsbehandlingen.” Den redogörelse som behandlas i GrUU 18/1997 RD kan också nämnas som exempel på hur viktiga (procedur)frågor med hjälp av en redogörelse kan göras till föremål för debatt i riksdagen och utskottsbehandling.

kunde leda till något ställningstagande i riksdagen var ägnat att leda till ostrukturerade diskussioner. Av denna anledning ändrades år 1989 RO 36,3 § om redogörelser så att redogörelser skulle remitteras till ett utskott för beredning, om inte plenum beslutat att övergå till dagordningen utan att remittera ärendet till ett utskott. Utskottet skulle i sitt betänkande föreslå ordalydelsen till ett uttalande med anledning av redogörelsen, vars slutgiltiga innehåll bestämdes av riksdagen. Riksdagen kunde alltså godkänna ett uttryckligt ställningstagande till den fråga som presenterats i redogörelsen. Redogörelserna behöll dock en lättare karaktär än meddelandena så till vida att i bestämmelsen förbjöds uttryckligen beslut i samband med behandlingen av en redogörelse om huruvida statsrådet eller en medlem av det åtnjuter förtroende.³⁷⁸

Bestämmelserna om redogörelser och behandlingen av dem i GL 44 §, 2 § och AO 23 § i sin ursprungliga, 1999 antagna form svarar i allt väsentligt mot RO 36,3 §. Grundlagens bestämmelse kräver inte direkt att behandlingen avslutas med att man godkänner ett uttalande. Med beaktande av den helhet som bestämmelsen och AO 23,3 § bildar och deras bakgrund i RO 36 § kan dock godkännande av något slags uttalande betraktas som det regelmässiga slutresultatet av diskussionen om en redogörelse³⁷⁹. I slutet av 2010 godkändes en ändring i AO 23 § (71/2011), som bland annat innefattade slopandet av hela tanken om behandling utom dagordningen, som redovisats redan i samband med interpellationer. Ändringen innebar emellertid inte någon ändring i behandlingens innehåll i dess grunddrag. Enligt det nya AO 23 § (71/2011) 3 mom. beslutar riksdagen när debatten om redogörelsen har avslutats vilket utskott ärendet remitteras till och om ett eller flera utskott ska lämna sitt utlåtande om ärendet till det utskott som bereder ärendet. Detta utskott ska föreslå det ställningstagande som ska godkännas med anledning av redogörelsen. Beslutet om uttalandets slutliga lydelse fattas av plenum. Beredning i utskott är huvudregel i bestämmelsen. Enligt momentets sista mening kan riksdagen ”dock” besluta att inte remittera ärendet till något utskott. I så fall godkänner riksdagen inget ställningstagande med anledning av redogörelsen.

Det viktigaste draget som skiljer redogörelser från meddelanden är att grundlagen uttryckligen förbjuder att beslut om huruvida statsrådet eller en statsrådsmedlem åtnjuter förtroende fattas vid behandlingen av en redogörelse. Trots att bestämmelsens principiella innehåll är klart är det ändå förenat med gränsdragningsproblem till följd av den politiska karaktären av det förtroende som regeringen behöver och det parlamentariska systemets funktionssätt. Såsom ovan konstaterats har riksdagen inom det parlamentariska systemet stor frihet att på det sätt man önskar och i det skede man önskar framföra att regeringen eller en minister inte längre åtnjuter dess förtroende. På motsvarande sätt är det i stor utsträckning beroende av regeringens prövning om den anser – efter att eventuellt också ha uttryckt sin ståndpunkt på

378 Ang. ändringen 1989 se RP 246/1988 RD och GrUB 2/1989 RD samt L 297/1989.

379 När RO 36 § ändrades 1989 så att behandlingen av redogörelser också kunde avslutas med ett beslut utgick man i motiveringen till såväl propositionen som utskottsbetänkandet från att ”huvudregeln” skulle vara att redogörelsen remitteras till ett utskott. Utskottet skulle då föreslå ordalydelsen till ett uttalande som ges med anledning av redogörelsen. Se RP 246/1988 RD och GrUB 2/1989 RD.

förhand – att till exempel ett visst omröstningsresultat i riksdagen visar att den saknar politiska fortsättningar att fortsätta. I samband med grundlagsreformen gjordes inget ingrepp i det spänningstillstånd som råder mellan dessa egenskaper hos det parlamentariska systemet och förbudet i GL 44 §.

I motiveringen till den proposition (RP 246/1988 RD) som ledde till ändringen 1989 nöjde sig regeringen enbart med att hänvisa till nämnda spänningstillstånd: riksdagen kan inte fatta beslut om huruvida statsrådet eller en medlem av statsrådet åtnjuter riksdagens förtroende, men ”det är en annan sak att statsrådet utan hinder av detta till vissa delar kan anse behandlingen av en redogörelse och riksdagens beslut med anledning av den vara ett misstroendevotum för statsrådet”. Grundlagsutskottet konstaterade åter angående innebörden i förbudet mot att rösta om förtroende (GrUB 2/1989 RD):

”Stadgandet gäller alla riksdagsmän och innebär i sista hand ett även med stöd av 80 § riksdagsordningen för talmannen förpliktande förbud att till omröstning ta upp ett sådant förslag som avses i stadgandet. Ett sådant förbudet förslag vore ett förslag om uttryckligt misstroende för statsrådet eller en statsrådsmedlem, liksom även ett förslag som i sakligt hänseende går ännu längre. Ett exempel på den sistnämnda situationen vore ett förslag om sådan ordalydelse till uttalandet med anledning av redogörelsen som innebär att riksdagen anser att statsrådet eller viss medlem av statsrådet bör avgå. Förbjudna vore däremot inte förslag om sådan ordalydelse till uttalandet som statsrådet självt på förhand enligt sin politiska prövning har uppgett sig betrakta som ett uttryck för misstroende. Vid behandlingen av redogörelsen kunde riksdagen således de facto stanna för en sådan ordalydelse som statsrådet eller en statsrådsmedlem tolkar som ett misstroendevotum, men som dock inte vore förbjuden med stöd av 36 § 3 mom. riksdagsordningen.”

Den linje som utskottet framförde 1989 kan också tillämpas på tolkningen av GL 44,2 §. Linjedragningen är inte helt problemfri med avseende på förbudet. Om statsrådet meddelar på förhand att man anser att ordalydelsen till ett visst uttalande, som i riksdagen annars anses överensstämma med GL 44,2 §, är ett uttryck för misstroende, kunde detta i praktiken betyda att ledamöterna när de röstar om godkännandet av ordalydelsen vet att de i själva verket röstar om huruvida regeringen skall fortsätta. Beslutsfattandet är således i själva verket en förtroendekomröstning. Linjedragningen kan dock betraktas som motiverad i den meningen att en situation där det blir aktuellt att väga förtroendet uppstår bara om regeringen konkret eftersträvar den men den kan inte uppstå som resultat av en uttrycklig strävan från riksdagens sida. Linjedragningen bevarar alltså det drag som skiljer redogörelser från meddelanden, dvs. att regeringen kan överlämna en redogörelse till riksdagen utan att behöva vara rädd för att man i slutändan kommer att rösta om huruvida regeringen eller en enskild minister åtnjuter förtroende.

Utredning om ministrarnas bindningar

Det saknades länge enhetliga bestämmelser om hur man sammanjämkar ställningen som statsrådsmedlem med andra uppgifter och ansvar en person kan ha samtidigt med uppdraget som minister. I samband med reformerna av konstitutionen på 1990-talet ingrep man även i denna fråga. När ändringarna företogs nöjde man sig inte med en reglering som begränsar endast själva bindningarna utan i linje med den allmänna strävan att stärka parlamentarismen ålades medlemmarna av statsrådet att lämna riksdagen en redogörelse för sådana bindningar som kan vara av betydelse för verksamheten som minister. I 36 c § 1 mom., som fogades till regeringsformen 1995, förbjöds statsrådsmedlemmarna att under sin tid som minister sköta offentlig tjänst eller sådant annat uppdrag som kan inverka menligt på skötseln av uppgifterna som minister eller äventyra förtroendet för verksamheten som medlem av statsrådet. I 2 mom. ålades ministrarna att utan dröjsmål, sedan de blivit utnämnda, lämna en för riksdagen avsedd redogörelse ”för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan betydande förmögenhet samt sådana uppdrag och andra bindningar som inte hör till ministrarnas tjänsteåligganden och som kan vara av betydelse vid bedömningen av hans verksamhet som medlem av statsrådet.” Samtidigt fogades till riksdagsordningen en 38 b §, där statsrådet ålades att utan dröjsmål genom en skrivelse sända riksdagen ministrarnas redogörelser och där det sades att ärendet debatteras i plenum men att det inte fattas något beslut. Sakinnehållet i dessa bestämmelser har intagits som sådant i GL 63 § och AO 29 §.³⁸⁰

Förbudet för ministrar att sköta en tjänst eller något annat uppdrag som kan inverka menligt på skötseln av uppgifterna som minister eller äventyra förtroendet för dem är i hög grad knuten till frågan om ministrarnas juridiska ansvar. Att det skall ges en redogörelse för bindningarna kan däremot i första hand anses betjäna informationsbehovet och uppföljningen i riksdagen i anslutning till förverkligandet av ministrarnas politiska ansvar. Redogörelserna ges av respektive minister. Det är inte statsrådets uppgift att ingripa i deras innehåll, utan bara se till att de lämnas till riksdagen genom en skrivelse. Redogörelserna tas i plenum upp till enda behandling, även om riksdagen inte fattar något beslut med anledning av skrivelsen. I praktiken har redogörelserna inte väckt just någon debatt i plenum.³⁸¹

380 Ang. ändringarna 1995 se RP 284/1994 RD och GrUB 13/1994 RD samt lagarna 270 och 271/1995. Ang. målen för reformen se spec. s. 9 i propositionen. Grundlagsutskottet ansåg att ”det bör bli praxis att skrivelsen om utredningen av bindningarna sänds till riksdagen innan statsrådet avger meddelandet om sitt program”. Utskottet betonade också vikten av att riksdagen informeras om väsentliga förändringar som inträffar i ministrarnas bindningar under mandatperioden.

381 Den första redogörelsen som lämnades efter lagändringen 1995 föranledde en kort debatt, se 1995 RD ptk, s. 95–96. Ang. senare situationer se t.ex. skrivelsen rörande statsminister Jäätteenmäkis regering (28.4.2003, ptk 14/2003 RD), skrivelsen rörande statsminister Vanhanens regering (25.6.2003, ptk 46/2003 RD), skrivelsen rörande ändringar i tidigare redogörelser från medlemmarna av statsminister Vanhanens regering (8.2.2005, ptk 5/2005 RD), skrivelsen rörande statsminister Vanhanens regering (3.5.2007, ptk 17/2007 RD) och skrivelsen om statsminister Kiviniemis regering (8.9.2010, ptk 79/2020 RD), vilka inte väckte någon debatt alls.

X FÖRFARANDET I FRÅGOR SOM GÄLLER INTERNATIONELLA FÖRBINDELSER

Till det parlamentariska systemets allmänna innehåll hör att allt som regeringen gör påverkas på något sätt av att regeringen är beroende av riksdagens förtroende. Beroendet syns både i uttryckliga åtgärder, till exempel interpellationer och behandlingen av regeringens berättelser, och även på ett "mjukare" sätt, i form av fortlöpande politisk diskussion och informationsutbyte mellan riksdagen och regeringen. Riksdagens inflytande på regeringen gäller naturligtvis också regeringens åtgärder i samband med skötseln av Finlands internationella förbindelser. I det följande fästs uppmärksamheten endast vid sådana åtgärder från riksdagens sida som uttryckligen gäller landets internationella förbindelser. De kan indelas i tre typer: stiftande av lagar, godkännande som en juridisk förutsättning för någon åtgärd eller lösning samt organiserat framförande av riksdagens politiska ståndpunkt.

Den roll som riksdagen spelar i internationella ärenden och som syns i form av stiftandet av lagar hänför sig i huvudsak till situationer där Finland förbinder sig att uppfylla internationella förpliktelser. I allmänhet förutsätts också att dessa förpliktelser, vanligtvis internationella fördrags, norminnehåll sätts i kraft inom landet på behörigt sätt. I Finlands författningssystem sker detta genom att en särskild författning utfärdas. Då en stor del av fördragens norminnehåll hos oss är normer som skall ges på lagnivå, krävs det att en särskild ikraftsättandelag stiftas om deras genomförande inom landet. Såsom konstaterats ovan i samband med lagstiftningsförfarandena följer det förfarande som skall iakttas vid stiftandet av dessa lagar de allmänna lagstiftningsreglerna med två undantag. Riksdagsledamöterna har inte ansetts ha rätt att väcka lagmotioner om stiftandet av ikraftsättandelagar. Om ikraftsättandelagens innehåll avviker från grundlagen eller gäller ändring av rikets territorium används inskränkt grundlagsordning (GL 95,2 §), dvs. lagen godkänns, utan att den lämnas vilande, med två tredjedelar av de avgivna rösterna. I praktiken är stiftandet av ikraftsättandelagar också procedurmässigt bundet på så sätt att tidtabellen för godkännandet av lagförslaget i riksdagen skall samordnas med godkännandet av fördraget, vilket behandlas längre fram³⁸².

Rätten att stifta lagar om sättande i kraft av fördrag är i sig en principiellt viktig lagstiftningsbefogenhet för riksdagen. Den faktiska tillämpningen av rätten har utvidgats i takt med att antalet fördrag som Finland förbundit sig att iakttä har ökat. Antalet nya sådana fördrag begränsas å andra sidan uppenbarligen av att en del av de ärenden som annars kanske skulle ordnas genom fördrag nu regleras i Europeiska unionens rättsakter. Den faktiska betydelsen av rätten att stifta lagar om sättande i kraft av fördrag som en befogenhet för riksdagen minskas avsevärt av att riksdagen i allmänhet inte har just någon prövningsrätt visavi innehållet när man stiftar en ikraftsättandelag, eftersom lagens innehåll bestäms direkt av fördragets innehåll.

³⁸² Bestämmelsen i GL 95,2 § kommer att ändras i någon mån, om den lag om ändring av Finlands grundlag som riksdagen den 16 februari 2011 godkände att vila antas efter valet. Ändringen gäller ändå inte nödvändig majoritet. Se RP 60/2010 RD och GrUB 9/2010 RD.

Detta minskar samtidigt den faktiska skillnaden mellan denna befogenhet och rätten att godkänna fördrag, som behandlas nedan.

Godkännandet av fördrag eller andra internationella förpliktelser är klart viktigast av de ärendekategorier som gäller internationella förbindelser och där riksdagens godkännande är en juridisk förutsättning för någon åtgärd eller lösning. Kretsen av fördrag som ansågs kräva riksdagens godkännande hade redan på praktisk väg utvidgats något jämfört med den tidiga tillämpningen av RO 69 §, och i 94 § i den nya grundlagen utvidgades den ytterligare. Till denna krets hör enligt GL 94 § alla fördrag som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, alltså fördrag vilkas innehåll enligt vedertagna uppfattningar hos oss anses vara sådant att det skall regleras på lagnivå oberoende av om fördragets innehåll avviker från gällande lagstiftning. Till den hör också alla fördrag som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande, i första hand fördrag som förutsätter anslag och som således tangerar riksdagens budgetmakt. Dessutom omfattar den alla fördrag som ”annars har avsevärd betydelse”. Dessa definitioner i grundlagen betyder i princip att alla betydande internationella förpliktelser som Finland åtar sig kräver riksdagens godkännande.

Enligt 69 § i riksdagsordningen fattades beslutet om godkännande i samtliga fall med enkel majoritet. I GL 94 § har bestämmelserna ändrats så att beslutet om godkännande annars fattas med enkel majoritet, men med två tredjedelar av de avgivna rösterna om den förpliktelse som skall godkännas gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium³⁸³. Principiellt viktigt är att riksdagens godkännande måste fås innan Finland förbinder sig att iaktta en sådan förpliktelse.³⁸⁴

Riksdagens godkännande krävs enligt GL 94 § också för uppsägning av sådana förpliktelser vilkas åtagande enligt bestämmelsen kräver riksdagens godkännande. Bestämmelsen är ny. Den skall emellertid tillämpas även på sådana avtalsförpliktelser som man har åtagit sig innan den nya grundlagen stiftades – även i det fallet att förpliktelsen inte ursprungligen har godkänts i riksdagen. En uppsägning skall alltid godkännas med flertalet röster.

En specialbestämmelse om riksdagens godkännande är den sista meningen i GL 93 § 1 mom., enligt vilken republikens president beslutar om krig och fred med riksdagens samtycke. En helt och hållet motsvarande bestämmelse ingick tidigare i RF 33,1 §. Trots att det strikt juridiskt inte är fråga om någon för riksdagen föreskriven godkännanderätt, kan man i detta sammanhang ytterligare nämna riksdagens eller dess organs medverkan vid beslut om deltagande i militär krishantering. Redan lagen om fredsbevarande verksamhet 1984 (514/1984) krävde (2 §) att beslut om Finlands del-

383 Tillämpningsområdet för majoritetskravet i GL 95,2 § kommer att ändras i någon mån, om den lag om ändring av Finlands grundlag som riksdagen den 16 februari 2011 godkänt att vila antas efter valet. Se RP 60/2010 RD och GrUB 9/2010 RD.

