

JURIDIK OCH FORMER I RIKSDAGSARBETET

FJÄRDE OMARBETADE UPPLAGAN

MIKAEL HIDÉN



Juridik och former i riksdagsarbetet
Fjärde omarbetade upplagan

Mikael Hidén

RIKSDAGENS KANSLIS PUBLIKATION 7/2019



EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3746-7 (inb.)
ISBN 978-951-53-3747-4 (PDF)
ISSN 1239-1638

EDITA PRIMA AB, HELSINGFORS 2019

Förord

Du har nu framför dig den fjärde upplagan av *Juridik och former i riksdagsarbetet*. Bokens rötter sträcker sig till 2006, då *Miten eduskunta toimii* (Så här fungerar riksdagen) publicerades som en del av bokverket *Suomen eduskunta 100 vuotta* (Finlands riksdag 100 år). Volymens inledande avsnitt av professorn i statsförfattningsrätt Mikael Hidén är en offentligrättslig framställning under rubriken *Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä* (Juridik och former i riksdagsarbetet).

Professor Hidéns presentation var en synnerligen rik källa till information om hur riksdagen arbetar. Den belyste också bakgrunden till och den rättsliga grunden för procedurerna i riksdagen. Det ansågs därför motiverat att genom en separat utgåva göra presentationen mer tillgänglig för riksdagsledamöterna och andra som arbetar i riksdagen. Den första upplagan publicerades hösten 2007 på såväl finska som svenska i riksdagens kanslis publikationsserie.

Sedan dess har professor Hidén efter varje valperiod uppdaterat den ursprungliga framställningen utifrån de författningsändringar som gjorts i fråga om riksdagens verksamhet och de praktiska frågor som aktualiserats i riksdagsarbetet. I den upplaga som nu publiceras har riksdagens verksamhet följts fram till slutet av riksmötet 2018.

Jag vill tacka professor Hidén för allt det arbete han lagt ned på att hålla verket à jour med tiden. Samtidigt vill jag också tacka riksdagens svenska byrå, som svarat för översättningen av verket, och alla andra som deltagit i redigeringen för ett noggrant och omsorgsfullt utfört arbete. Jag hoppas att riksdagsledamöterna och andra som arbetar i riksdagen även i fortsättningen kan utnyttja det uppdaterade verket som en praktisk informationskälla.

Riksdagen, november 2019

Maija-Leena Paavola
Riksdagens generalsekreterare

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	3	
I	REGLERINGEN AV RIKSDAGENS ORGANISATION OCH VERKSAMHET	7
	Bakgrunden till regleringssättet och regleringsnivån	7
	<i>Tiden med 1906 års lantdagsordning</i>	9
	<i>Tiden med 1928 års lantdagsordning</i>	11
	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>	19
	<i>Första plenum och val av talmän</i>	21
	<i>Riksmötets öppnande</i>	23
	<i>Val av utskott</i>	24
	<i>Tillsättande av andra organ</i>	32
	Förändringar i organisationen under valperioden	41
	Organ som tillsätts oberoende av valperioderna	45
	<i>Riksdagens justitieombudsman</i>	45
	<i>Av riksdagen valda ledamöter i riksrätten</i>	47
	<i>Generaldirektören för statens revisionsverk</i>	48
	<i>Utrikespolitiska institutets styrelse</i>	49
	<i>Riksdagens generalsekreterare</i>	49
	Riksdagens förvaltningsorganisation	50
III	VERKSAMHETSPERIODERNA OCH DERAS BETYDELSE	52
	Valperioder	52
	<i>Förtida val</i>	52
	<i>Fyra år – med små variationer</i>	56
	Riksmöte	57
	<i>Avbrott i riksdagsarbetet</i>	60
	Kontinuitet i verksamheten	65
IV	RIKSDAGSLEDAMOTENS STÄLLNING	70
	Allmänt oberoende	70
	<i>Förbud mot imperativt mandat</i>	70
	<i>Andra bindningar och riksdagsgruppens roll</i>	71
	<i>Ledamotens rätt att sköta sitt uppdrag oförhindrad</i>	76
	<i>Oberoendet och de nya mutbestämmelserna</i>	77
	Immunitetsarrangemang	79
	<i>Allmänna synpunkter</i>	79
	<i>Immunitet i uppdraget som riksdagsledamot</i>	79
	<i>Immunitet i andra situationer</i>	83

Ledamotsuppdragets fortbestånd	88
<i>Vissa lagstadgade situationer</i>	88
<i>Möjlighet att få befrielse från uppdraget som riksdagsledamot</i>	91
<i>Möjligheten att skilja en riksdagsledamot från uppdraget och förklara att uppdraget upphört</i>	94
Riksdagsledamöternas yttranderätt	99
<i>Rätten att tala fritt</i>	100
<i>Skyldigheten att uppträda sakligt och värdigt</i>	108
Rätten att ta upp ärenden	111
<i>Riksdagsledamöternas rätt att väcka motioner</i>	111
<i>Annan rätt att ta upp ärenden</i>	119
Jäv i uppdraget som riksdagsledamot	124
Riksdagsledamöternas skyldigheter	129
<i>Skyldighet att ta emot uppgifter i anslutning till uppdraget som riksdagsledamot</i>	131
<i>Skyldighet att anmäla valfinansiering</i>	132
<i>Skyldighet att redogöra för bindningar och förmåner</i>	133
V DEN ALLMÄNNA LEDNINGEN AV RIKSDAGENS VERKSAMHET SOM STATSORGAN, TALMANSKONFERENSEN OCH TALMANNEN	138
Allmän och politisk styrning av riksdagens arbete	
– <i>talmanskonferensens roll</i>	139
Den konkreta ledningen av plenararbetet – talmannens roll	146
<i>Talmannen leder plenum</i>	146
<i>Talmannens andra uppgifter i riksdagen</i>	148
VI ALLMÄNT OM BESLUTSPROCEDUREN	150
Riksdagens beslut fattas i plenum	150
Beredningstvång	153
Formbundenhet – formtvång	156
Allmänna arrangemang för beslutsfattandet i plenum	157
VII STIFTANDET AV LAGAR	160
Förfarandet när lagar stiftas	161
Medborgarinitiativ	169
Grundlagsordning	180
Vissa specialbestämmelser	192
<i>Särskilda lagar om Ålands självstyrelse</i>	193
<i>Kyrkolagen</i>	195
<i>Lagar om inrättande eller utvidgning av fonder utanför statsbudgeten</i>	197
Behandlingen av lagar som inte stadfästs	198
VIII BESLUTSFATTANDET I VISSA FRÅGOR SOM GÄLLER DEN OFFENTLIGA EKONOMIN	203
Behandlingen av statsbudgeten	203
Beslut om statens upplåning och statliga säkerheter	207
Förfarandet för revision av statsfinanserna	208

IX	FÖRFARANDE I ANSLUTNING TILL REGERINGENS PARLAMENTARISKA ANSVARSSKYLDIGHET	213
	Utnämning av regeringen och förändringar i ministären	213
	Klarläggande av förtroendet för regeringen eller en minister	217
	<i>Interpellation</i>	<i>218</i>
	<i>Statsrådets meddelande</i>	<i>224</i>
	<i>Förtroendefrågan i andra sammanhang</i>	<i>226</i>
	Utredning om ministrarnas bindningar	232
X	FÖRFARANDE I FRÅGOR SOM GÄLLER INTERNATIONELLA FÖRBINDELSER	234
	<i>Förfaranden i frågor som gäller Europeiska unionen</i>	<i>236</i>
XI	FÖRVERKLIGANDE AV DET JURIDISKA MINISTERANSVARET	243
XII	KONTROLL AV VERKSAMHETENS GRUNDLAGSENLIGHET I RIKSDAGEN	247
	Grundlagsutskottet som övervakare av att grundlagen följs	248
	<i>Allmänna iakttagelser</i>	<i>248</i>
	<i>Grundlagsutskottets tolkningsställningstagandens bindande verkan i riksdagen</i>	<i>255</i>
	Talmannen som övervakare av att grundlagen följs	256
	<i>Synpunkter på talmannens allmänna övervakningsuppgift</i>	<i>256</i>
	<i>Talmannens vägran</i>	<i>259</i>
XIII	VISSA ANDRA FRÅGOR	262
	Riksdagens rätt att få information	262
	<i>Iakttagelser om förfarandet med berättelser</i>	<i>269</i>
	Språken i riksdagsarbetet	274
	Offentlighet, tystnadsplikt och sekretess i riksdagens verksamhet	275
	<i>Förfarandets offentlighet</i>	<i>275</i>
	<i>Handlingars offentlighet</i>	<i>277</i>
	<i>Tystnadsplikt</i>	<i>280</i>
	<i>Sekretess</i>	<i>283</i>
XIV	RIKSDAGENS STÄLLNING – UTSIKTER FÖR DEN RÄTTSLIGA UTVECKLINGEN	285
	Litteratur	290
	Officiellt tryck	296
	Sakregister	298
	Personregister	304
	Förkortningar	307

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 rättsinstitutionen 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 då makten överfördes 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 kringgåas 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 förvaltningsväsendet. 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. 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 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

1 Antero Jyräki, *Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudella toiseen maailmansotaan* (Helsinki 1989), s. 420–421. Jyräki 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 ståndsaserat, 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 ordalag regeringsformen 1772 och Förenings- och säkerhetsakten 1789 såsom gällande rätt i landet.

faktorer som ansluter sig till grundlagen. Att riksdagens verksamhet regleras i en särskild grundlag har haft denna stabiliserande och statusstärkande 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. Den mycket gammalmodiga ståndslandtdagen ersattes med en i dåtida förhållanden även internationellt sett mycket demokratiskt vald enkammarlantdag. Trots att lantdagens behörighetsställning inte förändrades mycket i förhållande till regeringsmakten, innebar den kraftiga demokratiseringen av det representativa organet en kännbar förstärkning av lantdagens 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 exempelvis 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 lantdagens 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 enkammarlantdagen. I 60 § i den nya lantdagsordningen gick man in för ett nytt förfaringssätt. Ett lagförslag kunde nu med enkel majoritet lämnas att vila över val och efter valet godkännas med två tredjedels

majoritet. Alternativt kunde förslaget förklaras brådskanie 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 under hela 1900-talet och även intogs utan ändringar 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 besluter 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.

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 talmännen jämte fyra av lantdagen genom omedelbara val utsedda lantdagsmän. Detta s.k. sjunannautskott bildade sedan lantdagens kanslikommission, se t.ex. Iivar Ahava, Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys selityksillä varustettuna (Porvoo 1914) s. 194, 215–217.