384 Denna ordningsföljd regleras inte uttryckligen i grundlagen. Den motsvarar emellertid tidigare praxis och den har förutsatts både i den proposition som ledde till grundlagen och i betänkandet om den, se RP 1/1998 RD, s. 148 och GrUB 10/1998 RD, s. 27.

tagande i eller utträde ur fredsbevarande verksamhet fattas av republikens president på framställning av statsrådet och att statsrådet ska höra riksdagens utrikesutskott innan en framställning om uppsättande av en fredsbevarande styrka görs. Genom en ändring i bestämmelsen 1995 (1465/1995) utvidgades skyldigheten att höra riksdagen i betydande grad: om den fredsbevarande styrkans befogenheter att bruka maktmedel skulle komma att bli mera omfattande än vad fredsbevarande i traditionell bemärkelse förutsätter, skulle statsrådet innan framställningen gjordes ”höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken”³⁸⁵. I den lag om militär krishantering (211/2006) som upphävde 1984 års lag om fredsbevarande verksamhet ingår en särskild, rätt omfattande bestämmelse (2 §) om riksdagens deltagande i beslutet. Sättet att höra riksdagen bestäms där utifrån krishanteringsoperationens faktiska natur. Innan statsrådet lägger fram sitt förslag till avgörande beslut om Finlands deltagande för republikens president ska det höra riksdagens utrikesutskott. Riksdagen ska höras genom att föreläggas en redogörelse, om förslaget till avgörande gäller ett militärt särskilt krävande krishanteringssupplett eller ett upplett som inte baserar sig på bemyndigande av FN:s säkerhetsråd eller om förslaget till avgörande gäller upprättande av en beredskapsenhet.³⁸⁶

Förfaranden i frågor som gäller Europeiska unionen

Att förmedla riksdagens politiska ståndpunkt – alltså den rådande hållningen i någon politisk fråga i riksdagen – till regeringen utgör ett naturligt och normalt inslag i ett fungerande parlamentariskt system. Det finns en rad allmänna lagfästa arrangemang som bidrar till förmedlingen av sådana ståndpunkter som är rådande i riksdagen till regeringen, som utskottets rätt enligt GL 47,2 § att få utredningar av statsrådet eller respektive ministerium i frågor som hör till utskottets behörighetsområde och möjlighet att ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet i saken och i sammanhang med detta möjligheten enligt AO 30 a § att ta upp en sådan utredning till debatt i plenum. Inte minst i frågor som har med internationella relationer att göra spelar arrangemangen kring Europeiska unionen och beslutsfattandet inom unionen emellertid en central och ständigt växande roll.

De grundläggande elementen i dessa arrangemang togs in i grundlagarna redan i början av 1990-talet, då Finland beredde sig för ett medlemskap i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Ändringarna i grundlagen påverkades i hög grad av tanken att besluts- och lagstiftningsbefogenheterna i frågor som sågs som inrikespolitiska genom EES-medlemskapet i betydande omfattning höll på att överföras till EES för avgörande. För att republikens presidents omfattande behörighet

385 Ang. ändringen 1995, se RP 185/1995 RD och GrUU 18/1995 RD om den. I sitt utlåtande konstaterade utskottet bl.a.: ”Kravet på att höra riksdagen och dess utrikesutskott innebär enligt utskottet inte något väsentligt nytt jämfört med förfaringsätten enligt riksdagsordningen. Om därtill beaktas att statsrådets åsiktsbildning i propositionen inte på något sätt binds vid den uppfattning som uttalas då riksdagen hörs, accentueras förslagens karaktär av en procedurskyldighet i anknytning till beredningen av det slutliga beslutet. Enligt utskottets åsikt påverkar därför 2 § lagen om fredsbevarande verksamhet inte lagstiftningsordningen för lagförslaget”.

386 Beträffande 2006 års lag, se RP 110/2005 RD och GrUU 54/2005 RD om den. När propositionen – främst på grund av de konstitutionella problem som grundlagsutskottet lyft fram – hade återtagits, överlämnades en ny proposition med i stort sett samma innehåll och lagen stiftades sedan utifrån den, se RP 5/2006 RD och GrUU 6/2006 RD om den.

i fråga om internationella relationer enligt RF 33 § och även i praktiken härigenom inte skulle utvidgas också till frågor som betraktats som inrikespolitiska, kompletterades regeringsformen i slutet av 1993 med en ny 33 a §, utan att något ingrepp gjordes i 33 §. Genom den nya bestämmelsen överfördes – på det sätt som preciseras genom de ändringar som samtidigt gjordes i riksdagsordningen – och med förbehåll för riksdagens behörighet, den nationella behörigheten att bereda beslut inom EES och behörigheten att genomföra besluten nationellt till statsrådet. Samtidigt vannlade man sig genom konkreta bestämmelser i riksdagsordningen att se till att riksdagen de facto hade möjlighet att påverka den nationella beredningen i sådana frågor inom EES där beslutsfattandet enligt riksdagsordningen annars hade hört till riksdagen. Bestämmelserna innebar en principiell nyhet så till vida att riksdagen normalt är en beslutsfattande, godkännande institution, inte en beredande, i beredningen deltagande sådan.

Grundlagsutskottets uttalanden i betänkandet om propositionen om ändring av grundlagen är belysande för skälen och målen för ändringarna. Oavsett Europeiska unionens senare betydelsefulla utveckling har synpunkterna inte förlorat i tyngd. Utskottet konstaterade bland annat:

”... Olika statsfördrag och beslut av internationella organisationer reglerar mer eller mindre såväl enskilda individers och samfunds ställning som nationella myndigheters verksamhet. Internationella frågor av denna typ är dock i många fall i grunden inrikespolitiska, eftersom de ursprungligen har reglerats på ett nationellt plan. Numera hänför sig bara en del av alla internationella frågor till utrikespolitiken i traditionell mening, såsom en stats politiska relationer till en annan. Om denna omständighet ställs i relation till den europeiska integrationsutvecklingen leder det till den slutsatsen att riksdagen inte kan bevara sin status som högsta statsorgan, om den inte har möjlighet att effektivt påverka Finlands representanter och deras verksamhet inom området för EES-avtalet och därigenom på beslutsprocessen inom EES. Det grundläggande stadgandet om riksdagens ställning skall ingå i föreslagna nya 33 a § 1 mom. regeringsformen, som skall preciseras genom nya stadganden i riksdagsordningen speciellt vad gäller procedurerna.

För att säkerställa att riksdagen har adekvata möjligheter till medbestämmande i integrationsfrågor behövs det en permanent och fortgående behandlingsprocess mellan statsrådet och riksdagen. De procedurer som föreslås i lagförslagen i propositionen, framför allt 53 § 3 mom. och 54 a § riksdagsordningen, skapar goda förutsättningar för detta. Dessutom kan stora utskottet enligt behov finslipa sina åsikter om procedurerna i EES-ärenden närmast i sina yttranden enligt det förstnämnda lagrummet.

Hur stora möjligheter till medbestämmande riksdagen i verkligheten kommer att ha medan EES-avtalet är i kraft beror i allra högsta grad på hur tidigt riksdagen, och framför allt då stora utskottet och specialutskotten i det sammanhanget, får tillfälle att närmare sätta sig in i de tankegångar och scenarier som dyker upp inom Europeiska gemenskaperna (EG) om ändring av gemenskapslagstiftningen till de delar som täcks av EES-avtalets protokoll och bilagor. På grund av detta faktum understryker grundlagsutskottet att det är viktigt att statsrådet och enskilda ministerier självmant håller stora utskottet underrättat (även inofficiellt) om planer på att ändra gemenskapslagstiftningen och om hur långt planerna framskridit i EG:s beredningsprocess. I sista hand erbjuder 53 § 3 mom. riksdagsordningen och principen om ett parlamentariskt styrel-

sesätt enligt 36 § regeringsformen på denna punkt en adekvat juridisk ram för en förpliktelse för statsrådet att agera aktivt.

Förhandsbehandlingen av integrationsärenden i riksdagen bör utgå från att behöriga specialutskott förelägger stora utskottet sina åsikter, som de motiverar med stöd av sin speciella expertis i sina yttranden...

Stora utskottet skall utgående från yttranden från eventuellt flera utskott förelägga statsrådet riksdagens helhetssyn i saken, som enligt behov skall avgöras enligt majoritetsprincipen ...

Riksdagens plenum kommer i det stora hela att spela en ganska liten roll vid förhandsbehandlingen av integrationsärenden. Som ett slags motvikt till detta bör plenardebatter om generella frågor i anknytning till EES-avtalet gynnas...

”³⁸⁷

När Finlands anslutning till Europeiska unionen förbereddes ett år senare, bevarades den grundläggande lösningen i fråga om behörighetsfördelningen mellan presidenten och statsrådet som det hänvisas till ovan oförändrad. Regeringsformen ändrades inte, men de nya bestämmelserna i riksdagsordningen, som för sin del angav vilken betydelse som skulle tillmätas RF 33 a §, ändrades i slutet av 1994 så till vida att de avser och är tillämpliga på EU-medlemskapet.³⁸⁸ Denna normsituation i grundlagen bevarades ända till dess att den nya grundlagen stiftades. Den grundläggande uppdelningen av presidentens och statsrådets behörighet har bevarats så till vida oförändrad i 93 § i den nya grundlagen att 1 mom. – generellt sett – anförtror presidenten makten när det gäller den allmänna ledningen av utrikespolitiken och att 2 mom. anförtror statsrådet makten när det gäller beslut inom Europeiska unionen. Också GL 96 § om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen och GL 97 § om riksdagens rätt att få information i internationella frågor svarar till sitt kärninnehåll mot de bestämmelser i riksdagsordningen som det hänvisas till ovan.

U-ärenden. Enligt 96 § 1 mom. i grundlagen behandlar riksdagen förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet. Bestämmelsen är en förlängning av den tankegång som följdes redan i EES-fasen att förskjutningen till följd av integrationsutvecklingen av de beslutsbefogenheter som hörde/hade hört till riksdagen så vitt möjligt skulle balanseras upp med att riksdagen gavs en faktisk möjlighet till ett betydande inflytande över beredningen av besluten i fråga på nationell nivå, alltså främst beredningen i statsrådet. Att ”riksdagen behandlar” innebär i avsaknad av andra lagfästa arrangemang att statsrådet och ministerierna har en skyldighet att se till att riksdagen får de behöriga förslagen för behandling inom en korrekt tid och på ett korrekt sätt.³⁸⁹ Förslagen sänds till

³⁸⁷ Ang. grundlagsändringarna, se RP 317/1993 RD och GrUB 10/1993 RD om den, inte minst s. 2–3, och lagarna 1116/10.12.1993 och 1117/10.12.1993.

³⁸⁸ Ang. ändringarna i riksdagsordningen (RO 4 a kap.), se RP 318/1994 RD och GrUB 10/1994 RD om den och lagen 1151/31.12.1994. Beträffande själva anslutningsfördraget, se RP 135/1994 RD och GrUU 14/1994 RD.

³⁸⁹ I GL 96,2 § förutsätts statsrådet sedan det fått kännedom om ifrågavarande förslag ”utan dröjsmål” sända förslaget till riksdagen. Ang. synpunkter som betonar information utan dröjsmål och ändamålsenlig information till riksdagen se t.ex. justitiekanslerns beslut om sändande av statsrådets beslut till riksdagen som ingår i statsrådets utredning E 66/2009 RD.

riksdagen genom skrivelser från statsrådet. I riksdagspraxis benämns dessa ärenden som enligt GL 96 § ska sändas till riksdagen för behandling U-ärenden.

Förslagen behandlas enligt paragrafens 2 mom. i stora utskottet och vanligen i ett eller flera andra utskott som ger utlåtande till stora utskottet. Stora utskottet, vars uppgift tidigare närmast var förknippad med lagstiftning, har sedan mitten av 1990-talet genom denna nya uppgift småningom etablerat sig som riksdagens egentliga EU-utskott. U-ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken behandlas emellertid i utrikesutskottet. Det är talmannen som bestämmer vilket utskott skrivelsen remitteras till och vilket utskott som eventuellt ska lämna utlåtande (AO 39 §). Stora utskottet och utrikesutskottet kan också själva besluta begära utlåtande av något annat utskott (AO 38,1 §). I GL 96 § 3 mom. föreskrivs det att stora utskottet eller utrikesutskottet också ska underrättas om statsrådets hållning i ärendet.

Grundlagen föreskriver (GL 96,2 §) att stora utskottet eller utrikesutskottet ”vid behov” kan underrätta statsrådet om sin hållning i form av ett yttrande om förslaget till statsrådet. Om stora utskottet inte ger något yttrande godkänner det ett uttalande om ärendet i form av en kläm som sedan sänds till statsrådet för kännedom genom ett protokollsutdrag. Beslut om uttalandet kan fattas när en medlem av statsrådet eller dennes representant är på plats i utskottet. Beslutet fattas i förekommande fall genom omröstning. Utskottet tar genom sitt yttrande eller uttalande ställning till det förslag som sänts till riksdagen och till statsrådets hållning i ärendet. Ställningstagandet är inte juridiskt bindande för statsrådet eller ministern och därmed kan det till exempel inte leda till något juridiskt ministeransvar att man avviker från innehållet vid beredningen eller förhandlingar om förslagen längre fram. Innehållet i ställningstagandet är politisk vägledning som stöder sig på riksdagens politiska ställning och det eventuella ansvaret för en avvikelse från ställningstagandet är politiskt ansvar inom det parlamentariska systemet. Att den vägledning som hämtas i riksdagen är politisk till sin natur kommer också fram däri att ett ärende som gäller ett förslag som sänts till riksdagen enligt GL 96 § 2 mom. genom beslut av talmanskonferensen kan tas upp till debatt i plenum, men då fattar riksdagen inget beslut i saken.

E- och USP-ärenden. Utöver U-ärenden behandlar riksdagen också så kallade E-ärenden och USP-ärenden som har med EU-frågor att göra. I GL 97 § föreskrivs hur ärenden som går under denna benämning i riksdagspraxis överlämnas och behandlas i riksdagen. Enligt 1 mom. ska stora utskottet på begäran och även annars vid behov få en utredning av statsrådet om beredningen av andra ärenden i Europeiska unionen än sådana som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken (E-ärenden). På samma sätt har utrikesutskottet rätt att få utredningar av statsrådet om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken (USP-ärenden). E- och USP-ärenden är i regel sådana unionsärenden som inte är egentliga lagstiftningsärenden eller också är de lagstiftningsprojekt som först är under beredning. Utredningen är vanligen skriftlig, men utskottens rätt enligt GL 97 § att få information anses också innebära att de ministrar som deltar i något ministerrådsmöte i förekommande fall bör in-

finna sig i utskottet för att redogöra muntligt för de frågor som kommer upp i rådet. När statsrådets utredningar har kommit in till stora utskottet brukar det sända dem till behöriga fackutskott för eventuella åtgärder. I E- och USP-ärenden kan stora utskottet och utrikesutskottet också begära utlåtande av andra utskott (AO 38,1 §).

Enligt en bestämmelse i grundlagen kan behandlingen av ett E- och USP-ärende i ett utskott utmynna i ett utlåtande till statsrådet (GL 97,3 §). Stora utskottet kan enligt sin egen arbetsordning också godkänna ett uttalande i saken, som sänds till statsrådet för kännedom genom ett protokollsutdrag. Uttalandet kan godkännas i närvaro av en medlem av statsrådet. – Praxis att sända statsrådets utredningar till utskott och syftet med utskottsbehandlingen har samband med informationsgången mellan regeringen och riksdagen och framför allt med riksdagens möjligheter att få fortlöpande och rättidig information – och att vid behov rapportera sina uppfattningar – om frågor som är aktuella i Europeiska unionens beslutsprocesser. Det är helt förenligt med förfarandets politiska natur att talmanskonferensen i E- och USP-ärenden på samma sätt som i U-ärenden kan besluta att en fråga ska tas upp till debatt i plenum, men att riksdagen inte fattar beslut i den (GL 97,3 §).³⁹⁰

Andra förfaranden i ärenden som gäller Europeiska unionen. Informationsgången mellan statsrådet och riksdagen i EU-frågor inbegriper enligt GL 97 § också att statsministern ska höras. I paragrafens 2 mom. föreskrivs det att statsministern på förhand samt utan dröjsmål efteråt ska ge riksdagen eller dess utskott information om ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möten – alltså Europeiska unionens ”toppmöte”, som med Lissabonfördraget också formellt har blivit institution som fattar juridiska beslut. Detsamma gäller enligt bestämmelsen beredningen av ändringar av de fördrag som Europeiska unionen bygger på. Statsministerns informationsskyldighet gäller alla frågor som tas upp vid Europeiska rådets möte och därmed också frågor som inte direkt faller inom riksdagens behörighet. Statsministern kan informera riksdagen till exempel genom en upplysning enligt GL 45,2 §. Informationen till ett utskott avser i praktiken stora utskottet eller utrikesutskottet, beroende på vilketdera utskottets ansvarsområde de frågor som kommer upp i Europeiska rådet hör till. Informationen ska ges i en sådan omfattning att syftet med informationsskyldigheten – att trygga riksdagens medinflytande – uppnås.

Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, anförtroddes de nationella parlamenten vissa uppgifter och befogenheter i relation till Europeiska unionen. Uppgifterna räknas upp i artikel 12 i det ändrade fördraget (EUF) och där hänvisas till artiklar och protokoll i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt (FEUF) som beskriver dem närmare. Uppgifterna betyder att riksdagen får fler ärenden att behandla, men de anses bara på två punkter kräva att bestämmelserna om riksdagens verksamhet ändras.

³⁹⁰ Ang. principer och utvecklingsprojekt gällande behandlingen av U- E- och USP-ärenden se Utveckling av EU-procedureerna, betänkande från kommissionen för översyn av EU-procedurer, Riksdagens kanslis publikationer 3/2005 samt EU-asioiden käsittelyn kehittäminen Eduskunnassa, EU-asioiden käsittelyn kehittämissyöryhmän mietintö, Riksdagens kanslis publikation 1/2010.

Enligt artikel 6 i Lissabonfördragets protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna får varje nationellt parlament till Europeiska unionens institutioner lämna in ett motiverat yttrande med skälen till att det anser att ett aktuellt utkast till lagstiftningsakt inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Unionens institutioner ska enligt närmare bestämmelser ta hänsyn till sådana motiverade yttranden från de nationella parlamenten. EU-fördraget medger att ett nationellt parlament framför anmärkningar om att subsidiaritetsprincipen inte har följts, om unionen inte har exklusiv befogenhet för en planerad åtgärd och om målen för den planerade åtgärden ”i tillräcklig utsträckning” kan uppnås av medlemsstaterna på nationell, regional eller lokal nivå. På grund subsidiaritetsprincipens begränsade tillämpningsområde och det stora antalet ärenden som bereds i unionens institutioner har det ansetts nödvändigt att inte automatiskt ta upp alla ärenden som kommer från unionens institutioner till behandling i utskotten i syfte att bedöma om subsidiaritetsprincipen har följts eller inte, utan det finns en bred selektiv prövningsmarginal i förfarandet.

Enligt de 3–5 mom. som 2009 fogades till 30 § i arbetsordningen (1023/2.12.2009) antecknas de dokument som Europeiska unionens institutioner sänder till riksdagen och som innehåller ett utkast till en rättsakt som ska godkännas i lagstiftningsordning av stora utskottet ha inkommit och stora utskottet sänder dem till de behöriga fackutskotten och till Ålands lagting för att de ska kunna meddela stora utskottet sin uppfattning om hur utkastet förhåller sig till subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5 i EU-fördraget. Meningen är att EU-sekretariatet ska göra förslagen tillgängliga i elektronisk form för alla behöriga utskott och att ett ärende tas upp till behandling i utskotten bara genom ett explicit beslut på initiativ av utskottet eller – i stora utskottet – ett fackutskott. Riksdagen kan på förslag av stora utskottet besluta lämna ett motiverat yttrande i saken till den behöriga EU-institutionen. Likaså kan riksdagen utifrån ett förslag som stora utskottet framställer i ett betänkande besluta om riksdagens ståndpunkt till att väcka talan i EU-domstolen enligt artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet.³⁹¹

En annan ändring i arbetsordningen till följd av Lissabonfördraget har samband med artikel 48.7 i EU-fördraget. Enligt punkten ska till de nationella parlamenten översändas initiativ om att Europeiska rådet skulle anta ett beslut om bemyndigande för rådet att besluta med kvalificerad majoritet när fördragen föreskriver att rådet ska besluta med enhällighet i en fråga, eller att lagstiftningsakter får antas i det ordinarie lagstiftningsförfarandet när fördragen föreskriver att det ska ske i ett särskilt lagstiftningsförfarande. Sådana initiativ är så till vida betydelsefulla att de i praktiken gäller förfarandet för att ändra fördragen. Bestämmelsen i artikeln innebär att de nationella parlamenten får vetorätt, för det behövs bara att ett parlament inom sex månader från att ha mottagit initiativet meddelar en invändning mot det för att beslut inte kan fattas. Artikeln kräver att Europeiska rådet översänder sina initiativ till de nationella parlamenten. Att initiativen kommer till riksdagen för behandling är således inte någon fråga som kan regleras genom nationella författningar.

³⁹¹ Ang. ifrågavarande ändring i AO 30 § se TKF 2/2009 RD och GrUB 9/2009 RD.

Riksdagens avgörande om initiativen är inget legislativt avgörande, inte heller kan behandlingen av ärendet i riksdagen jämföras med hur riksdagen på ovan beskrivet sätt deltar i den nationella beredningen av beslut i EU. I fråga om förfarandet har det ansetts lämpligt att plenum fattar ett explicit beslut i saken utifrån ett förslag som arbetats fram i ett utskott. Följaktligen krävs det i de ändringar som gjordes i slutet av 2009 i AO 30 § och 32 § (1023/2009) att initiativen från Europeiska rådet remitteras till stora utskottet eller utrikesutskottet för beredning. Ärendet kan också remitteras till andra utskott för utlåtande. Utifrån det förslag som stora utskottet eller utrikesutskottet lägger i sitt betänkande ska plenum antingen godkänna eller invända mot initiativet i enda behandling³⁹².

³⁹² Ang. ändringarna, se TKF 2/2009 RD och GrUB 9/2009 RD om det. Beträffande den konstitutionella betydelsen av Europeiska rådets bemyndigande, se också GrUU 13/2008 RD, s. 8–9 och GrUU 36/2006 RD, s. 10.

XI FÖRVERKLIGANDET AV DET JURIDISKA MINISTERANSVARET

Ganska snart efter att regeringsformen 1919 stiftats, 1922, stiftades det två korta grundlagar om förverkligandet av det juridiska ministeransvaret. De var lagen om riksrikten och lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns ämbetsåtgärder, alltså den så kallade ministeransvarighetslagen.³⁹³ Av dessa gällde den senare, vilket också namnet angav, uttryckligen riksdagens uppgift att ta upp frågan om ministeransvar och besluta om väckande av eventuellt åtal. Dessutom hade republikens president enligt RF 47 § rätt att besluta om väckande av åtal mot en minister för lagstridig ämbetsutövning. Dessa åtal skulle handläggas i riksrikten. Det arrangemang som skapades genom lagarna förblev i stora drag oförändrat tills den nya grundlagen stiftades, dock så att genom en ändring som företogs 1990 började ministeransvarighetslagen även omfatta den andra högsta laglighetsövervakaren, riksdagens justitieombudsman. I den nya grundlagen har de drag som är centrala med tanke på riksdagens funktioner behållits oförändrade. Principiellt viktigt är att presidentens rätt att besluta om väckande av åtal har slopats och att de särskilda förutsättningarna för väckande av åtal mot en minister inte längre gäller åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen.

Undersökningen i riksdagen av en statsrådsmedlems eller högsta laglighetsövervakares³⁹⁴ eventuella lagstridiga förfarande i ämbetet är på grund av sakens straffprocessuella natur mycket noga reglerad i grundlagen (GL 114–117 §).³⁹⁵ Inledandet av undersökning och beredningen är koncentrerade till grundlagsutskottet. En undersökning av frågan om här avsedda ämbetsåtgärder är lagliga kan inledas i grundlagsutskottet genom en anmälan av justitiekanslern eller justitieombudsmannen, en anmärkning som undertecknats av minst tio³⁹⁶ riksdagsledamöter eller en begäran om undersökning som framställts av något annat riksdagsutskott. Grundlagsutskottet kan också inleda en undersökning på eget initiativ. Att undersökning har inletts skall meddelas i plenum (AO 28 §). Grundlagsutskottet kan behandla ärendet endast när utskottet är fulltaligt. Vissa närmare bestämmelser om förfarandet ingår också i lagen om riks-

393 Se lagarna 273 och 274/1922. Lagarnas innehåll baserade sig på förslag och framställningar som gjorts i olika skeden redan i samband med lantdagsreformen och efter den. Ang. denna bakgrund se kort t.ex. Risto Eerola, *Uudistuva ministerivastuu*. Lakimies 1998, s. 1231–1246, spec. s. 1222–1223 och de källor som nämns där, samt Hakkila 1939, s. 636–639 och Matti Vaarnas, *Ministeristön toiminnan valvonta*. I verket *Valtionevoston historia 1917–1966 III*, Toimen painos (Helsinki 1975), s. 179–216, spec. s. 206–208.

394 Procedurbestämmelserna om undersökning av lagenligheten av ministrars ämbetsåtgärder gäller enligt GL 117 § justitiekanslern och justitieombudsmannen och med stöd av GL 38,1 § och GL 69,2 § även biträdande justitieombudsmännen och biträdande justitiekanslern och dessas ställföreträdare.

395 Även beslut om väckande av åtal med anledning av republikens presidents ämbetsåtgärder fattas enligt grundlagen av riksdagen (GL 113 §). Denna åtalsmöjlighet gäller endast landsförräderibrott, högförräderibrott och brott mot mänskligheten. Regleringen är mycket kortfattad, kanske för att situationen är så osannolik. Saken kan tas upp i riksdagen genom ett meddelande från justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet. Innan saken behandlas skall grundlagsutskottets ställningstagande inhämtas (AO 28,2 §). Ett beslut om väckande av åtal kräver tre fjärdedels majoritet av de avgivna rösterna.

396 Minimiantalet riksdagsledamöter som krävdes för en anmärkning var fem medan ministeransvarighetslagen gällde. Ökningen av antalet till tio i den nya grundlagen motiverades med att ministeransvarighetssystemet i vissa fall hade utnyttjats för situationer som det inte var lämpat för, och en ministeransvarighetsfråga hade kunnat väckas utan någon klar misstanke om att en minister förfarit lagstridigt. För att begränsa förfarandet till sitt ursprungliga syfte ansågs det motiverat att höja minimiantalet ledamöter som krävs för anmärkning. Se RP 1/1998 RD, s. 170.

rätten och behandling av ministeransvarighetsärenden (196/2000). Enligt den skall utskottet så snart ett ministeransvarighetsärende har blivit anhängigt ge den person som är föremål för undersökning tillfälle att lämna förklaring. Dessutom skall han eller hon ges tillfälle att inkomma med ett bemötande med anledning av det material som föreligger i ärendet, innan grundlagsutskottet lägger fram sitt ställningstagande inför plenum (3 §). Lagen innehåller också en med tanke på riksdagsutskottens arbetsformer exceptionell bestämmelse enligt vilken utskottet kan, när det behandlar ett ministeransvarighetsärende, begära att riksåklagaren vidtar åtgärder för att förundersökning skall förrättas (4 §). Röstar grundlagsutskottet om sitt ställningstagande och rösterna faller lika, blir den lindrigare ståndpunkten utskottets beslut.

Beslutet om huruvida åtal skall väckas fattas av plenum sedan man fått grundlagsutskottets ställningstagande.³⁹⁷ Före beslutet skall den som är föremål för undersökning beredas tillfälle att avge förklaring. I sitt betänkande tar utskottet inte ställning till om det är motiverat att väcka åtal i ärendet utan endast till om den som är föremål för undersökning har förfarit lagstridigt på så sätt att förutsättningar för väckande av åtal föreligger. För en minister som är föremål för undersökning betyder detta ett ställningstagande till om de särskilda förutsättningar för väckande av åtal mot en minister som anges i GL 116 § föreligger. För en högsta laglighetsövervakare som är föremål för undersökning gäller ställningstagandet på motsvarande sätt huruvida de allmänna förutsättningarna för väckande av åtal med anledning av ämbetsåtgärder föreligger, dvs. har den högsta laglighetsövervakaren förfarit lagstridigt i sin ämbetsutövning. Utskottets ställningstagande är inte juridiskt bindande för plenum. I praktiken måste det ändå betraktas som klart att plenum inte kan besluta att väcka åtal om utskottet anser att ett lagbrott som är förutsättning för väckande av åtal inte har inträffat. Om utskottet i sitt ställningstagande har ansett att förutsättningar för väckande av åtal föreligger, är det beroende av plenums prövning huruvida man bestämmer att åtal skall väckas. Något ”åtalstvång” föreligger alltså inte. Beslut i saken fattas med flertalet röster. Om riksdagen beslutar att åtal skall väckas utförs åtalet av riksåklagaren.

Grundlagens bestämmelser om ministrarnas juridiska ansvar och förverkligandet av det har inte blivit en död bokstav. Riksdagsledamöterna har då och då undertecknat anmärkningar som behandlats i grundlagsutskottet. Anmärkningarna har oftast gällt en enskild minister, ibland hela statsrådet, i vissa fall de högsta laglighetsövervakarna. Under den nya grundlagens giltighetstid har det fram till slutet av riksmötet 2010 gjorts tre anmärkningar, två om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och en om

397 Rätten att besluta om väckande av åtal tillkom plenum under ministeransvarighetslagens hela giltighetstid. I den proposition som ledde till den nya grundlagen föreslogs att beslutet om åtal skulle överföras på grundlagsutskottet. Detta motiverades i första hand med att det i varje fall ankom på utskottet att utreda saken och att det var bättre lämpat att träffa rättsliga avgöranden, se RP 1/1998 RD, s. 169. Grundlagsutskottet ville emellertid att plenum fortfarande skulle besluta om åtal. Utskottet hänvisade till att ärendena i utskottet behandlas inom stängda dörrar och fortsatte: ”Det är viktigt med en offentlig plenarbehandling inte minst i de fall då processen i riksdagen resulterar i att åtal inte väcks, det vill säga att frågan förfaller. I vissa fall kan det till och med vara nödvändigt med en plenarbehandling för att frågan skall kunna utredas offentligt i tillräcklig utsträckning.” Se GrUB 10/1998 RD, s. 10.

statsministerns ämbetsåtgärder. Vid grundlagsutskottets behandling har man i regel kommit fram till att förfarandet inte har varit lagstridigt.³⁹⁸

Tillämpningen av bestämmelserna om juridiskt ministeransvar har fyra gånger lett till åtal i riksätten. I fallet från 1933 hade republikens president bestämt om åtal. Åtalet gällde misstanke om en felaktig anteckning i statsrådets protokoll som påstods ha åstadkommits av minister Juho Niukkanen. Riksätten konstaterade att utredning företetts om detta förfarande från minister Niukkanens sida, men ansåg att de bevis som anförts inte var tillräckliga för att bevisa det påstådda brottet.³⁹⁹ I de övriga motsvarande fallen fattades beslutet om väckande av åtal i riksdagen.

Det första av dessa fall, det så kallade Salaputki-målet, anhängiggjordes genom justitieombudsmannens skrivelse till riksdagen hösten 1952. Där ansågs att Jussi Raatikainen, Matti Lepistö, Aleksi Aaltonen och Onni Peltonen, som var ministrar 1949, hade förfarit lagstridigt i ett ärende om beviljande av statsunderstöd åt bolaget Salaputki Oy samt i vissa andra frågor i anslutning till detta ärende. Skrivelsen skickades till grundlagsutskottet och behandlades där som anhängiggörande av ett ministeransvarighetsärende enligt ministeransvarighetslagen. Utskottet ansåg i sitt betänkande 24.4.1953 att de i betänkandet nämnda före detta ministrarna i ärendet gällande Salaputki Oy hade förfarit lagstridigt på det sätt som avses i ministeransvarighetslagen. Samtidigt ansåg det ändå att Raatikainens förfarande i ett annat ärende inte varit lagstridigt. Riksdagen beslutade 22.5.1953 att åtal skulle väckas mot nämnda ministrar. I sitt beslut 18.9.1953 förkastade riksätten de övriga åtalen men dömde Raatikainen för uppsåtligt tjänstebrott i vinningssyfte till bötesstraff och Lepistö för tjänstefel av oaktsamhet likaså till bötesstraff. Båge dömdes dessutom att betala ersättningar.⁴⁰⁰

Det andra åtalet som riksdagen beslutade om gällde det så kallade barnmorskeinstitutsmålet. Ministeransvarighetsärendet togs upp till behandling i riksdagen genom en anmärkning som statsutskottet 12.5.1959 i enlighet med ministeransvarighetslagen riktade till grundlagsutskottet. Anmärkningen grundade sig på anmärkningar som statsrevisorerna framfört i sin berättelse och som gällde förfaranden i samband med barnmorskeinstitutets nybyggnad som stått i strid med tjänsteplikterna och som skadat staten. Grundlagsutskottet behandlade flera ministrars lagstridiga förfarande, men stannade i sitt

398 Bland de sista anmärkningarna före den nya grundlagen kan i korthet hänvisas till följande: den senaste anmärkningen mot en enskild minister torde ha varit ledamot Kankaanniemi m.fl. anmärkning mot minister Alho 1997 (GrUB 6/1998 RD), den senaste anmärkningen mot hela statsrådet ledamot Tenniläs m.fl. anmärkning mot medlemmarna av Harri Holkeris regering 1987 (GrUB 1/1988 RD), den senaste anmärkningen mot en högsta laglighetsövervakare ledamot Ukkolas m.fl. anmärkning mot justitiekansler Aalto 1993 (GrUB 19/1993 RD). Efter att den nya grundlagen stiftades har det fram till slutet av riksmötet 2010 gjorts tre anmärkningar. Ledamot Lahtelas m.fl. hösten 2004 (GrUB 1/2005 RD) och ledamot Hoskonens m.fl. likaså hösten 2004 (GrUB 9/2005 RD) anmärkningar gällde justitiekansler Nikulas ämbetsåtgärder. I vartdera fallet ansåg grundlagsutskottet att förfarandet inte varit lagstridigt. Det tredje fallet väcktes i grundlagsutskottet genom en anmälan som justitiekanslern i statsrådet gjorde den 16 september 2010 i enlighet med GL 115,1 §. Anmälan gällde statsminister Matti Vanhanens förfarande i att han satt som ordförande i statsrådets allmänna sammanträde när statsrådet fattade beslut om bidrag från avkastningen av Penningautomatföreningen bl.a. till stiftelsen Nuorisosäätiö, som Vanhanen tidigare hade fått ekonomiskt bidrag av för sin presidentvalskampanj. Utskottet bad den 12 oktober 2010 statsåklagaren förrätta en förundersökning i saken. I sitt betänkande den 16 februari 2011 ansåg utskottet att Vanhanen varit jävig när statsrådets allmänna sammanträde fattade beslut om bidrag från Penningautomatföreningens avkastning och att han genom detta sitt förfarande gjorde sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet på det sätt som avses i 40 kap. 10 § i strafflagen. Utskottet ansåg att förfarandet inte var grovt oaktsamt och att tillräknandekravet i GL 116 § därmed inte uppfylldes. Riksdagen beslutade den 22 februari 2011 att inte väcka åtal. Se GrUB 10/2010 RD och ptk 159/2010 RD.