Begränsningen av lantdagsledamöternas lagmotionsrätt gällande stiftande av grundlag och organiseringen av land- och sjöförsvaret slopades 29.5.1918 genom en ändring av LO 29 §. Genom ändringar som gjordes 22.10.1918 fick lantdagen rätt att bland annat sammankomma till lantdag utan särskild kallelse och vid behov besluta när lantdagen ska 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 så kallade ministeransvarighetslagen och lagen om riksätten – 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 grundlag, parallell med regeringsformen. Stiftandet av regeringsformen sågs inte på något sätt som ett försök att begränsa lantdagsordningens ställning eller tillämpningsområde.

Tiden med 1928 års lantdagsordning

En lantdagsordning som stiftats för storfurstendömet Finland var naturligtvis inte ens efter ovan nämnda ändringar i längden lämplig som central grundlag för en självständig republik – vare sig av praktiska eller symboliska orsaker. 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 frågor 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, ännu en ny proposition 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 riks-

dagsordning (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 val. 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 föreskrivas om avvikelser från grundlagen. Eftersom innehållet i sådana lagar avviker från grundlagen ska de 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 som den nya riksdagsordningen⁴.

Genom stiftandet av den nya riksdagsordningen 1928 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 inseende 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 RP 1/1924 rd och, med den sistnämnda som grund för behandlingen, GrUB 2/1924 rd.

4 Se GrUB 15/1927 rd.

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 Soikkanen, *Eduskunnan toiminta sota-aikana*. I verket *Suomen kansanedustuslaitoksen historia VII* (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 sex,⁹ under 1980-talet tio¹⁰ och under 1990-talet tjugotre ändringslagar.¹¹ 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 samarbetsrådet 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 är de tydlighets- och konsekvensproblem som kan uppstå när en gammal omfattande lagtext under en längre tid korrigeras och blir något av ett lapp-täcke. De otaliga ändringarna av riksdagsordningen var inte ägnade att stärka eller ens bevara grundlagens auktoritet, utan stödde snarare tanken 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 så

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 annan 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.

heltäckande kunde vara motiverat eller åtminstone förståeligt i fråga om 1869 och 1906 års lantdagsordningar, som tillkommit under autonomins tidevarv, och i kontinuitetens namn kännas självklart även när 1928 års riksdagsordning stiftades. Under 1900-talets sista decennier fanns det emellertid inte längre några grunder för detta.

Att riksdagsordningen föreskrev ”för mycket” var inte det enda problemet med den. 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 eftersträfvats 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 häfter 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 de förslag 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 modernisera grundlagarna

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 KB 1993:20).

och lägga grunden för arbetet inom den parlamentariska kommitté som skulle tillsättas senare. Arbetsgruppen skulle bland annat 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 var bättre att föreskriva om i författningar på lägre nivå, i första hand i riksdagens arbetsordning.

Den ovan nämnda Grundlagen 2000-kommittén konstaterade bland annat 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.”

Vid granskningen av reformens mål konstaterade kommittén ytterligare:

15 Ang. officiella handlingar om beredningen och stiftandet av grundlagen se Perustuslaki 2000. Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat. Työryhmän mietintö, Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningens publikation 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. Kommentaari teos uudesta valtiosäännöstä Suomelle (Helsinki 2000), s. 9–45.

”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 mom., 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 mom. och enligt AO 6 § och 18 § i allmänhet på talmanskonferensen. I detta sammanhang finns det skäl att särskilt nämna endast valstadgan för riksdagen, som gäller de förfaringssätt som ska 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 mom. utfärdas anvisningar om hur riksdagsarbetet ska ordnas

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

17 Se RP 1/1998 rd, s. 24–25 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 §.

och allmänna anvisningar 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 vanliga rättsliga bestämmelser också i det avseendet att de kräver tolkning. Ju äldre eller ju allännare bestämmelser det är fråga om, desto större betydelse får den praktiska tolkningen när man ska bestämma deras innehåll. 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 begränsas 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 ”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 § följande: ”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 2.12.2014 fastställda allmänna anvisningarna för utskotten, Utskottshandboken 2015.

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, till exempel 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 – ska 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 § ska 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 förstaeliga skäl tämligen noggrant styrda genom bestämmelser.

Fullmactsgranskning

Sedan resultatet av riksdagsvalet fastställts ska 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

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 kansanedustajalaitoksen 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 ska utföra granskningen. Om justitiekanslern är förhindrad granskas fullmakterna av biträdande justitiekanslern.

plenumet.²² Enligt bestämmelsen granskar 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 ska sammankomma första gången efter val. Sådan 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

22 Det iakttaga 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.”

23 Kravet på att fullmakten ska visas upp personligen kan motiveras redan med att uppgifter som hänför sig till uppdraget som riksdagsledamot i allmänhet inte kan skötas via ombud. Också ordalydelsen i RO 23 § antyder att fullmakten ska visas upp 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 rd. Formuleringen i bestämmelsens 2 mom. om att 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 tänkte 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 utrikeshandels- 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 noteringen av frånvaro ännu i plenum 18.4.2007 formulerades som ”av de 199 ledamöter som hade visat upp en godkänd fullmakt”. Det saknar principiell betydelse om riksdagen på detta sätt reducerats 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 §.

I bestämmelsen sägs inte uttryckligen vad justitiekanslern ska 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 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 grundlagen, att riksdagen under föregående valperiods sista riksmöte ska bestämma en dag då den nya riksdag som inleder sin verksamhet efter valet ska sammanträda till första plenum. Strävan är att den nya riksdagen – bland annat på grund av förfarandet för bildande av det nya statsrådet enligt grundlagen – ska kunna inleda sin verksamhet så snabbt som möjligt efter valet. Som exempel på hur processen 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, det vill säga den riksdagsledamot som är äldst till åren.²⁷ Plenum börjar med namnupprop, som förrättas

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 (termen riksmöte infördes först med grundlagen av år 2000) 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 85.

26 Ang. tidigare arrangemang för bestämmande av tidpunkten för riksdagens sammanträdande och utvecklingen mot full bestämmanderätt för riksdagen se t.ex. Salervo 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 Salervo 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.

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 mom. ”för varje riksmöte”, dvs. för en mandattid som pågår tills följande riksmöte sammanträder. Det förfarande som ska iakttas vid valet av talman och vice talmän regleras i GL 34 § 2 mom. 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 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. 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 iakttagas 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 – möjligen förändras. Plenum beslutar endast om gruppernas inbördes placering i plenisalen, medan de närmare gränserna mellan grupperna bestäms av talmanskonferensen. Varje grupp bestämmer själv hur de platser som tillfaller gruppen fördelas. De mest meriterade riksdagsledamöterna, det vill säga de som varit ledamöter längst, sitter i allmänhet i främre delen av salen medan de yngsta ledamöterna sitter längst bak i salen.²⁹

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.

Riksmötets öppnande

Under autonomins tid var lantdagens högtidliga öppnande en viktig tilldragelse i det representativa organets – både ståndslantdagens 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 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, till följd av ändringarna av grundlagen och förändringen av politisk praxis, betraktas som naturlig. 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 med riksmötets öppnande och valperiodens avslutning.³¹ Förfarandet, som anknyter till den gamla traditionen, regleras nu i talmanskonferensens anvisningar som godkändes 17.12.2012 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. 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 verk-

30 Ang. den tidigare utvecklingen av riksdagens öppnande och 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.

samhet under den gångna valperioden. Detta skulle stå väl i samklang med den nya grundlagens bestämmelser, som betonar parlamentarismen och statsrådets ställning.”³²

Åtminstone tills vidare har det verkat som om beslutsfattarna skulle ha ansett att det räcker med att behålla det mycket traditionella och noga 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 det 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”. Avsikten är att denna debatt vid valperiodens första riksmöte ersätts 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 (riksmöte) 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 sämjoval snarare regleringen av förfarandet – har också lättats upp. De elektoror som tidigare tillsattes i början av valperioden för att förrätta val till utskott och andra organ förekommer inte längre i grundlagen av år 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

32 Ibid.

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 vp ptk, 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.

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 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 ska utskotten väljas så snabbt som möjligt efter att valperiodens första riksmöte har sammanträtt.

Eftersom sammansättningen av den regering som bildas efter valet i hög grad kan påverka premisserna för val av utskottsmedlemmar, bland annat för att en minister enligt 48 § 1 mom. i grundlagen inte kan vara medlem i ett utskott, föreskrevs det uttryckligen i 17 § 1 mom. i riksdagens arbetsordning år 2006 att utskott på förslag av talmanskonferensen kan tillsättas på nytt ”efter att statsrådet har utnämnts efter ett riksdagsval”. I det nya 2 mom. som i samband med reformen av underrättelselagstiftningen 2019 fogades till 17 § i arbetsordningen förutsätts det uttryckligen att det nya underrättelsetillsynsutskott som ska inrättas tillsätts först efter det att statsrådet har utnämnts efter ett riksdagsval, om inte riksdagen på förslag av talmanskonferensen beslutar något annat. Senareläggningen av tillsättandet sammanhänger med det särdrag i förfarandet som följer av det särskilda krav på förtroende som är kopplat till ett medlemskap i utskottet.³⁷

Förfarandet vid val av utskottsmedlemmar och riksdagsgruppernas roll i sammanhanget kommenteras längre fram i texten. Inför valen är det helt klart, eventuellt så klart att det inte behöver diskuteras, att alla riksdagsledamöter på lika villkor är valbara till medlemskap i alla utskott. Vem som blir vald avgörs vid själva valförfarandet, men alla ledamöter har lika behörighet att kandidera och bli valda. Principen är densamma som vid riksdagsval: en kandidat kanske inte blir vald, men själva valförfarandet kan inte medföra att valbara kandidater utesluts.

Förfarandet vid val av det nyinrättade underrättelsetillsynsutskottet innebär i detta avseende något nytt som kräver granskning. Vid revideringen av lagstiftningen om civil och militär underrättelseverksamhet ändrades 10 § i grundlagen och utvidgades myndigheternas befogenheter att ingripa i skyddet för förtroliga meddelanden. De utvidgade befogenheterna ansågs kräva effektiv tillsyn, det vill säga både rättslig och parlamentarisk kontroll. Bestämmelser om det nya utskott som inrättades för den parlamentariska kontrollen, underrättelsetillsynsutskottet, togs in såväl i den nya lagen om övervakning av