399 Ang. fallet se t.ex. Justitiekanslerns berättelse år 1933, s. 86–87.

400 Ang. Salaputki-målet se Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 1952, s. 27–43 och GrUB 14/1953 RD. Ang. justitieombudsmannens skrivelse som form för anhängiggörande av ministeransvarighetsärenden se även Hidén 1970, s. 239–243.

betänkande 2.6.1960 för att anse att endast tre före detta ministrar, Vieno Simonen, Vilho Väyrynen och Urho Kiukas, hade förfarit lagstridigt på det sätt som avses i ministeransvarighetslagen i ärendet gällande entreprenadavtalet för de byggnadstekniska arbetena vid barnmorskeinstitutets nybyggnad. Riksdagen beslöt 8.11.1960 att de nämnda tre före detta ministrarna skulle åtalas. Riksrätten dömde 14.12.1961 Simonen och Väyrynen för tjänstefel av underlåtenhet till bötesstraff men förkastade yrkandena mot Kiukas i sin helhet.⁴⁰¹

Det tredje och samtidigt senaste åtalet enligt ministeransvarighetslagen som anhängiggjorts i riksdagen gällde minister Kauko Juhantalo förfarande. Ärendet anhängiggjordes i grundlagsutskottet genom en anmärkningsskrivelse från riksdagsledamöter i slutet av 1992. Där ansågs att Juhantalo, när han i egenskap av handels- och industriminister tillsammans med företrädare för SCAB behandlade de allvarliga problem som Tampella Oy:s ekonomiska svårigheter hade förorsakat SCAB, på ett lagstridigt sätt hade kopplat ihop skötseln av SCAB:s problem och skötseln av sina egna personliga ekonomiska problem i SCAB. Grundlagsutskottet ansåg i sitt betänkande 10.6.1993 att Juhantalo genom sina egna åtgärder gjort sig jävig i ärendet i fråga och åtminstone brutit mot förbudet för en jävig tjänsteman att handlägga ett ärende. Utskottet ansåg att Juhantalos förfarande var klart lagstridigt på det sätt som avses i ministeransvarighetslagen på grund av hans mycket personliga bevekelsegrund. Utskottet ansåg att denna konklusion var tillräcklig med hänsyn till ministeransvarighetslagen men konstaterade att även bestämmelserna om tagande av muta och missbruk av tjänsteställning kan bli tillämpliga. Riksdagen beslöt 24.6.1993 att åtal skulle väckas mot Juhantalo i enlighet med utskottets betänkande. Riksrätten dömde 29.10.1993 Juhantalo för fortsatt brott, som gällde brott mot tjänsteplikt och tagande av muta, till villkorligt fängelse i ett år.⁴⁰²

401 Ang. fallet se närmare Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 1961, s. 44–67 och GrUB 11/1960 RD jämte bilagor.

402 Ang. fallet se GrUB 5/1993 RD och 1993 RD ptk, s. 1752–1784, 2118–2124, 2144–2187 samt som ett slags efterspel GrUB 15/1993 RD, som gällde undersökning av ledamot Juhantalos fortsatta uppdrag som riksdagsledamot med anledning av riksrättens dom, samt GrUB 19/1993 RD, som gällde en anmärkning mot justitiekansler Aalto för hans förfarande vid undersökningen av fallet Juhantalo. Se även justitiekanslerns berättelse år 1993, s. 35–36.

XII KONTROLL AV VERKSAMHETENS GRUNDLASENLIGHET I RIKSDAGEN

I det politiska systemet i Finland är det riksdagen som i sista hand bestämmer de rättsliga normerna. Till dess behörighet hör att – i ljuset av bestämmelserna om initiativrätt och stadfästande av lagar i sista hand även ensam – ändra även grundlagarna. Riksdagen kan således själv bestämma innehållet i alla bestämmelser som direkt eller indirekt gäller dess egna förfaranden. Detta normherravälde påverkar ändå inte normbundenheten. På samma sätt som andra offentliga organ är riksdagen i all sin verksamhet bunden att iaktta de lagligt gällande normerna. Denna bundenhet gäller i princip såväl iakttagandet av grundlagen som iakttagandet av regelverk som helt och hållet är riksdagens interna, till exempel arbetsordningen. Tolkningen och praxisen tillåter de facto flexibilitet men utgångspunkten är klar även när det gäller riksdagen: bestämmelserna iakttas tills de ändras.

Riksdagens verksamhet påverkas av bestämmelser som gäller de mest varierande saker, t.ex. arbetarskydd eller dataskydd. Här begränsas granskningen till hur iakttagandet av bestämmelserna om riksdagens beslutsprocedurer kontrolleras – oberoende av om kontroll gäller själva förfarandet eller förutsättningarna för de avgöranden som träffas. Denna kontroll är inte bara några organs uppgift utan den bedrivs naturligtvis – och skall bedrivas – i alla riksdagsorgan som deltar i behandlingen och delvis också utanför riksdagen, till exempel vad gäller lagförslagens grundlagsenlighet redan när regeringens proposition bereds. Vid kontrollen av lagenligheten hos riksdagens verksamhet intar dock två organ, talmannen och grundlagsutskottet, en alldeles central position, som dels grundar sig på bestämmelser, dels stödjer sig på en lång riksdagstradition.

I den kontroll som talmannen och grundlagsutskottet utför är inte fråga enbart om kontroll av iakttagandet av grundlagen eller de tidigare grundlagarna. Kontrollen av andra författningsnivåer än grundlagen kan tänkas ha fått större betydelse genom att många procedurbestämmelser som tidigare ingick i riksdagsordningen nu har utfärdats i arbetsordningen. Det är dock motiverat att fästa huvudvikten vid hur iakttagandet av grundlagen kontrolleras. Just kontrollen av iakttagandet av grundlagen är den principiellt och till arbetsmängden viktigaste delen av kontrollen. De lösningar som omfattas därvid är av riktgivande betydelse inom riksdagen och – när det gäller kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet – av anseende även utanför riksdagen.

I denna kontroll har grundlagsutskottet och talmannen mycket olika men oundgängliga roller för det praktiska genomförandet av kontrollen. Något generaliserat kan man säga att det i sista hand ankommer på grundlagsutskottet att definiera vad som skall betraktas som grundlagsenligt, medan det åter ankommer på talmannen att se till att man faktiskt håller sig till ett avgörande eller förfarande som ansetts grundlagsenligt.

Grundlagsutskottet som övervakare av att grundlagen följs

Allmänna iakttagelser

Grundlagsutskottet blev ett permanent lagbestämt utskott vid folkrepresentationen genom lantdagsreformen 1906. Det tillkom delvis för att överta ståndslantdagens lagutskotts uppgifter, som i praktiken till stor del också hade omfattat att ge utlåtanden om lagförslags förhållande till grundlagen och ståndsprivilegierna.⁴⁰³ Grundlagsutskottet skulle enligt 40 och 69 § i LO 1906 bereda frågor om stiftande och ändring av grundlagen samt frågor som gällde granskning av lagligheten hos regeringsmedlemmarnas ämbetsåtgärder. Dessutom skulle det avgöra om det funnits grundlagsenliga orsaker till talmannens vägran. I lantdagsordningen nämndes inte med ett ord utskottets funktion som remissorgan i tolkningsfrågor gällande grundlagen.

I praktiken började det dock – som ett arv från ståndslantdagens lagutskott – få denna uppgift som remissorgan redan innan regeringsformen 1919 stiftades.⁴⁰⁴

Inte heller i riksdagsordningen 1928 omnämndes grundlagsutskottets roll som remissorgan för tolkning av grundlagen och således även som riksdagens övervakare av att grundlagen följs. I praktiken etablerades dock en sådan roll för utskottet. I synnerhet när det gäller lagstiftningsförfarandet blev det en allt självklarare praxis att den korrekta lagstiftningsordningen skulle, om det hade uppstått oklarhet beträffande den, säkerställas genom grundlagsutskottets ställningstagande. Denna roll främjades av att utskottet även i bestämmelserna gavs en mycket stark ställning i frågor som gällde grundlagen. Utskottet skulle bereda ärenden som gällde ändring av grundlagen eller lagstiftning i nära sakligt samband med grundlagen, granska förslag gällande riksdagens olika interna författningar och regeringens berättelse, behandla frågor gällande det juridiska ministeransvaret och skilja mellan riksdagen och talmannen då talmannen vägrat ta upp någon fråga⁴⁰⁵. Utskottets uppgift som remissorgan intogs i grundlagstexten först i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995. Då fogades till RO 46 § en mening som sedan nästan som sådan intogs även i den nya grundlagen (GL 74 §).⁴⁰⁶

I det nya grundlagssystemet bygger grundlagsutskottets roll vid kontrollen av grundlagsenligheten – utan att förändringar eftersträfvats – på vedertagen riksdagspraxis. Vedertagen praxis kan vara tillförlitlig men det är ändå skäl att betrakta det som viktigt att det nu uttryckligen föreskrivs i grundlagen att det är utskottets uppgift att ge utlåtanden om ”grundlagsenligheten” i fråga om ärenden som föreläggs utskottet

403 Ang. inrättandet av utskottet och den bakomliggande utvecklingen under ståndslantdagen se spec. Jyräki 1989, s. 438–464, samt kort även Riepula 1973, s. 50–53 och Jyräki 2003, s. 385–389.

404 Ang. utvecklingen under enkammarlandtags första år se Ahava 1914, s. 117–119 och Riepula 1973, s. 50–52, 116–134.

405 RO 46 och 80 § och ministeransvarighetslagen.

406 Ang. tillägget 1995 se L 970/1995 och RP 309/1993 RD, s. 79. Regeringen föreslog att utskottets uppgift skulle vara ”att pröva” om de ärenden som remitterats till det är grundlagsenliga. Grundlagsutskottet ändrade punkten så att utskottets uppgift blev ”att avge utlåtande”, se GrUB 25/1994 RD, s. 11.

”samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter” (GL 74 §).⁴⁰⁷ En annan viktig nyhet är att nu åläggs utskottet genom en uttrycklig bestämmelse (AO 38,2 §) att begära utlåtande av grundlagsutskottet om det i fråga om ett ärende som de behandlar ”råder oklarhet” om förslagets eller ärendets grundlagsenlighet eller förhållande till fördrag om de mänskliga rättigheterna. Bestämelsen motsvarar visserligen den situation som i allmänhet rått i praktiken men betyder samtidigt att de övriga utskottens prövning när det gäller att begära sådant utlåtande nu styrs av en uttrycklig bestämmelse. På begäran om dessa utlåtanden tillämpas således inte den allmänna bestämmelsen om begäran om utlåtande i AO 38,1 § som i princip innebär ändamålsenlighetsprövning.

Grundlagsutskottet kan inte på eget initiativ besluta att grundlagsenligheten hos något ärende som behandlas i riksdagen skall kontrolleras. Detta är i praktiken klart och kan också utläsas ur GL 74 §. Med tanke på en heltäckande kontroll av grundlagsenligheten kan det sätt på vilket ärenden föreläggs grundlagsutskottet ses som en slags osäkerhetsfaktor. Utgående från vedertagen praxis vid beredningen av ärenden är det ändå skäl att anta att plenums (AO 32,3 §) och de övriga utskottens beslut om när utlåtande skall begäras i själva verket mycket väl säkerställer att frågor om grundlagsenlighet som förtjänar uppmärksamhet föreläggs grundlagsutskottet. Om något ärende har förelagts det i något annat syfte än för att utreda grundlagsenligheten – till exempel en ändring av vallagen som remitterats till utskottet för beredning i sak – kan grundlagsutskottet naturligtvis även på eget initiativ undersöka frågan om grundlagsenlighet. Denna möjlighet har dock endast begränsad betydelse för kontrollen av grundlagsenligheten som helhet.

Till sin sammansättning och i princip även vad arbetsformerna beträffar är grundlagsutskottet ett normalt utskott som fungerar som riksdagens beredningsorgan. Tillspetsat kan man säga att det till sin sammansättning är ett politiskt organ som fungerar i en mycket politisk omgivning och som behandlar ärenden som ofta har en klar politisk betydelse. Huruvida ett förslag eller något annat ärende överensstämmer med grundlagen är åter en utpräglat juridisk fråga där avgörandet i första hand skall grunda sig på juridiska argument. I denna konstellation kan man knappast undvika frågan om hur man kan se till att grundlagsutskottets tolkningslösningar om grundlagsenligheten grundar sig på allmänt godkänd juridisk argumentering och att – vilket är viktig med tanke på utskottets status – de i allmänhet också anses grunda sig på dylik argumentering.

Det kan inte bli fråga om ett enda, uttömmande svar. Vissa synpunkter kan emellertid framföras.⁴⁰⁸ De hänför sig alla till praxis som utformats i utskottets arbete och

407 Utskottets uppgift att ge utlåtanden om olika ärendens, i allmänhet lagförslags, förhållande till fördrag om de mänskliga rättigheterna är av principiell och även praktisk betydelse. Den granskas ändå inte här, i första hand därför att tyngdpunkten i utskottets övervakningsarbete klart har legat på frågor om grundlagsenlighet och att frågor om de mänskliga rättigheterna i allmänhet kommer upp i situationer där man också behandlar de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i grundlagen.

408 Ang. något tidigare bedömningar av arten av grundlagsutskottets kontroll och hur den fungerat se Riepula 1973, s. 352–357 och Hidén 1974, s. 333–338.

riksdagen i allmänhet. Grundlagsutskottets verksamhet påverkas av en stark strävan att hålla sig till utskottets egen tidigare tolkningspraxis, hålla sig väl informerad om den och följa samma linje. Denna inställning torde delvis förklaras av den legalistiska tradition som påverkar den politiska verksamheten i Finland och den kontinuitet som ofta syns i parlamentens arbetsformer. En viktig sak i bakgrunden är uppenbarligen också att grundlagens koncisa bestämmelser nästan kräver komplettering i form av tolkningsavgöranden.

Den vedertagna formen för utskottets beslutsfattande som numera iakttas nästan utan undantag bygger på att utskottet hör utomstående sakkunniga i grundlagsenlighetsfrågor innan det fattar sitt eget beslut. Dessa sakkunniga är i allmänhet universitetslärare eller forskare eller vissa höga tjänstemän som är förtroga med författningsrätt. Att utskottet regelbundet hör sakkunniga säkerställer att utskottet i allmänhet förfogar över heltäckande information om såväl de författningsrättsliga frågor som hänför sig till det aktuella ärendet som de tolkningsmöjligheter som gäller dem och de faktorer som skall beaktas när de vägs. Hörandet av juridiska sakkunniga är numera också på så sätt institutionaliserat att de sakkunniga överlämnar skriftliga utlåtanden till utskottet, vilka efter beslutet är offentliga handlingar som således också kan kontrolleras.

Den tredje betydelsefulla omständigheten – sist men inte minst – är den aktning som grundlagsutskottets tolkningsverksamhet så småningom fått i riksdagen. Om riksdagsgrupperna skulle förhålla sig till grundlagsutskottets behandling av grundlagsfrågorna på samma sätt som till vilka andra ärenden som helst som behandlas i utskotten, kunde grupperna också försöka ge utskottsmedlemmarna anvisningar om vilken slags tolkning de bör understöda. Så kunde fallet vara framför allt i frågor av stor politisk vikt. Ett sådant förfarande kunde lätt leda till osäkerhet beträffande den juridiska grunden för utskottets tolkningsavgöranden och till att det förtroende som avgörandena åtnjuter i riksdagen försvagas. Det går inte att bygga upp någon absolut brandmur mellan politisk påverkan från grupperna och grundlagsutskottets avgörandeverksamhet på juridiska grunder. I praktiken tycks det ändå vara så att man i grupperna har lärt sig att erkänna denna avgörandeverksamhets speciella natur, för numera avhåller sig grupperna från att ta ställning till de tolkningsfrågor som tas upp i utskottet. Ju mera förbehållslöst grundlagsutskottets arbetes integritet respekteras i riksdagen, desto bättre förutsättningar har utskottet att utforma obestridliga juridiska tolkningar.