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

37 I RO 40 § 1 mom. ingick en bestämmelse om att permanenta fackutskott skulle tillsättas inom sju dagar från det att valperiodens första riksdag öppnats (i fråga om stora utskottet fanns motsvarande bestämmelse i RO 42 § 1 mom.). I 2000 års arbetsordning nämndes ursprungligen inte någon tidsram för tillsättandet av utskott, men i samband med det tillägg som 2006 gjordes till AO 17 § 1 mom. intogs i början av momentet också följande bestämmelse: ”Riksdagen tillsätter de permanenta utskotten omedelbart efter att den sammanträtt till valperiodens första möte.” Ang. 2006 års tillägg till AO 17 § 1 mom. se TKF 1/2006 rd och GrUB 11/2006 rd. Ang. det särskilda förfarandet i fråga om tidpunkten för tillsättandet av underrättelsetillsynsutskottet se i synnerhet TKF 1/2018 rd, s. 19–21 samt GrUB 10/2018 rd, s. 3–6.

underrättelseverksamheten som i de ändringar som gjordes i riksdagens arbetsordning.³⁸ Enligt 2 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) utövas parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten och skyddspolisens övriga verksamhet av riksdagens underrättelsetillsynsutskott, om vars uppgifter det finns bestämmelser i riksdagens arbetsordning. Utskottets uppgifter (AO 31 b §) avviker från de andra utskottens uppgifter såtillvida att tyngdpunkten i dess verksamhet ligger på övervakning av företeelser utanför riksdagen och inte på beredning av ärenden för beslutsfattande i riksdagen.³⁹ När det gäller själva valförfarandet avviker valet av medlemmar till utskottet inte från det allmänt tillämpade förfarandet. I detta sammanhang är emellertid bestämmelsen i den nya 17 a § (123/2019) i arbetsordningen betydelsefull. Den gäller utredning som ska inhämtas om en medlem av underrättelsetillsynsutskottet. Enligt bestämmelsens 1 mom. ska en riksdagsledamot som ”avses bli” medlem eller ersättare i utskottet, innan utskottet tillsätts begära att ”dataombudsmannen kontrollerar om det i skyddspolisens funktionella informationssystem som avses i 5 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003) finns uppgifter om honom eller henne”.⁴⁰ Enligt 17 a § 2 mom. ska dataombudsmannen delge den riksdagsledamot som framställt begäran, ordföranden i dennes riksdagsgrupp och riksdagens generalsekreterare sina iakttagelser om ”huruvida det finns uppgifter” om riksdagsledamoten i informationssystemet.

I det förslag från talmanskonferensen som ledde till att ovan nämnda ändringar gjordes i arbetsordningen föreslogs följande formulering av den bestämmelse som motsvarar den nuvarande 17 a § (TKF 1/2018 rd, 17 §): ”Innan underrättelsetillsynsutskottet tillsätts ska talmannen skaffa en i säkerhetsutredningslagen (726/2014) avsedd omfattande säkerhetsutredning i fråga om de ledamöter som föreslagits bli medlemmar i utskottet.” I motiveringen konstaterades bland annat följande (s. 31): ”Att underrättelsetillsynsutskottets uppgifter är av särskild natur och att konfidentialiteten är så framträdande talar för vissa särskilda arrangemang som ska garantera sekretessen och utskottets tillgång till information.” Något senare i texten konstateras följande i fråga om säkerhetsutredningar: ”Efter att ha fått säkerhetsutredningarna ska talmannen vid behov diskutera de åtgärder som de föranleder med dem som föreslås bli utskottsmedlemmar.”

38 Under den valperiod som avslutades 2019 behandlade riksdagen ett omfattande lagpaket om underrättelseinhämtning. Det var fråga om separata lagar om civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseverksamhet. Innehållet i lagförslagen ansågs strida mot bestämmelserna i 10 § i grundlagen om konfidentiella meddelanden och stiftande av lagarna ansågs förutsätta både ändring av den paragrafen och att man noggrant ser till att utövandet av de befogenheter som lagarna ger övervakas effektivt. Ang. ändringen av GL 10 § se L 817/2018, RP 198/2017 rd och GrUB 4/2018 rd. I fråga om civil underrättelseinhämtning se L 582/2019, RP 202/2017 rd och GrUU 75/2018 rd samt ang. militär underrättelseverksamhet L 590/2019, RP 203/2017 rd och GrUU 76/2018 rd. Särskilt om inrättandet av underrättelsetillsynsutskottet och dess ställning se L 121/2019 om övervakning av underrättelseverksamheten samt RP 199/2017 rd och GrUB 9/2018 rd samt beslut 123/2019 (20.12.2018) om ändringar i arbetsordningen och initialdokumenten TKF 1/2018 rd och GrUB 10/2018 rd.

39 Det exceptionella upplägget av underrättelsetillsynsutskottets uppgifter framgår också av att utskottet deltar i utnämningen av underrättelsetillsynsombudsmannen. Utskottet ska ges tillfälle att yttra sig före utnämningen även om varken tjänsten eller ämbetsverket på något sätt verkar ”i anknytning till riksdagen”, utan det är fråga om en tjänst som finns i anslutning till dataombudsmannens byrå vid justitieministeriet och tjänsten tillsätts av statsrådet. Ang. hörande av utskottet om detta se L om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) 6 § 4 mom. och AO 31 b § 4 mom. samt särskilt om grunderna för förfarandet GrUB 9/2018 rd, s. 10–11.

40 Den uppgift som ålades dataombudsmannen i arbetsordningen förutsatte samtidigt att dataombudsmannen åläggs motsvarande skyldighet i lag; se lagen om ändring av 29 § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (125/2019) och motiveringen till lagförslaget i GrUB 10/2018 rd, s. 6.

Grundlagsutskottet granskade mycket ingående de principiella och praktiska frågor som hänför sig till det föreslagna förfarandet för inhämtande av utredningar (GrUB 10/2018 rd, s. 3–7). Utskottet konstaterade bland annat följande om huruvida säkerhetsutredningar i princip är förenliga med riksdagsledamöternas ställning (s. 4): ”Underrättelsetillsynsutskottets speciella uppgift och den speciella arten och omfattningen av utskottets rätt till information kan i praktiken ställa särskilda krav på medlemmarnas tillförlitlighet och integritet. Det föreslagna förfarande som bygger på säkerhetsutredning av person harmonierar dock inte bra med riksdagens ställning som folkvalt och högsta statsorgan (2 § 1 mom. i grundlagen) eller med riksdagsledamotens grundlagsfästa oberoende (29 § i grundlagen). Oberoendet understryks också av den i 30 § i grundlagen föreskrivna immuniteten, som bland annat omfattar ett förbud mot att förhindra ledamoten att utöva sitt uppdrag som riksdagsledamot. Utskottet påpekar också att deltagande i utskottsarbetet är en viktig del av riksdagsledamotens uppdrag. I 48 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs om en begränsning i ledamöternas rätt att bli medlem i ett utskott. Enligt bestämmelsen kan en minister inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En riksdagsledamot kan enligt 9 § i riksdagens arbetsordning befrias från medlemskap i ett utskott endast på egen begäran. Dessutom har en ledamot som redan är medlem i två utskott rätt att avböja medlemskap i fler utskott.”

Utskottet ansåg att det föreslagna förfarandet var tungrott och onödigt radikalt med hänsyn till den personliga integriteten. Utskottet gjorde bland annat följande påpekanden om sitt eget förslag (s. 6): ”Grundlagsutskottet ser det som ändamålsenligt att den omfattande säkerhetsutredning av ledamöter som föreslås bli medlemmar i underrättelsetillsynsutskottet ersätts med ett förfarande baserat på dataombudsmannens rätt till insyn och på att riksdagens generalsekreterare, den berörda ledamoten och ordföranden för ledamotens riksdagsgrupp delges de relevanta uppgifterna och att ärendet därefter vid behov diskuteras mellan parterna. [...] Förfarandet är speciellt i fråga om dataombudsmannens rätt till insyn. Rätten till insyn gäller uppgifter i skyddspolisens funktionella informationssystem. Skyddspolisen gör alltså ingen bedömning av huruvida uppgifterna är relevanta för verksamheten i underrättelsetillsynsutskottet. Det ingår inte heller i dataombudsmannens uppgift att bedöma ledamotens oförlitlighet, tillförlitlighet eller lämplighet för medlemskap i utskottet. Det föreslagna förfarandet binder inte heller riksdagen i dess beslut om utskottets sammansättning, och det ställer heller inte upp några villkor för en riksdagsledamots valbarhet till utskottet.”

Angående förfarandet efter det att dataombudsmannen levererat uppgifterna konstaterade utskottet följande (s. 6): ”Efter granskningen delger dataombudsmannen den riksdagsledamot som lämnat begäran, ordföranden för ledamotens riksdagsgrupp och riksdagens generalsekreterare sina iakttagelser om huruvida det i informationssystemet finns uppgifter om riksdagsledamoten. Informationen lämnas först personligen till den behöriga representanten och först därefter till generalsekreteraren och riksdagsgruppens ordförande. Därefter kan vid behov riksdagens generalsekreterare, den berörda ledamoten och ordföranden för ledamotens riksdagsgrupp också i dataombudsmannen närvaro diskutera hur registreringarna i skyddspolisens funktionella informationssystem påverkar ledamotens kandidatur till posten som medlem eller ersättare i underrättelsetillsynsutskottet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör en sådan diskussion föras endast vid behov, och är alltså inte nödvändig om det inte framkommit några anmärkningsvärda omständigheter.”

Förfarandet enligt 17 a § i arbetsordningen inleds på begäran av riksdagsledamoten och de uppgifter som dataombudsmannen lämnar med anledning av begäran är enligt författningens formuleringar inte förenade med någon annan möjlig påföljd än att dataombudsmannens iakttagelser utöver den berörda riksdagsledamoten meddelas ”ordföranden i dennes riksdagsgrupp och riksdagens generalsekreterare”. Trots denna ”mjuka” formu-

lering är det uppenbart att syftet med det förfarande som införts genom bestämmelsen även har juridisk relevans. Detta framgår klart i grundlagsutskottets ovan nämnda betänkande (GrUB 10/2018 rd, s. 4–5):

”Med hänsyn till underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och rätt till information är det enligt grundlagsutskottet likväl motiverat att utreda omständigheter som kan påverka utskottsmedlemmarnas tillförlitlighet och integritet, så att riksdagen till medlemmar i underrättelsetillsynsutskottet kan utse ledamöter som bedöms vara oberoende. För att säkerställa att underrättelsetillsynsutskottet är oberoende i skötseln av tillsynsuppdraget och att valet av utskottsmedlemmar är självständigt måste det alltså skapas ett förfarande som tillåter utredning av huruvida en riksdagsledamot som är redo att bli medlem eller ersättare i underrättelsetillsynsutskottet har kopplingar som är relevanta med avseende på underrättelseverksamheten.”