Kontrollen av lagförslag

Den överlägset största delen av grundlagsutskottets utlåtanden om grundlagsenligheten hos de behandlade ärendena gäller lagförslag. I största delen av dessa utlåtanden är det fråga om förhållandet mellan lagförslagets innehåll och skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. En sådan betoning inverkar också på vilka förslag som styrs till grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet har redan en

omfattande tolkningspraxis när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna, som måste beaktas vid lagberedningen. Den utgör också grund för talmanskonferensens (AO 32 §) och andra utskotts bedömningar av nödvändigheten av att begära utlåtande av grundlagsutskottet. I praktiken är det också med tanke på både den uppmärksamhet som de grundläggande fri- och rättigheterna får vid lagberedningen och de ärenden som styrs till grundlagsutskottet av betydelse att enligt anvisningarna för utarbetandet av regeringens lagförslag skall förslagens förhållande till grundlagen vid behov behandlas redan i propositionens motivering. I propositionen kan man också i detta sammanhang rekommendera att grundlagsutskottets ställningstagande inhämtas i ärendet.⁴⁰⁹

Praxis när det gäller lagars ingress tillför kontrollen av lagförslagens grundlagsenlighet ett eget drag. Eftersom ingressen i praktiken ingår redan i lagförslaget och eftersom där skall anges om lagen har stiftats i grundlagsordning (GL 79,1 §) innehåller alla lagförslag som remitteras till grundlagsutskottet för utlåtande i praktiken ett ställningstagande till lagförslagens grundlagsenlighet. Detta ställningstagande binder naturligtvis inte utskottet men den ståndpunkt som omfattats i regeringens proposition och som också behandlats i propositionens motivering kan naturligtvis inverka på prövningen i utskottet. Ingresspraxis har också den betydelsen att om grundlagsordning förutsätts i lagförslagens ingress har det redan på denna grund ansetts nödvändigt att grundlagsutskottet behandlar förslagens förhållande till grundlagen.⁴¹⁰

Vid granskningen av lagförslagens grundlagsenlighet har grundlagsutskottet tidigare i stor utsträckning – dock inte uteslutande – nöjt sig med att uttala sig enbart om lagstiftningsordningen, det vill säga huruvida lagförslaget i den föreslagna formen skall behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller på grund av sitt från grundlagen avvikande innehåll i grundlagsordning. I detta avseende har situationen dock förändrats väsentligt. Anslutningen till Europeiska människorättskonventionen 1990 och reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 framhävde betydelsen av det faktiska innehållsliga skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Även i övrigt accentuerades en avhållsam inställning till användningen av undantagslagar i samband med grundrättsreformen. I den nya grundlagen inskränktes möjligheten att använda undantagslagar (GL 73 §) och man gick in för principen att undvika undantagslagar.⁴¹¹ Som resultat av utvecklingen stiftas undantagslagar numera endast sällan på rent nationell grund.⁴¹² I denna utveckling ingår också att tyngdpunkten i grundlagsutskottets utlåtanden i fråga om lagar som är problematiska med avseende på grundlagsenligheten numera starkt ligger på vilka slags ändringar som måste

409 Se Hallituksen esityksen laatimisohejeet. Oikeusministeriön julkaisuja 2003:4 (Helsinki 2004), s. 23–24.

410 Det som sägs i texten gäller lagar som stiftas som undantagslagar. Ang. remitteringen av sådana lagförslag till grundlagsutskottet se även GrUB 9/1999 RD, s. 3. Lagförslag som avser egentlig ändring av grundlagen skall alltid remitteras till grundlagsutskottet för beredning i sak (AO 32,4 §).

411 Ang. principen att undvika undantagslagar se GrUB 10/1998 RD, s. 22–23, samt t.ex. Veli-Pekka Viljanen, Poikkeuslakien välttämisen periaate. Lakimies 1999, s. 961–972 och Jyräki 2003, s. 275–277 och det som anförs i anknytning till fotnot 299.

412 Principen att undvika undantagslagar gäller endast lagar som stiftas på ren nationell grund, inte t.ex. stiftandet av en lag om sättande i kraft av ett fördrag som anses avvika från grundlagen (GL 95,2 §).

göras i lagförslaget för att det skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottets kontrolluppgift har i och med denna utveckling också fått en kännbart styrande karaktär.

Grundlagsutskottets tolkningsställningstagandens bindande verkan i riksdagen

De förslag som grundlagsutskottet lägger fram i egenskap av utskott som står för sakberedningen av något ärende ("betänkandetsutskott"), är i princip i precis samma ställning som de övriga beredningsutskottens förslag: det är beroende av plenums prövning om man följer dem eller avviker från dem. Grundlagsutskottets ställningstaganden till något ärendes grundlagsenlighet har däremot en annan status – oberoende av om de framförs, vilket är det vanliga, i ett utlåtande till ett annat utskott vilket gäller uttryckligen grundlagsenligheten, eller som uttalanden i ett betänkande som utskottet överlämnar i egenskap av betänkandetsutskott eller i ett betänkande som utskottet annars i undantagsfall överlämnar till plenum.⁴¹³ Med undantag för ställningstaganden i fall där talmannen vägrat (GL 42,2 §), som omtalas särskilt senare, föreskrivs det ingenting särskilt om den juridiskt bindande verkan av dylika ställningstaganden av grundlagsutskottet. Avsaknaden av bestämmelser kan dock här förklaras så att den synnerligen stabila praxisen har betraktats som en tillräcklig garanti för att dessa ställningstaganden av grundlagsutskottet följs i riksdagen. I sak binder de alltså den övriga riksdagen.⁴¹⁴

Denna juridiskt bindande verkan gäller enligt ordalydelsen i GL 74 § utlåtanden om "grundlagsenligheten". Det är inte skäl att tolka denna definition snävt när utskottet avger sina utlåtanden. I egenskap av specialorgan för frågor i anslutning till grundlagen är det utskottets uppgift – liksom de andra utskottens inom det egna området – att i sina utlåtanden förmedla kunskap och rekommendationer i frågor som ansluter sig till grundlagen, till exempel utvecklande av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna eller rättsskyddet. Den juridiskt bindande verkan omfattar dock endast klara uttalanden om grundlagsenlighet eller grundlagsstridighet, däremot inte andra styrande eller rekommenderande uttalanden som gäller den fortsatta beredningen av ärendets innehåll. När den juridiskt bindande verkan begränsas på detta sätt är det

413 Som betänkanden som avser beredning i sak, även om de är juridiskt fokuserade, kan betraktas betänkanden i ministeransvarighetsärenden eller i GL 28 § avsedda betänkanden som gäller ledamotsuppdragets fortbestånd (t.ex. GrUB 5/1993 RD och GrUB 15/1993 RD). Betänkanden som helt klart avser att avgöra en juridisk fråga är betänkanden som gäller talmannens vägran (GL 42,2 §) (t.ex. GrUB 2/1992 RD). I undantagsfall kan grundlagsutskottet vid riksdagsbehandlingen av ett lagförslag bli tvunget att komma med ett ställningstagande – betänkande – gällande grundlagsenligheten direkt till plenum (t.ex. GrUB 14/1977 RD, som gällde reformen av inlösningslagstiftningen).

414 Av de ställningstaganden som framfördes i samband med stiftandet av den nya grundlagen se RP 1/1998 RD, s. 126, där det konstaterades bl.a.: "Övriga utskott och plenum skall behöriigen beakta grundlagsutskottets statsförfattningsrättsliga synpunkter – Talmannen skall således också övervaka att grundlagsutskottets synpunkter blir behöriigen beaktade under den fortsatta behandlingen av ärendet." Se även grundlagsutskottets kommentar i anslutning till detta (GrUB 10/1998 RD, s. 23): "I motiveringen till propositionen – – följs vedertagen praxis, enligt vilken grundlagsutskottets utlåtanden i frågor som gäller grundlagen och de mänskliga rättigheterna anses vara bindande i riksdagsbehandlingen olika faser." Dessa ställningstagandens bindande natur bygger indirekt också på att utskottets ställningstagande till talmannens vägran – som ofta kan grunda sig just på utskottets tolkningslinjer – är bindande (GL 42,2 §). – I praktiken torde det inte gå att uppvisa något fall där grundlagsutskottets klart uttalade ståndpunkt att ett förslag eller ett ärende strider mot grundlagen inte skulle ha följts i riksdagen. En annan sak är att utskottet inte nödvändigtvis alltid har framfört sin ståndpunkt tillräckligt exakt. Ang. fall där talmannen har vägrat att uppta ett förslag gällande ingressen till omröstning, se t.ex. 1982 RD ptk, s. 1187 och 1981 RD ptk, s. 1759.

i grunden inte fråga om en uppgiftsfördelning mellan utskotten utan om demokrati och plenums ställning. Den juridiskt förpliktande verkan av dylika uttalanden av grundlagsutskottet har samma räckvidd i det utskott som mottagit utlåtandet och i plenum. Makten att juridiskt binda plenums beslutsfattande är en mycket betydande form av maktutövning i ett demokratiskt system. Den måste här anses begränsa sig endast till den särskilda uppgift som vedertagen författningspraxis och även ordalydelsen i GL 74 § anger för grundlagsutskottet, det vill säga att träffa avgöranden om grundlagsenligheten (lagstiftningsordningen).

Talmannen som övervakare av iakttagandet av grundlagen

De uppgifter som i grundlagen – i första hand GL 42 § – föreskrivs för talmannen vid övervakningen av lagligheten motsvarar i allt väsentligt de bestämmelser som i samband med lantdagsreformen intogs i lantdagsordningen 1906 och sedan överfördes till riksdagsordningen 1928.⁴¹⁵ I övervakningen av att grundlagen följs ingår också att se till att bestämmelserna om riksdagsledamöternas uppträdande (GL 31 §) följs i plenum. Både denna fråga och talmannens uppgift att allmänt leda plenum har behandlats redan i tidigare avsnitt, så de tas inte upp i detta sammanhang.

Grundlagen innehåller två centrala bestämmelser om talmannens övervakningsuppgift. Enligt 42 § 1 mom. i grundlagen skall talmannen övervaka att grundlagen iakttas vid behandlingen av ärenden i plenum. I 2 mom. har förhållandet mellan denna övervakningsskyldighet och vissa rättigheter av väsentlig betydelse för riksdagens verksamhet fastställts genom att det föreskrivs att talmannen får vägra att ta upp ett ärende till behandling och ett förslag till omröstning endast om talmannen anser det strida mot grundlagen eller någon annan lag eller mot ett beslut som riksdagen redan har fattat. Om talmannen vägrar och riksdagen inte nöjer sig med talmannens förfarande, skall grundlagsutskottet avgöra ”om talmannen har förfarit riktigt”, det vill säga om det har funnits i grundlagen avsedda orsaker till vägran.

Synpunkter på talmannens allmänna övervakningsuppgift

Det är talmannens uppgift att övervaka att grundlagen iakttas vid behandlingen av ärenden i plenum. Detta innebär en omfattande skyldighet att se till att man inte i något avseende avviker från grundlagen i plenum. I övervakningen ingår inte bara att övervaka själva förfarandet i plenum utan också att se till att de behandlade ärendena till sin art och vad den behandling som föregår plenarbehandlingen beträffar uppfyller de krav som ställs i grundlagen eller som kan härledas ur den. I övervakningen ingår således i princip att det behandlade ärendet har tagits upp på det sätt som förutsätts i grundlagen, att det preliminärt har behandlats före plenum på det sätt som grundlagen förutsätter och att själva förfarandet i plenum överensstämmer med grundlagen. Dessutom skall talmannen övervaka att kraven på ett värdigt och

⁴¹⁵ Ang. talmannens allmänna övervakningsuppgift i plenum se LO 1906 47 § och motsvarande RO 1928 55 § samt om talmannens rätt att vägra LO 1906 69 § och motsvarande RO 1928 80 §. Ang. talmannens skyldighet att övervaka ledamöternas uppträdande se LO 1906 48 § och RO 1928 58 §.

sakligt uppträdande uppfylls och att grundlagens normer för kvalificerad majoritet iakttagas i beslutsfattandet.

Det är kanske inte helt entydigt att talmannens rätt att vägra täcker alla situationer som talmannen skall övervaka, med andra ord att talmannen har tillräckliga befogenheter att reagera i samtliga situationer som strider mot grundlagen. Det verkar ändå som om talmannens rätt att vägra vore tillräckligt omfattande med hänsyn till behoven. I praktiken torde det snarare vara så att vedertagen praxis i riksdagen – den parlamentariska kulturen – och tjänstemannaberedningen innebär sådan ”övervakning” att de befogenheter att vägra som föreskrivits för talmannen inte just behöver utnyttjas.

Det förbud som ålagts talmannen att delta i debatten och omröstningarna var i de tidigare grundlagarna förenade med ett uttalande enligt vilket talmannen inte fick föreslå något annat än det som var nödvändigt för verkställighet av grundlagarna, riksdagens beslut eller arbetsordningen.⁴¹⁶ Uttalandet visade att talmannens övervakningsuppgift i plenum inte bara var av negativ karaktär, utan den hade också ett positivt element, skyldighet att på eget initiativ vidta åtgärder när det var nödvändigt för att trygga ett lagligt förfarande och grundlagsenliga beslut i plenum. Det var inte fråga om frihet att föreslå grundlagsenliga alternativ, om förslag som stred mot grundlagen hade lagts fram, utan om rätt att lägga fram förslag när man inte kom fram till ett lagenligt förfarande eller beslut utan talmannens förslag. I det nya grundlagssystemet har motsvarande bestämmelse – utan strävan efter innehållsliga ändringar – intagits i AO 49 §.

Talmannen har även i praktiken lagt fram förslag medan de tidigare grundlagarna gällde.⁴¹⁷ Under 1962 års riksdag förekom ett fall som är intressant i synnerhet med tanke på tillsynen över lagarnas grundlagsenlighet.

Vid behandlingen av en proposition som gällde lönerna för skogs- och flottningsarbete hade man såväl i socialutskottet som i stora utskottet tvistat om inhämtandet av grundlagsutskottets utlåtande. Frågan om inhämtande av utlåtande var förknippad med misstankar om att de minimilönearrangemang som ingick i lagen skulle innebära sådan ekonomisk reglering och kanske också befogenhetsdelegering som krävde grundlagsordning. Grundlagsutskottets utlåtande inhämtades ändå inte. Då lagens innehåll bland annat efter debatt om grundlagsenligheten hade godkänts i andra behandling konstaterade talmannen att lagens godkända ordalydelse förutsätter grundlagsordning och han vägrade därför att föredra ingressen i den form som stora utskottet föreslagit och som förutsatte vanlig lagstiftningsordning. Då något annat förslag inte lades fram, avbröts sammanträdet och talmanskonferensen samlades. Efter avbrottet lades det fram ett förslag om att riksdagen inte skulle godkänna talmannens förfarande, men det förlorade vid omröstningen. Inte heller efter detta lade någon fram något annat förslag och då föreslog talmannen själv en ingress som förutsatte grundlagsordning. Detta förslag av talmannen godkändes utan debatt. Det kan anses att talmannens förslag var nödvändigt så

416 LO 1906 47,2 §, RO 1928 55,2 §.

417 Hakkila (1939, s. 541) nämner som exempel ett fall under 1925 års riksdag där talmannen på eget initiativ – visserligen i enlighet med ledamot Helos förslag som inte vunnit understöd – lade fram ett förslag om att ett på förordning baserat anslag skulle tas in i statsbudgeten, 1925 RD ptk, s. 1729. Hakkila anser att förfaringsättet är korrekt, eftersom det ingick i verkställigheten av grundlagarna att på förordning baserade anslag intogs i statsbudgeten.

att riksdagen skulle komma åt att fatta ett beslut som var förenligt med den normala grundlagsenliga praxisen och dessutom juridiskt helt möjligt.⁴¹⁸

Under 1977 års riksdag i samband med behandlingen av det så kallade markpaketet hade stora utskottet i sitt betänkande föreslagit en form för ingressen i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter som förutsatte grundlagsordning. I andra behandling företogs emellertid i lagen ändringar som gällde oförtjänt värdestegring på mark och som gjorde att riksdagen vid behandlingen av ingressen beslöt att begära utlåtande av grundlagsutskottet. Sedan utskottet i sitt betänkande anförde att lagen i den föreslagna formen kan stiftas som vanlig lag föreslog talmannen själv när den andra behandlingen fortsatte att hänvisningen till att lagen skulle stiftas i grundlagsordning skulle slopas i ingressen. Under sammanträdet föreslogs också att ingressen skulle godkännas i enlighet med stora utskottets betänkande. Med hänvisning till grundlagsutskottets ställningstagande vägrade talmannen ändå att föredra förslaget. Efter omröstning beslöt riksdagen att nöja sig med talmannens vägran.⁴¹⁹

Talmannens vägran

Trots att ordalydelsen i GL 42 § 2 mom. hänvisar till talmannens rätt och inte skyldighet att vägra, är det med beaktande av den allmänna övervakningsskyldigheten i 1 mom. konsekvent att anse att talmannen när villkoren i 2 mom. är uppfyllda alltid har skyldighet att vägra att ta upp saken till behandling eller ett förslag till omröstning. Det ena villkoret för vägran som nämns i bestämmelsen, ”mot ett beslut som riksdagen redan har tagit” kan i första hand anses hänföra sig till tryggheten av ett rationellt beslutsfattande, att det inte inom samma sakkomplex fattas beslut som avviker från ett redan fattat beslut eller beslut som upprepar samma sak.⁴²⁰ Konflikt med grundlagen eller någon annan lag som förutsättning för vägran kan inbegripa mycket varierande situationer: till exempel ärenden som tagits upp på felaktigt sätt, ärenden som inte hör till riksdagens behörighet, initiativ som inte uppfyller villkoren i grundlagen eller förslag som strider mot bestämmelserna om plenarförfarandet.⁴²¹ Den principiellt och till de praktiska effekterna viktigaste gruppen av dessa fall utgör ändå de som gäller lagstiftningsordningen och som i allmänhet berör ingressens ordalydelse.