I bestämmelsen sägs inget om hur bedömningen av den eventuella effekten av ”kopplingar som är relevanta med avseende på underrättelseverksamheten” ska ske och vem som ska göra den, och i grundlagsutskottets betänkande kommenteras frågan ytterst knappt – vilket framgår av citatet ovan (GrUB 10/2018 rd, s. 6). I betänkandet nämns dock eventuella diskussioner om ”hur registreringarna i skyddspolisens funktionella informationssystem påverkar ledamotens kandidatur till posten som medlem eller ersättare i underrättelsetillsynsutskottet”. Arbetsordningens bestämmelse innebär uppenbarligen också att diskussionerna kan utmynna i att en ”avsedd” medlem eller ersättare inte kan anses vara oberoende – för att citera grundlagsutskottets betänkande – och att en sådan slutsats också i praktiken hindrar att en ledamot väljs.

Även om en sådan situation är mycket osannolik ger bestämmelsen i 15 a § i arbetsordningen en möjlighet att avvika från den principiella valbarheten för alla riksdagsledamöter till medlem i riksdagens utskott. Grundlagsutskottet har med hänsyn till de särskilda omständigheter som hänför sig till underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och verksamhet ansett det möjligt att i riksdagens arbetsordning föreskriva om ett sådant förfarande. Detta är otvivelaktigt en följd av att man eftersträvat en balans mellan olika intressen och försökt undvika uppseendeväckande åtgärder i en känslig fråga. Förfarandet ger i detta sammanhang anledning endast till några kritiska kommentarer. Det kan anses vara en brist att det inte på något sätt anges hur beslutsfattandet ska gå till i den osannolika situation att det uppstår meningsskiljaktigheter i den diskussion som eventuellt följer efter det att uppgifterna har erhållits. Om detta kan man å andra sidan konstatera att själva förfarandet kan tänkas leda till sådana kandidatuppställningar som inte orsakar meningsskiljaktigheter. Eftersom frågan om en riksdagsledamots valbarhet till underrättelsetillsynsutskottet snarare gäller rättsliga än politiska kriterier är det sannolikt också på sin plats att deltagaren från ”riksdagens sida” i de diskussioner som ofta nämns här inte är talmannen, såsom talmanskonferensen föreslog, utan en tjänsteman som handlar under tjänsteansvar, det vill säga riksdagens generalsekreterare.

När underrättelsetillsynsutskottet tillsattes för första gången våren 2019 framkom veterligen inget behov av sådana diskussioner och frågan om ett eventuellt tillbakadragande av ”planerade” medlemmar i utskottet aktualiserades inte på något sätt.

Angående valsättet konstateras i grundlagen endast 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 mom. 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 sänjval 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.”⁴¹

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. De övriga permanenta utskotten har minst elva medlemmar. Till utskotten väljs dessutom ”ett behövt antal” ersättare. Närmare bestämmelser om antalet medlemmar och ersättare, som i grundlagen endast 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 samt till underrättelsetillsynsutskottet, som inrättades i samband med revi-

41 RP 194/1982 rd, s. 12–13.

deringen av lagstiftningen om civil och militär underrättelseverksamhet 2019, 11 medlemmar och 2 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. Närmast för att undvika att rösterna faller jämnt ändrades dock antalet i RO 1928 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 med uppgift 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.⁴²

Att tillsättandet av vissa utskott regleras i grundlagen framhäver deras ställning och gör den samtidigt synnerligen permanent. Riksdagen har emellertid flera andra fackutskott⁴³ som behandlar ärenden som hör till en viss kategori och som är permanenta inte bara i det avseendet 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. 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 konstitutionen, ända 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 enkammarriksdagen, dvs. 1907 års lantdag, fanns redan ett ekonomiskutskott, som då dessutom var lagstadgat, ett lag- och ekonomiskutskott, ett agrarkutskott och ett socialutskott (työväenasiainvaliokunta), av vilka de sistnämnda motsvarade nuvarande

42 Ang. ändringen 1990 se närmare RP 89/1990 rd och L 1056/1990.

43 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 fyra fackutskotts – grundlagsutskottet, utrikesutskottet, finansutskottet och revisionsutskottet – ställning grundar sig på uttryckliga bestämmelser i grundlagen. Däremot ska det enligt GL 35 § föreskrivas i arbetsordningen om andra permanenta utskott. ”Tillsättandet” av ett tillfälligt utskott förutsätter inte att bestämmelserna kompletteras, utan utskottet tillsätts genom ett beslut som plenum fattar på förslag av talmanskonferensen.

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.⁴⁴

Systemet med fackutskott som tillsätts 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).⁴⁵ Reformen påverkade dock inte utskottens faktiska beständighet eller deras antal i någon större utsträckning.

Enligt 7 § 1 mom. (123/20.12.2018) i arbetsordningen ska riksdagen förutom de i grundlagen föreskrivna utskotten tillsätta följande permanenta utskott: förvaltningsutskottet, lagutskottet, kommunikationsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, försvarsutskottet, kulturutskottet, social- och hälsovårdsutskottet, ekonomiutskottet, underrättelsetillsynsutskottet, framtidsutskottet, arbetslivs- och jämställdhetsutskottet och miljöutskottet. Även dessa utskott tillsätts 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).⁴⁶ 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.⁴⁷

44 RP 194/1982 rd, s. 11.

45 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.