Lagarnas innehåll är i sista hand beroende av plenums prövning. Den praxis som utformats när beslut fattas om ingressens innehåll är emellertid beaktansvärd redan därför att beslutet om innehållet i den punkt i ingressen som gäller lagstiftningsordningen i praktiken inte har ansetts ankomma på plenum, utan på talmannen som

418 Se RP 102/1962 RD och 1962 RD ptk, s. 2257–2267 samt ang. det aktuella fallet även Hidén 1974, s. 236–237 och Paavo Kastari, Perustuslainsäätämisyjärjestystä osoittavan johtolauseen käsittelystä eduskunnassa. Lakimies 1965, s. 104. Ang. den fortsatta behandlingen kan nämnas att när lagförslaget till följd av att ingressen ändrats återfördes till stora utskottet, ändrade utskottet lagtexten så mycket att när dessa förslag sedan hade godkänts i fortsatt andra behandling, ansåg talmannen att han kunde föredra ingressen i en form som förutsatte vanlig lagstiftningsordning.

419 Se RP 179/1975 II RD, StoUB 27/1977 RD och GrUB 14/1977 RD samt 1977 RD ptk, s. 1125–1132.

420 Ang. tidiga situationer av denna typ se Hakkila 1939, s. 610–611.

421 Ang. tidiga situationer av olika typ se Hakkila 1939, s. 604–609. Av senare fall kan nämnas talmannens vägran som behandlas i GrUB 2/1992, där det var fråga om huruvida budgetmotioner som väckts i samband med tilläggsbudgetpropositionen hade ”direkt” samband med tilläggsbudgetpropositionen på det sätt som förutsatts i grundlagen, och den vägran som behandlas i GrUB 21/1983 RD och som gällde iakttagande av bestämmelserna om bordläggning av ärenden i plenum.

övervakar förfarandets grundlagsenlighet (eller i sista hand på grundlagsutskottet, om ärendet remitteras dit på grund av talmannens vägran). Praxisen när det gäller övervakningen av innehållet i denna del av ingressen är så vedertagen att det senaste fallet där talmannen har tillåtit omröstning om ett uttalande om lagstiftningsordningen i en ingress veterligen inträffade 1939. Efter detta torde man i praktiken endast kunna påvisa avgöranden där talmannen har vägrat att ta upp förslag gällande ingressen till omröstning. Sålunda har talmannen utgått ifrån att detta är en juridisk fråga som inte kan lösas genom omröstning i plenum.⁴²²

De avgöranden som talmannen träffar i samband med övervakningen av grundlagsenligheten hör till talmannens egen självständiga beslutanderätt. Även i dessa frågor kan talmanskonferensen fungera som rådgivande organ. Såsom antyds ovan är de ståndpunkter gällande grundlagsenligheten som grundlagsutskottet framfört i någon fråga bindande för talmannen och plenum i den frågan. Talmannens övervakningsuppgift gäller i princip också sådana grundlagsenlighetsfrågor – eller grundlagsenlighetsfrågor av sådan typ – som aldrig har avgjorts i grundlagsutskottet. I praktiken hör frågor i anslutning till lagstiftningsordningen till de viktigaste i talmannens övervakningsuppgift. När det gäller dem har grundlagsutskottet i allmänhet utformat en praxis som talmannen bör beakta och som talmannen följer. Generaliserat kan man säga att de linjer som skall iakttas i frågor om lagstiftningsordningen i riksdagen fastställs av grundlagsutskottet medan talmannen säkerställer att de iakttas i beslutsfattandet.

Talmannens makt att själv genom att åberopa grundlagsstridighet förhindra att ett beslut fattas i plenum är – av förståeliga skäl – inte absolut. Om talmannen vägrar att ta upp ett ärende till behandling eller ett förslag till omröstning, kan plenum remittera talmannens vägran till grundlagsutskottet för prövning. Denna möjlighet gäller endast talmannens vägran – ett positivt avgörande, till exempel att ett förslag tas upp till omröstning, kan sålunda inte remitteras till utskottet. Utskottets ställningstagande till grundlagsenligheten hos talmannens vägran är enligt GL 42,2 § bindande för plenum och talmannen. Möjligheten att remittera talmannens vägran till grundlagsutskottet kan betraktas som en kontroll- eller säkringsordning i anslutning till talmannens verksamhet. Å andra sidan innebär den också ett indirekt säkerställande av att de tolkningslinjer av grundlagen som utvisas av grundlagsutskottets praxis följs i plenum och i talmannens övervakningsverksamhet.

Efter att den nya grundlagen trädde i kraft har det inte förekommit något fall där talmannens vägran skulle ha remitterats till grundlagsutskottet för prövning. Följande fyra fall är från 1990- och 1980-talen.

I det fall som behandlas i betänkande GrUB 2/1992 RD hade talmannen vägrat att föredra sammanlagt tio budgetmotioner i samband med tilläggsbudgetpropositionen därför att de enligt hans uppfattning inte hade sådant direkt samband med tilläggsbudgetpropositionen som förutsattes i RO 31 §.

⁴²² Ang. frågor och praxis i anslutning till uttalanden om lagstiftningsordningen i ingressen se närmare Hidén 1974, s. 157–166, spec. s. 166 och de källor som nämns där.

Grundlagsutskottet ansåg att föredragning av två av motionerna skulle ha stridit mot grundlagen medan så inte var fallet med åtta andra motioner.

I det ärende som behandlas i betänkande GrUB 21/1983 RD hade talmannen vägrat att för omröstning föredra ett förslag om bordläggning till riksdagens sista plenum av en lagmotion som föredragits för remittering till utskott, eftersom ärendet enligt hans åsikt skulle bordläggas i enlighet med RO 64 § till något av riksdagens närmast följande plena. Utskottet ansåg att det skulle strida mot grundlagen att föredra förslaget för omröstning.

I det fall som behandlas i betänkande GrUB 17/1980 RD hade talmannen vägrat att föredra en lagmotion därför att den regeringsproposition som motionen anslöt sig till enligt talmannens åsikt inte på det sätt som de dåvarande bestämmelserna förutsatte hade gett direkt anledning till väckande av lagmotionen under annan tid än den allmänna motionstiden. Utskottet ansåg i sitt betänkande att det inte skulle strida mot grundlagen att föredra den aktuella motionen. Detta var emellertid inte en äkta situation, utan helt konstruerad. Inom riksdagen var man missnöjd med den rådande snäva tolkningen av ledamöternas motionsrätt och därför konstruerade man medvetet en situation där grundlagsutskottet skulle bli tvunget att pröva saken och där man hoppades att det skulle komma fram till en tolkning som luckrade upp den tidigare tolkningslinjen. Situationens speciella karaktär beskrivs av att det var vice talmannen som väckt motionen och att grundlagsutskottet avlät ett betänkande vars bilagor jämte tryckta sakkunnigutlåtanden omfattade 118 sidor.⁴²³

I det fall som behandlas i GrUB 14/1980 hade talmannen vägrat framställa omröstningsproposition om ett förslag om bordläggning av behandlingen av en interpellation eftersom han ansåg att enligt AO:s bestämmelser är det endast tillåtet att uppskjuta fattandet av beslut om övergång till dagordningen eller om remiss av ärendet till ett utskott, sedan diskussionen i ärendet förklarats avslutad. Grundlagsutskottet ansåg att framställande av en omröstningsproposition om förslaget i fråga skulle stå i strid med grundlagen.

⁴²³ Ang. fallet och dess bakgrund och betydelse se närmare Mikael Hidén, "...antaa perusteltu lausunto siitä, onko...". Lakimies 1980, s. 586–618.

XIII VISSA ANDRA FRÅGOR

Riksdagens rätt att få information

När det gäller frågan om riksdagens rätt att få information kan man iaktta två granskningsaspekter eller –nivåer som går in i varandra men ändå är separata. Informationsutbyte och samtalskontakt mellan riksdagen och regeringen är oundgängliga element för att det parlamentariska systemet skall fungera. Regeringen måste hålla riksdagen informerad om alla frågor som gäller regeringens verksamhet. Denna information till riksdagen är i många avseenden särskilt reglerad och obligatorisk, till exempel de berättelser som skall överlämnas till riksdagen, eller reglerad och valfri, till exempel statsrådets upplysningar och redogörelser eller statsministerns meddelanden. Parallellt med den information som utgår från regeringen finns det arrangemang där initiativet kommer från riksdagen, till exempel interpellationer, spørsmål eller debatter i riksdagen. I den fortlöpande informationen till riksdagen ingår också att riksdagen, och där närmast stora utskottet och utrikesutskottet, får de uppgifter som är nödvändiga för att riksdagen skall kunna delta i den nationella beredningen av EU-ärenden. Hit kan också räknas statsministerns skyldighet att informera om Europeiska rådets möten. En organiserad uppgiftslämningsform är också de utredningar som föreskrivs allmänt för utskottens del och särskilt i fråga om internationella ärenden.

Förutom de särskilt reglerade informationsformerna ingår även annars i det parlamentariska systemets funktion ett krav på att riksdagen skall få all den information som den behöver för sitt beslutsfattande, oberoende av om det är fråga om till exempel motivering till regeringens propositioner eller att höra företrädare för ministeriet vid utskottsberedningen. Allmänt taget kan man konstatera att i det parlamentariska systemet måste riksdagen få all den information som krävs för dess beslutsfattande. Samtidigt kan det förutsättas att informationen är saklig och tillförlitlig. I princip bär regeringen och dess medlemmar det parlamentariska ansvaret för informationen. Ansvaret för att den givna informationen är korrekt torde i extrema fall också kunna bli juridiskt. En fråga som hänför sig till ovan sagda men som ändå skall ordnas i någon mån separat gäller riksdagens organs och ledamöternas rätt att få upplysningar eller handlingar om ett visst ärende från regeringen eller någon annanstans.⁴²⁴

Redan i lantdagsordningen 1906 ingick en bestämmelse (46 §) om rätt för utskotten att genom senatens ordförandes försorg få upplysningar och handlingar av myndigheterna, visserligen med förbehållet ”såvitt möjligt”. Förbehållet blev inte särskilt mycket lindrigare genom den ändring som företogs i bestämmelsen 1917, då det föreskrevs att skälet skulle ges utskottet tillkänna, om upplysningarna inte kunde meddelas. Bestämmelsen överfördes huvudsakligen i denna form till 53 § i RO 1928. Den förblev i sak oförändrad tills den nya grundlagen stiftades, med undantag för den principiellt viktiga ändring som företogs 1990 då hänvisningen till möjligheten

424 Denna slags rätt att få information ”till riksdagen” berörs också av revisionsutskottets i GL 90,3 § (596/2007) föreskrivna rätt att av myndigheter och andra som de övervakar få de upplysningar de behöver för att sköta sitt uppdrag. Då rätten att få upplysningar här gäller en mycket avskild ärendekategori och även i grundlagens bestämmelse beskrivs som identisk med en myndighets – statens revisionsverks – rätt, granskas den inte desto mera här.

att upplysningarna inte kunde meddelas slopades.⁴²⁵ I den nya grundlagen intogs bestämmelsens huvudsakliga innehåll som sådant, men så att den utsträcktes även till andra organ i riksdagen (GL 47 §). Samtidigt tillfogades en ny bestämmelse om rätt för enskilda riksdagsledamöter att få uppgifter.

Rätt att få upplysningar och handlingar har enligt GL 47,1 § förutom utskotten även andra riksdagsorgan. Då det i sista hand är fråga om riksdagens rätt att få upplysningar torde som andra organ här betraktas endast organ som utgör en del av riksdagens verksamhet som statsorgan.⁴²⁶ I bestämmelsen har ansvaret för att se till att upplysningar fås lagts på den minister som saken gäller. Där finns ingen hänvisning till att ministern kunde vägra att se till att de upplysningar som enligt bestämmelser kommer i fråga lämnas. Då bestämmelsen ersätter motsvarande bestämmelse i RO 53 §, är det avgörande för tolkningen av den vad grundlagsutskottet i detta avseende uttalade när man behandlade ändringen av bestämmelsen under 1990 års riksdag (GrUB 7/1990 RD). Regeringen hade i sin proposition föreslagit ett särskilt moment enligt vilket utskottet skulle meddelas orsaken om upplysningarna inte kunde lämnas. Av denna anledning konstaterade utskottet bland annat:

”-- Det vore alltså alltjämt en ovillkorlig utgångspunkt att ett utskott bör få alla de upplysningar som det behöver för att sköta sina uppgifter. Utskotten har sålunda en generell rätt att få upplysningar, och i detta avseende är utskottens ställning t.ex. inte beroende av resp. ministeriums ändamålsenlighetsprövning. Denna utgångspunkt förblir oförändrad även om de upplysningar ett utskott behöver vore sådana till sin juridiska karaktär att de borde hållas hemliga. I detta avseende kan den vaga ordalydelsen i 3 mom. felaktigt förstås så att den tyder på att det vore möjligt att fritt pröva om uppgifter inte skall lämnas ut. Utskottet har strukit momentet som vilseledande.”

Utgående från utskottets ställningstagande och historien bakom GL 47 § kan det betraktas som obestriddigt att den rätt att få upplysningar som avses här gäller också sekretessbelagda handlingar. Det finns knappast heller andra skäl för att ministern skulle ha möjlighet att på grunder som gäller informationens innehåll vägra att se till att upplysningarna erhålls.⁴²⁷

Rätten att få upplysningar gäller endast uppgifter som ett utskott eller något annat organ behöver för att sköta sina konstitutionsenliga uppgifter. De uppgifter som kan komma i fråga begränsas också av att rätten gäller endast upplysningar och hand-

425 Ang. bakgrunden till och utformningen av bestämmelserna i fråga se närmare Mikael Hidén, *Eduskunnan valiokuntien yleisistä tiedonsaantioikeudesta, Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933–98–1993* (Turku 1993), s. 33–40. Ang. ändringarna 1990 se RP 89/1990 RD och GrUB 7/1990 RD.

426 Ang. utvidgning av kretsen av organ berättigade att få upplysningen även till andra organ motiverades inte i samband med grundlagsreformen, se RP 1/1998 RD, s. 97. Som exempel på organ som avses i bestämmelsen nämns i propositionen talmanskonferensen och kanslikommissionen.

427 Även om en minister inte kan vägra att tillställa utskottet en handling genom att hänvisa till dess konfidentiella natur, är möjligheten att få sekretessbelagda handlingar inte till alla delar oproblematisk. Se Anna-Riitta Wallin & Timo Konstari, *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait* (Helsinki 2000), s. 301 där det konstateras att statsrådet eller en enskild statsrådsmedlem inte har en allmän rätt att få sekretessbelagda handlingar t.ex. av den underlydande förvaltningen. Detta torde innebära att skyldigheten att lämna upplysningar inte allmänt kan täcka sådant konfidentiellt material och konfidentiella uppgifter som innehas av den förvaltning som lyder under ministeriet.

lingar som finns hos myndigheterna. På grundval av denna punkt kan man således inte förutsätta att myndigheterna till exempel skulle inhämta vissa handlingar eller utarbета vissa utredningar. Trots att ministerns skyldighet enligt bestämmelsen gäller handlingar och upplysningar som finns hos ”myndigheterna”, kan bestämmelsen inte förbehållslöst anses betyda handlingar hos självstyrande samfunds myndigheter och inte heller handlingar som gäller utövandet av dömande makt i enskilda fall. Grundlagens bestämmelse hänför sig konkret till riksdagens verksamhet som statsorgan och betyder här åtminstone i första hand en förpliktelse som är riktad till den verkställande makten och den som bär det parlamentariska ansvaret för ledningen av denna makt. Bestämmelsen avser inte självstyrande samfunds verksamhet och konkret utövning av den dömande makten som i grundlagen är organiserad separat från den verkställande makten.⁴²⁸

I de tidigare grundlagarna garanterades riksdagsledamöterna som enskilda aktörer ingen särskild rätt att få uppgifter. En sådan rätt föreskrivs nu i GL 47 § 3 mom.⁴²⁹ Ledamöternas rätt att få uppgifter avviker i vissa avseenden från utskottens rätt att få upplysningar. Den gäller inte uppgifter som skall hållas hemliga och inte uppgifter som gäller en proposition om statsbudgeten under beredning. Den i bestämmelsen avsedda rätten att få ”uppgifter” grundar inte heller någon särskild rätt att få handlingar. Bestämmelsen kan av förståeliga skäl å andra sidan inte heller utöka eller inskränka de rättigheter som en riksdagsledamot som individ har med stöd av de allmänna bestämmelserna. Rätten gäller endast uppgifter som behövs för att handha uppdraget som riksdagsledamot. En sådan avgränsning är innehållsmässigt anmärkningsvärt omfattande men samtidigt principiellt viktig: i grundlagen förhindras på detta sätt klart att rätten att få uppgifter används för privata ändamål eller ändamål som annars står utanför riksdagsarbetet.

Till skillnad från utskottens rätt att få upplysningar, som i enlighet med de parlamentariska syftena är bunden till att ske med ministerns bistånd, har riksdagsledamöternas rätt att få uppgifter – på samma sätt som den allmänna regleringen av individens rättigheter – utformats som en rätt att få uppgifter direkt av myndigheterna. Av denna anledning kan inte heller de reservationer som har framförts ovan beträffande de myndigheter som kommer i fråga när det gäller utskottens rätt att få upplysningar tillämpas direkt på den.⁴³⁰

Riksdagsledamöternas rätt att få uppgifter gäller uppgifter som finns hos myndigheterna och kan inte som sådan förplikta myndigheterna att inhämta uppgifter eller utarbета utredningar.

428 Ang. synpunkter på frågan se närmare Hidén 1993, s. 39–40.

429 Bestämmelsen fogades till förslaget till grundlag i grundlagsutskottet. Bestämmelsen är dock inte egentligen utskottets skapelse, utan den hade ingått i grundlagsförslaget i kommittéskedet, men utelämnats i regeringens proposition. Utskottet motiverade tillägget i första hand endast med dess principiella vikt. Se Kommittébetänkande 1997:13, s. 178, 334, RP 1/1998 RD, s. 97 och GrUB 10/1998 RD, s. 16–17.

430 När grundlagsutskottet föreslog bestämmelsen ansåg man det som en viktig utgångspunkt att riksdagsledamöterna utgående från denna bestämmelse skaffar sig uppgifter ”i första hand via ministerierna”, GrUB 10/1998 RD, s. 16. Denna ”rekommendation” begränsar inte en riksdagsledamots rätt enligt bestämmelsen att vända sig direkt till myndigheten i fråga.

Rätten att få upplysningar är en juridisk fråga och oberoende av vilka normer som gäller sekretess och tystnadsplikt i riksdagen. Hur den de facto fungerar är emellertid i praktiken beroende av den sekretessgrad med vilken saken behandlas i riksdagen. Offentlighet och sekretess behandlas separat senare. I detta sammanhang är det skäl att separat nämna i korthet hur riksdagsledamöternas tystnadsplikt är ordnad i grundlagen.

I fråga om ledamöternas tystnadsplikt fanns i RO 1928 ursprungligen bara en bestämmelse om skyldighet för utrikesutskottets medlemmar att iaktta den förtegenhet som regeringen finner ärendets beskaffenhet kräva (RO 48,4 §). Dessutom infördes i samband med anslutningen till Europeiska unionen (1551/1994) en ny RO 54 f §, som var mera riksdagspositiv så till vida att enligt den skulle utskott som deltog i behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen iaktta sådan sekretess som utskottet ”efter att ha hört statsrådet” ansåg att ärendets art krävde. I den nya grundlagen finns en ny enhetlig bestämmelse om riksdagsledamöternas tystnadsplikt i GL 50 § 3 mom. Enligt den allmänna bestämmelsen i början av momentet är utskottens medlemmar bundna att iaktta sådan sekretess som utskotten anser att ett ärende särskilt kräver. Bestämmelsen motsvarar vedertagen praxis som har grundat sig på att utskottsbehandlingen inte är offentlig. Den ger utskotten en omfattande prövningsrätt som åtminstone i princip begränsas av att tystnadsplikt skall förutsättas endast ”av tvingande skäl”.

De allmänna bestämmelserna kompletteras i momentet av en specialbestämmelse om behandlingen av landets internationella förhållanden eller ärenden som gäller Europeiska unionen. När sådana ärenden behandlas skall alla utskott iaktta sådan sekretess som utrikesutskottet eller stora utskottet efter att ha hört statsrådet har ansett att ärendets art kräver. Att beslutanderätten om sekretessen koncentreras till dessa två utskott baserar sig här i första hand på att i de nämnda ärendena bär de det övergripande ansvaret för beredningen av ärendena medan de andra utskotten vid behov ger utlåtande.

Språken i riksdagsarbetet

I linje med landets tvåspråkighet föreskrivs i GL 51 § att ”i riksdagsarbetet används finska eller svenska”. Bestämmelsen gällande nationalspråkens ställning innebär samtidigt att inga andra språk kan användas i riksdagsarbetet.⁴³¹ Riksdagsledamöterna har rätt att använda finska eller svenska när de utarbetar motioner, spørsmål eller andra handlingar och när de deltar i debatten i plenum, utskotten och andra riksdagsorgan. Användningen av bägge språken i plenum regleras närmare i AO 76 §.

⁴³¹ En bestämmelse som motsvarade GL 51 § ingick i LO 1906 50 § och RO 1928 88 §. Såsom också antyds i TKF 1/1999 RD s. 45 finns det naturligtvis inget hinder för att t.ex. korta citat på främmande språk används i riksdagsanförandena. Ang. praktiska situationer se 1969 RD ptk, s. 3907, där talmannen konstaterade att användning av andra språk än finska eller svenska inte tillåts i plenum, och 1994 RD ptk, s. 3800, där talmannen påpekade att i plenum skall användas finska eller svenska, men tillät ett kort citat på engelska. Grundlagens bestämmelse hindrar inte heller att utskotten hör sakkunniga som använder något annat språk än finska eller svenska. Då skall det dock vid behov ordnas tolkning för utskottsmedlemmarna.

Innehållet i ett anförande på svenska i plenum återges i sammandrag på finska. Innehållet i finskspråkiga anföranden samt talmannens förslag till omröstningsordning och meddelanden som framförts enbart på finska tolkas enskilt för svenskspråkiga riksdagsledamöter, om de så önskar. Talmannen skall framföra redogörelser för framlagda förslag och meddelanden om vägran att ta upp ett ärende till behandling eller ett förslag till omröstning på finska och svenska. Enligt talmannens prövning återges även talmannens övriga meddelanden också på svenska. Beslut om tolkning under utskottens sammanträden fattas av utskotten. Sammanträdenas förlopp tolkas dock enskilt för utskottsmedlemmar, om de så önskar.

Enligt GL 51,2 § skall regeringen och andra myndigheter överlämna de handlingar som behövs för att ett ärende skall tas upp i riksdagen på finska och svenska. Som en sådan handling har i ärenden enligt 96 § som hör till den nationella beredningen av EU-ärenden ansetts statsrådets skrivelse, där innehållet i ärendet beskrivs, trots att förslagen till rättsakter eller fördrag inte finns att tillgå på finska och svenska.⁴³² Motioner på finska som riksdagsledamöterna väckt översatts inte till svenska, men motioner på svenska har i praktiken översatts till finska av riksdagens kansli. Riksdagens svar och skrivelser, utskottens betänkanden och utlåtanden samt talmanskonferensens skriftliga förslag skall avfattas på finska och svenska (GL 51,2 §).

Den finska texten har sedan lantdagsreformen (LO 1906 36 §) legat till grund för behandlingen i riksdagen. Nu föreskrivs det om saken i AO 76 §. Behandlingen av lagförslag liksom av andra förslag sker både i utskottet och plenum utgående från den finska texten, den svenska utformningen av texten är inte föremål för diskussion och förslag som gäller den kan inte tas upp till omröstning. Besluten om den svenska textens slutliga utformning fattades tidigare i sista hand av riksdagens justeringsmän (AO 1927 59 §). Beslutens svenska text utarbetas nu i riksdagens kansli under talmannens och generalsekreterarens övervakning. Om det uppstår oklarhet om till exempel den svenska textens ordalydelse i riksdagens svar gällande lagar, fattas beslut om saken i sista hand av talmanskonferensen (AO 68,4 §).⁴³³

Offentligheten i riksdagens verksamhet

Förfarandets offentlighet

Riksdagens plenum är – liksom även tidigare⁴³⁴ – enligt en klar huvudregel i grundlagen (GL 50 §) offentliga. Plenum kan besluta något annat, men denna möjlighet är rätt strikt begränsad i grundlagen. Det är möjligt att vägra offentlighet endast av

⁴³² Se RP 1/1998 RD, s. 100.

⁴³³ I synnerhet när det gäller de svenska lagtexterna är denna beslutanderätt principiellt viktig å ena sidan därför att den svenskspråkiga lagtexten är i princip på samma sätt förpliktande som den finska och å andra sidan därför att formuleringen av den svenska texten inte är juridiskt på något sätt bunden till t.ex. den svenska textens ordalydelse i regeringens proposition. Ang. frågor i anslutning till beslutet om lagtexternas svenska form och justeringsmännens verksamhet som tidigare skötte justeringen av beslutstexterna se även Hidén 1974, s. 369–370 och Nousiainen 1977, s. 494–496.

⁴³⁴ Se LO 1906 49 § och RO 1928 56 §.

synnerligen vägande skäl och endast ”i ett enskilt ärende”⁴³⁵ Frågan om ett ärende skall behandlas i slutet plenum kan tas upp till beslut på förslag av talmannen eller minst 25 riksdagsledamöter. Om man beslutar att ett ärende skall behandlas i slutet plenum skall riksdagen också fatta beslut om offentlighet och sekretess i fråga om protokollet från ett slutet plenum och de därvid behandlade handlingarna (AO 67 §). – Att plenum är offentliga betyder att allmänheten har möjlighet att följa med sammanträdena på läktaren. Att sammanträdena är offentliga hindrar inte att talmannen, när ordningen så kräver, låter tömma läktaren (AO 66 §).

Utskottens sammanträden har enligt vedertagen riksdagspraxis varit slutna, med andra ord har i allmänhet endast utskottsmedlemmarna fått delta i dem. De slutna sammanträdena har gjort det möjligt att bereda ärendena i en förtroendefull anda under diskussion och informationsutbyte. Ett egentligt undantag från sammanträdenas slutenhet gjordes först under 1990 års riksdag då till RO 52 § fogades en bestämmelse enligt vilken ett utskott kan förklara ett sammanträde offentligt till den del utskottet inhämtar uppgifter för beredningen av ärendet.⁴³⁶ I GL 50 § föreskrivs nu uttryckligen att utskottens sammanträden inte är offentliga. För att komplettera denna huvudregel har i bestämmelsen intagits det nämnda bemyndigandet som godkändes 1990, dock med den ändringen att ett sammanträde kan förklaras offentligt till den del utskottet inhämtar upplysningar för behandlingen av ett ärende. Sådana offentliga sammanträden som avses i bestämmelsen kan hållas av både det utskott som sköter den egentliga beredningen av ärendet och ett utskott som avger utlåtande. – Ordandet av offentliga sammanträden tycks i praktiken ha blivit i första hand endast en möjlighet som erkänns i bestämmelserna, eftersom det endast sällan har ordnats sådana.⁴³⁷

Handlingars offentlighet

När det gäller handlingars offentlighet är det nödvändigt att göra en klar skillnad mellan å ena sidan ämbetsverk eller med ämbetsverk jämställda organ som verkar inom riksdagen och å andra sidan utskotten och andra organ som hör till riksdagens verksamhet som statsorgan. De förra är det här skäl att åtminstone i princip jämställa med offentliga myndigheter. När det gäller de senare är utgångspunkten

435 I den proposition som ledde till grundlagen konstaterades: ”Endast i mycket exceptionella fall, t.ex. under allvarliga undantagsförhållanden som hotar nationen, kan det anses acceptabelt att plenum hålls bakom stängda dörrar”, se RP 1/1998 RD, s. 98.

436 Ang. ändringen se RP 89/1990 och GrUB 7/1990 RD samt L 1056/1990. I motiveringen till ändringen framhävdes starkt att det var fråga om offentlighet i det skede när utskottet inhämtar information för behandlingen av ett ärende.

437 Det torde inte ha ordnats andra offentliga sammanträden än två sammanträden av grundlagsutskottet: det sammanträde som ordnades 30.5.1991 i riksdagens auditorium och som gällde förslaget till tillfällig ändring av RO i fråga om begränsning av rätten att lämna förslag att vila (RP 321/1990 RD; GrUB 9/1990 RD) och där man förutom de sakkunniga som hördes hade inbjudit riksdagsledamöter som inte hörde till utskottet och riksdagsjournalister, samt det sammanträde som ordnades 3.11.1998 likaså i riksdagens auditorium där man i samband med behandlingen av förslaget till ny grundlag hörde tre f.d. statsministrar och där bl.a. representanter för massmedierna var närvarande. Då ekonomiutskottet i egenskap av betänkandebeslut behandlade statsrådets principbeslut om byggande av kärnkraftsenheter ordnade utskottet 21.5.2010 ett för alla riksdagsledamöter öppet samråd där näringsministern och bl.a. tjänstemän från ministerier hördes. Se EkUB 13/2010 RD. – Det kan också nämnas att stora utskottet har hållit sammanträden öppna för finländska europaparlamentariker när utskottet har hört sakkunniga. Här har inte beaktats diskussioner som utskotten har ordnat utanför de egentliga sammanträdena.

att verksamhetsförutsättningarna för det högsta statsorganet bör beaktas och att de nödvändiga arrangemangen i huvudsak hör hemma i grundlagen.

Enligt 4 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet från 1999 (621/1999) är bland annat riksdagens ämbetsverk och inrättningar sådana myndigheter som hör till lagens tillämpningsområde. I lagstiftningshandlingarna nämndes som sådana ämbetsverk riksdagens kansli, statsrevisorernas kansli, riksdagens justitieombudsmans kansli, kansliet för Finlands delegation i Nordiska rådet och Riksdagsbiblioteket.⁴³⁸ Vad som vid tillämpningen av lagen betraktas som riksdagens ämbetsverk kan ändras i och med den utveckling som äger rum inom riksdagens organisation. Det väsentliga är om ett organ inom riksdagen vad sina uppgifter och de organisatoriska arrangemangen beträffar jämföras med ”myndigheter i allmänhet” på det viset att det kan betraktas som motiverat att hänföra organet till lagens tillämpningsområde. I den mån inget annat föreskrivs skall lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tillämpas på sådana ”myndigheter”.

Enligt GL 50,1 §, som gäller offentlighet vid plenum, publicerar riksdagen riksdagshandlingarna, bland dem protokollen. Den närmare regleringen av publiceringen har dock överlåtits åt arbetsordningen. I plenarprotokollet antecknas uppgifter om behandlingen av ärendena och debatterna i plenum. I praktiken utlämnas uppgifter ur protokollen i den takt manuskriptet blir klart i protokollbyrån. Officiellt blir protokollet offentligt först när det har undertecknats av generalsekreteraren och justerats av presidiet (AO 69 §). Hela – det mycket heltäckande – innehållet i de riksdagshandlingar som publiceras i tryckt form anges i AO 71 § (71/2011).

Utskottens protokoll och därtill hörande handlingar är offentliga enligt huvudregeln i GL 50,2 §. I protokollet antecknas förutom de närvarande medlemmarna och hörda sakkunniga även framlagda förslag och beslut jämte omröstningar (AO 43 §). Protokollen blir offentliga när utskottets sekreterare har skrivit under dem, det handlingar som hör till utskottsbehandlingen åter oberoende av protokollet när ärendet är slutbehandlat i utskottet. Bestämmelsen gör det dock möjligt att även avvika från offentligheten ”av tvingande skäl” på två olika sätt: antingen genom att det bestäms om saken i arbetsordningen eller genom att utskottet beslutar det i ett enskilt ärende. I lagstiftningshandlingarna har det ansetts att vid prövning av vad som skall anses som tvingande skäl kan som utgångspunkt för tolkningen tas sådana likadana skäl som när motsvarande kriterium tolkas i grundrättighetsbestämmelsen om handlingsoffentlighet (GL 12,2 §). När det gäller begränsning av offentligheten har reglering i arbetsordningen klart satts i främsta rummet och begränsning genom enbart utskottsbeslut i ett enskilt fall kan komma i fråga endast sekundärt och i undantagsfall.⁴³⁹

438 Se RD 30/1998 RD, s. 51. Där konstaterades att med ämbetsverk och inrättningar avses detsamma som i lagen om riksdagens tjänstemän 1373/1994. Här har det ingen betydelse att i den nya lagen om riksdagens tjänstemän 1197/2003, som upphävde sagda lag, har förteckningen över riksdagens ämbetsverk (2 §) ändrats något (608/2007).

439 Se RP 1/1998 RD, s. 99 och GrUB 10/1998, s. 17.

Med stöd av ovan nämnda bemyndigande föreskrivs det i AO 43 a § (10/2006) att utskottets handlingar är hemliga under vissa förutsättningar. Som fallet bör vara är dessa förutsättningar eller situationer mycket strikt avgränsade i bestämmelsen. I punkten har i tillämpliga delar använts samma grunder som i 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Sekretessbelagda är således handlingar som innehåller uppgifter vars utlämnande skulle vålla betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller kapital- och finansmarknaden. Hemliga är också handlingar som innehåller affärs- eller yrkeshemligheter eller uppgifter om någons hälsotillstånd eller ekonomiska ställning, ”när utlämnandet av uppgifter skulle vålla betydande olägenhet eller skada, förutsatt att ett betydande samhälleligt intresse inte kräver att de ges offentlighet”. Hemliga är också handlingar som omfattas av den sekretess som utskottet beslutar om med stöd av GL 50,3 §. På sekretesstiden för utskottets handlingar tillämpas 31 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Utskottet kan dock bestämma en kortare tid.

SAKINDEX

Agrarförbundet 91

Anföranden i riksdagen

- begränsningar i yttranderätten 88–91
- riksdagsledamöternas yttranderätt 85–91
- skyldigheten att uppträda sakligt och värdigt 93–96
- se även Obstruktion

Anhängiggörande

- se Ärenden, väckande av

Anslagsramar 159

Arbetarnas och småbrukarnas social-
demokratiska förbund (ASSF) 76

Arbetsordning, riksdagens

- se Riksdagsarbetet

Arktiska parlamentarikerkonferensen,
delegationen 36

”Avgivna” röster 136

Barnmorskeinstitutsmålet 193

Behörighet, riksdagens 128–130

Beredningstvång 130–134

Bindningar

- se Riksdagsledamotens skyldigheter och Ministers bindningar

”Blanka” röster 136

Budget 158–162

- se även Riksdagsledamotens rätt att väcka motioner (budgetmotion)

Centern, Centern i Finland 92–93

Debatt, debattinitiativ 108

Demokratiska förbundet för Finlands
folk (DFFF) 92

EES, Finlands anslutning till 129–130

EESK, OSSE 35

EU, Finlands anslutning 130

Europa-Medelhavsområdet, parlamen-
tariska församlingen för 36

Europaparlamentet, medlemskapets
betydelse 77–78

Europarådet, Finlands delegation 35

Europas gemensamma utrikes- och
säkerhetspolitik 130

Europeiska rådet 188–190

- initiativ om beslut med kvalificerad majoritet 189

E-ärenden 187–188

Finlands Banks bankfullmäktige
29–30

Finlands Banks revisorer 30

- Finlands Kristliga Förbund 93
- Finlands socialdemokratiska parti (SDP) 91
- Folkpensionsanstaltens fullmäktige 30–31
- Fonder utanför statsbudgeten
- se Särskild lagstiftningsordning
- Formbundenhet, formtvång 134–135
- Fosterländska folkrörelsen (IKL) 91–92
- Frågor
- se Spörsmål
- Frånvaron 80–81
- Fördrag, behandling 98–99, 146, 182–183
- se även Riksdagens behörighet i internationella frågor
- Förenings- och säkerhetsakten 1789 7, 9
- Förhalning
- se Obstruktion
- Generalsekreterare, riksdagens 44
- Godkänns att vila, lagförslag 144–146
- Grundlagen, tolkning av 196, 203–205
- Grundlagsordning
- se Lagstiftning och Undantagslagar
- Grundlagsreformen 2000
- beredning 13–15
- bestämmelser om riksdagen i grundlagen 17–18
- grundlag 2000-kommittén perustuslaki 2000 15
- Grundlagsutskottet
- se Utskotten
- Handlingars offentlighet
- se Offentligheten i riksdagens verksamhet
- Immunitet
- se Riksdagsledamots immunitet
- Imperativt mandat, förbud mot
- se Riksdagsledamotens oberoende
- Information
- se Riksdagens rätt att få information
- Ingress 147–148, 203–204
- se även Lagstiftning (grundlagsordning)
- IPU
- se Interparlamentariska unionen
- Instruktioner 16–17, 31, 122
- Internationella förbindelser
- se Riksdagens behörighet i internationella frågor
- Interparlamentariska unionen 36
- Interpellation
- se Regeringens förtroende
- Juridiskt ministeransvar 191–194
- Justitiekanslern i statsrådet 19–21, 39, 85, 191
- Justitieombudsman, riksdagens 39–41, 191

Jäv i uppdraget som riksdagsledamot
109–114

Kansli Kommission, riksdagens 31–32

Kontinuitet i riksdagens verksamhet
- kontinuitetsprincipen och diskontinuitetsprincipen 58–60
- se även Riksmöte

Kontinuitetsprincipen
- se Kontinuitet i riksdagens verksamhet

Kontroll av grundlagsenligheten - grundlagsutskottet
- allmänt 196–198
- kontroll av lagförslagets grundlagsenlighet 198–200
- utskottets tolkningsställningstagandens bindande verkan 200–201

Kontroll av grundlagsenligheten - talmannen
- allmänt 201–203
- talmannens vägran 203–205

Kyrkolagen
- se Särskild lagstiftningsordning

Lag som inte stadfästs
- se Lagstiftning

Lagmotion
- se Riksdagsledamotens rätt att väcka motioner

Lagstiftning
- allmänt 137–139
- grundlagsordning 142–148
- lag som inte stadfästs 154–157
- presidentens vetorätt 154–157
- stiftande av vanliga lagar 139–142
- se även Riksdagsledamotens rätt att väcka motioner (lagmotion),

Särskild lagstiftningsordning och Undantagslagar

Lantdag
- se Riksmöte

Lantdagsordning
- se Riksdagsordning

Lantdagsreformen 1906 9–11

Ledamotsuppdragets fortbestånd
- avbrott i uppdraget som ledamot 77–78
- möjlighet att få befrielse från uppdraget 79–80
- möjlighet att skilja en ledamot från uppdraget 81–85

Liberala folkpartiet (LFP) 92

Lissabonfördraget 188–190

Lottning, avgörande genom lottning
22, 136, 168

Meddelande, statsrådets
- se Regeringens förtroende

Militär krishantering 183–184

Ministers bindningar 181

Motion
- se Riksdagsledamotens rätt att väcka motioner

Mutbestämmelserna
- se Riksdagsledamotens oberoende

Människorättscenter 40–41

Natos parlamentariska församling, delegationen 36

Nordiska rådet, Finlands delegation
34

Obstruktion 91–93

Offentligheten i riksdagens verksamhet

- handlingars offentlighet 210–213
- plenum 210–211
- utskottsmöten 211

OSSE, Finlands delegation i parlamentariska församlingen 35

Parlamentarism 169, 177, 179–180

Plenum

- ställning 128–129
- se även Offentligheten i riksdagens verksamhet (plenum)

Quorum 135–136

Redogörelse, statsrådets

- se Regeringens förtroende

Regeringens (eller ministers) förtroende

- interpellation 105, 170–176
- misstroendevotum 171–177
- statsrådets meddelande 176–177
- statsrådets redogörelse 178–180

Regeringsbildning

- riksdagsgruppernas ställning 168–169
- teorin om förtroendepresumtion 167–169
- val av statsminister 168

Regeringsform

- RF 1772 7–9
- RF 1919 11

Regeringens proposition 97, 100, 105

- återta 145

- komplettera 139

- se även budget

Revisionen av statsfinanserna 163–166

- se även Utskotten (revisionsutskottet), Statsrevisorerna och Statens revisionsverk

Riksdag

- se Riksmöte

Riksdagsbiblioteket 32–33

Riksdagens behörighet i internationella frågor

- förmedling av riksdagens politiska ståndpunkt till regeringen 184–186
- godkännande av fördrag eller andra internationella förpliktelser 183
- lagstiftning 182–183

Riksdagens förvaltningsorganisation
44

Riksdagens kansli 44–45

Riksdagens konstituering

- fullmaktsgranskning 19–21
- första plenum 21
- riksmötets öppnande 22–24
- sittordning 22
- tillsättande av andra organ 28–36
- val av talmän 21–22
- val av utskott 24–27

Riksdagens organ

- talmännen 21–22
- utskotten 24–27
- övriga organ 28–36, 39–43
- se även Riksdagens konstituering

Riksdagens revisorer 32

Riksdagens rätt att få information

- allmänt 206–208

- riksdagsledamots rätt att få upplysningar 208–209
- riksdagsledamots tystnadsplikt 209
- utskotts rätt att få upplysningar 207–208

Riksdagsarbetet

- arbetsordning 9–10, 11–13, 14–18, 105–109, 118

Riksdagsgrupp 61–65

- se även Regeringsbildning (riksdagsgruppernas ställning)

Riksdagsledamots immunitet

- allmänt 68
- anhållande och häktning av ledamot 73–77
- immunitet i uppdraget som ledamot 69–73
- immunitet i andra situationer 73–77
- reseförbud 75
- väckande av åtal 71–73

Riksdagsledamotens oberoende

- förbud mot imperativt mandat 61–62
- förhållandet till riksdagsgruppen 62–65
- mutbestämmelserna 66–68
- rätt att sköta sitt uppdrag oförhindrad 65–66
- se även Ledamotsuppdragets fortbestånd och Anföranden i riksdagen

Riksdagsledamotens rätt att väcka motioner

- allmänt 96–98
- budgetmotion (till år 1991 finansmotion) 101–103
- debattinitiativ 108
- lagmotion 96–99
- se även Spörsmål

Riksdagsledamotens skyldigheter

- allmänt 115
- anmälan om bindningar 117
- skyldighet att anmäla valfinansiering 116–117
- skyldighet att ta emot uppgifter i anslutning till uppdraget som ledamot 115–116

Riksdagsordning

- LO 1869 7–9
- LO 1906 9–11
- RO 1928 11–13

Riksmöte

- avbrott i riksdagsarbetet 54–58
- avslutande av riksdagens arbete 53–54
- begreppens historia 51–54
- riksdagen är sammankallad 57
- sammanträde 55–58
- sammanträdestid 50–54

Riksrätten 41–42, 191–194

Rundradions förvaltningsråd 33

Rätt att göra ändringar, i lagförslag 100–101

Röstningsförfarande i plenum 135–136

Salaputki-målet 193

Samerna och ärenden som berör dem 148

Samlingspartiet, Nationella samlingspartiet 92

Sammanträde, riksdagens - se Riksmöte

Sekretess

- se Offentligheten i riksdagens verksamhet

Sittordning 22, 63

Socialistiska arbetarpartiet 48, 77

Språken i riksdagsarbetet 209–210

Spörsmål

- skriftligt spörsmål 106–108
- frågestund 106–108
- muntliga spörsmål 107–108
- se även Regeringens förtroende (interpellation)

Statsborgen och statsgaranti 163

Statens revisionsverk 42, 163–166

Statens säkerhetsfonds fullmäktige 34

Statslån 162–163

Statsrevisorerna 163–164

Statsrådet

- se Regeringsbildning, Regeringens förtroende och Juridiskt ministeransvar

Subsidaritets- och proportionalitetsprincipen 189

Svenska Folkpartiet (SFP) 92

Särskild lagstiftningsordning

- allmänt 148–149
- Ålands självstyrelse 99, 149–151
- kyrkolagen 151–152
- fonder utanför statsbudgeten 153

Talman, riksdagens

- allmänt om talmannens roll 118–119
- leder arbetet i plenum 123–126
- övriga uppgifter i riksdagen 126–127
- se även Kontroll av grundlagsenligheten (talmannen) och Riksdagens konstituering (val av talmän)

Talmanskonferensen

- allmänt 118–119
- roll 119–120
- sammansättning 119–120
- uppgifter 191–123

Tolkning, grundlagen

- se Grundlagen, tolkning av

Tystnadsplikt

- se Riksdagens rätt att få information

Undantagslagar 12, 143–146

Upplysning, statsrådets

- se Regeringens förtroende

Upplösning av riksdagen 46–49

Upplösningsval 46–51

USP-ärenden 187–188

Utrikespolitiska institutet 43

Utskotten

- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet 26–27
- ekonomiutskottet 26–27
- finansutskottet 24–26, 55, 100, 133, 160–162, 193–194

- framtidsutskottet 26–27
- försvarsutskottet 26–27
- förvaltningsutskottet 26–27
- grundlagsutskottet 14–16, 18, 24–26, 29–31, 39, 47, 57, 69–70, 71–77, 81–87, 89, 98–99, 106, 114, 116, 120–121, 133, 153, 156–157, 180, 191–194, 195–201, 202–205, 207
- jord- och skogsbruksutskottet 26–27
- kommunikationsutskottet 26–27
- kulturutskottet 26–27
- lagutskottet 26–27, 155–156
- miljöutskottet 26–27
- revisionsutskottet 24, 164–166
- social- och hälsovårdsutskottet 26–27
- stora utskottet 24–26, 129–130, 140, 185–190, 206, 209
- utrikesutskottet 24–26, 55, 129–130, 133, 187–190, 206, 209
- tillfälliga utskott 25–27

Utskottsväsendet

- tillsätta utskott på nytt 38–39
- utskottens medlemsantal 25–26
- utskottsorganisationen 25–27
- val av utskott 24–27

U-ärenden 186–187

Valfinansiering 116–117

Valperiod

- allmänt 46
- längd 46, 50

Valrätt 82

Verksamhetsperiod, riksdagens 19

Vilande, lag som lämnats 144 (fotnot 293)

Vänsterförbundet 93

Yttranderätt

- se Anföranden i riksdagen

Åland

- självstyrelse 99, 149–151
- icke stadfästa lagar 155–157

Åtal, väckande av

- se Riksdagsledamots immunitet och Juridiskt ministeransvar

Ändringar i riksdagens organ

- frigörelse av platser 36–39
- mandatperiodernas längd 22–27, 36–39
- val av nya medlemmar 36–39

Ärenden, väckande av 96–109

Östersjöstaterna, parlamentarikerkonferensen för, delegationen 36

Övergång till dagordningen 170–171, 174–179

PERSONINDEX

A

Aalto, Jorma S. 193 (fotnot 398), 194 (fotnot 402)
 Aaltonen, Aleksi 193
 Ahava, Iivar 136 (fotnot 283)
 Ahla, Eino J. 71
 Aho, Esko 80 (fotnot 166)
 Alexander II 7

E

Ehrnrooth, George C. 50 (fotnot 100)
 Ekorre, Mikko 72
 Enne, Yrjö 77
 Erich, Rafael 71, 126 (fotnot 267), 145 (fotnot 302)

F

von Fieandt, Rainer 175

H

Hahl, Eero 173 (fotnot 363)
 Hakkila, Esko 111, 126 (fotnot 267), 202 (fotnot 417)
 Helo, Johan 202 (fotnot 417)
 Henriksson, Gunnar 173 (fotnot 364), 175
 Holkeri, Harri 193 (fotnot 398)
 Holsti, Rudolf 174, 178 (fotnot 376)
 Hoskonen, Hannu 111 (fotnot 238), 193 (fotnot 398)
 Huttunen, Edvard 175
 Hänninen, Valpas 95 (fotnot 196)

J

Jansson, Jan-Magnus 47, 48 (fotnot 91), 173 (fotnot 365), 174 (fotnot 367), 178 (fotnot 376)
 Joutsamo, Kari 171 (fotnot 359), 173 (fotnot 363 och 365)

Juhantalo, Kauko 85, 194

Jyränki, Antero 8 (fotnot 1), 34 (fotnot 57), 48 (fotnot 91), 49 (fotnot 93)
 Järvi, Lauri 72
 Jääskeläinen, Petri 40 (fotnot 73)
 Jäätteenmäki, Anneli 37 (fotnot 65), 181 (fotnot 381)

K

Kankaanniemi, Toimi 193 (fotnot 398)
 Kastari, Paavo 172 (fotnot 361)
 Kiukas, Urho 194
 Kivelä, Eero 76
 Kortesalmi, J. Juhani 95 (fotnot 197)
 Kotonen, Anton 62 (fotnot 125)
 Kuusinen, Hertta 175

L

Lahtela, Esa 193 (fotnot 398)
 Latvala, Jaakko 77
 Laukkanen, Vesa 80 (fotnot 165)
 Leino, Yrjö 178 (fotnot 376)
 Lemström, Rainer 95 (fotnot 197)
 Lepistö, Matti 193
 Lipponen, Paavo 24 (fotnot 33)
 Lähteenmäki, Olavi 173 (fotnot 363 och 364)

M

Manninen Hannes 113
 Mäkelin, Antti 62 (fotnot 125)

N

Nikula, Paavo 193 (fotnot 398)
 Nikupaavola, Eino E. 76
 Niukkanen, Juho 193
 Nousiainen, Jaakko 38 (fotnot 70), 91, 174 (fotnot 366)

P

Paasikivi, J. K. 167 (fotnot 352)
 Paasio, Rafael 173 (fotnot 364)
 Paunio, Riitta-Leena 40 (fotnot 73)
 Pekkala, Eino 76
 Peltonen, Onni 193

R

Raatikainen, Jussi 193
 Rankila, Väinö 175
 Rautio, Ilkka 40 (fotnot 73)
 Ryömä, Hannes 174
 Räisänen, Yrjö 71
 Rötö, Jalmari 76

S

Salervo, Olavi 37 (fotnot 65 och 67), 50
 (fotnot 100), 62 (fotnot 125), 79, 93
 (fotnot 192), 111, 120 (fotnot 253)
 Schauman, Georg 174
 Setälä, E. N. 11
 Simonen, Aarre 171 (fotnot 359), 173
 (fotnot 364)

Stenius-Kaukonen, Marjatta 80 (fotnot 165)

Ståhlberg, K. J. 10, 70–71

Sukselainen, V. J. 173 (fotnot 364), 175

Sunila, J. E. 175

T

Tanner, Väinö 91 (fotnot 185), 167
 (fotnot 352)

U

Ukkola, Tuulikki 193 (fotnot 398)

V

Vanhanen, Matti 112, 181 (fotnot 381), 193 (fotnot 398)

Wrede, R. A. 71

Väisänen, Heikki 76

Väyrynen Paavo 20 (fotnot 24)

Väyrynen, Vilho 194

Z

Zyskowicz, Ben 114 (fotnot 243)