46 Ang. tidigare praxis för tillsättandet av tillfälliga utskott se Jaakko Nousiainen, Valiokuntalaitos. Suuri valiokunta. Eduskunnan täysistunto. I verket Suomen kansanedustuslaitoksen 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, dock utan uppgiften att bereda ett visst, konkret ärende, fungerade fr.o.m. 1993 framtidsutskottet, som 2000 i och med 7 § i den nya arbetsordningen blev ett permanent utskott, se 1993 vp ptk, s. 37, 58 och ang. ändringen till permanent utskott TKF 1/1999 rd med förslag till ny arbetsordning, s. 8 och GrUB 9/1999 rd, s. 2 och StoUB 2/1999 rd.

47 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 (114–116 §) på grundlagsutskottet.” (RP 1/1998 rd, s. 89.) 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 ska 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 valet av utskott (som följer efter talmansvalet) i allmänhet att talmanskonferensens sammansättning klarnar nästan samtidigt, eftersom talmanskonferensen enligt GL 34 § 3 mom. 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 grundlagen ger riksdagen rätt fria händer att avgöra i vilka situationer den genom vanlig lag eller genom arbetsordningen kan tillsätta ett offentligt organ. Utgångspunkten torde ändå vara att organets verksamhet, om den inte är direkt anknuten till riksdagens verksamhet, ska 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 förefaller 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 möjligheten öppen att bestämma något annat i grundlagen, arbetsordningen eller i en instruktion som riksdagen antagit för organet. Även om en sådan möjlighet finns, kan den regel som uttrycks i grundlagen ändå anses som en bekräftelse på det arrangemang som är avsett att vara det normala.⁴⁸

48 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 mom., enligt vilket det också är möjligt att i vanlig lag bestämma att riksdagen ska välja något organ. I en sådan lag kan p.g.a. ordalydelsen i GL 37 § inte bestämmas att organet ska 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 kopplingen till riksdagens traditionella statsorgansfunktion i stället vara rätt avlägsen, och då kan riksdagens roll som valförrättare förklaras till exempel med strävan att trygga det aktuella organets oavhängighet och representativitet. Det kan också vara en följd av krav som det internationella samarbetet ställer. 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.⁴⁹

Hur riksdagens roll i förhållande till Finlands Bank och Finlands Banks ställning skulle uppfattas inom ramen för grundlagens ordalydelse har granskats bland annat i ett utlåtande från grundlagsutskottet 1997 angående propositionen med förslag till ny lag om Finlands Bank. 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 av riksdagen tillsatt organ för tillsyn över Finlands Bank och med rätt att för egen del utöva Finlands

49 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 valtiosääntö. 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.

Banks penningpolitiska beslutanderätt. Bankfullmäktige är inte beroende av riksdagen i sina uppgifter. Riksdagen får exempelvis inte utfärda bindande direktiv för bankfullmäktige.”⁵⁰

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.⁵¹ Om bankfullmäktiges uppgifter bestäms närmare i 11 § i lagen om Finlands Bank (214/1998). Riksdagen godkänner instruktionen för bankfullmäktige (AO 18 §). Enligt lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet (717/1990) står fonden under riksdagens garanti och till dess förvaltningsråd hör Finlands Banks bankfullmäktige.

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 ska 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.⁵²

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

50 GrUU 5/1997 rd.

51 När det är fråga om en institution som står ”under riksdagens garanti och vård” kan utgångspunkten för bestämmelsernas syfte och de använda ordalydelserna anses vara att de som ”befullmäktigas” att utföra tillsynen väljs inom riksdagen. Tanken på att man agerar på 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 bankfullmäktiges ledamöter inte ha valts just annat än inom riksdagen.

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

fullmäktig utsågs två suppleanter. Riksdagen fastställde en instruktion för fullmäktige. Närmare bestämmelser om fullmäktiges uppgifter ingår i folkpensionslagen.⁵³

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).

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 jämställs 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 mom. 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).⁵⁴ 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 ska fullmäktige bland annat förordna styrelseledamöterna för anstalten. Riksdagen antar en instruktion för fullmäktige. En ny instruktion antogs 2002.

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

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

För ledningen av riksdagens allmänna förvaltning tillsätts en kanslikommission. 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 medlemmarna i kanslikommissionen, som ursprungligen valdes för varje riksdag, har från och med reformen av riksdagsordningen 1983 valts för valperioden.

Bestämmelser om kanslikommissionens uppgifter finns i AO 73 och 74 §. Kanslikommissionen är det organ som leder riksdagens allmänna förvaltning – som till sina centrala delar består av personal- och ekonomiförvaltning – och som övervakar riksdagens centralkanslis verksamhet. Tidigare, enligt RO 89 §, valdes inga ersättare till kanslikommissionen utöver talmännen och de fyra valda medlemmarna. På grund av kanslikommissionens stora arbetsmängd och särskilt för att också de små och medelstora riksdagsgrupperna ska kunna vara representerade i kanslikommissionen ansågs det när den nya AO 72 § stiftades nödvändigt att föreskriva om val av ersättare för de fyra medlemmar som väljs utöver talmännen. Genom den ändring (267/2018;17.4.2018) av AO 72 § 1 mom. som gjordes 2018 var strävan att ytterligare utvidga valet av ersättare så att alla riksdagsgrupper ska ha möjlighet att delta i kanslikommissionens sammanträden.⁵⁵

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 kanslikommissionen. Kanslikommissionen 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

55 När den nya arbetsordningen stiftades motiverades bestämmelsen om val av ersättare främst bara med riksdagsgruppernas möjligheter att vara representerade i kanslikommissionen. I talmanskonferensens förslag konstaterades bland annat följande (TKF 1/1999 rd, s. 41): ”Till presidiet som på tjänstens vägnar hör till kanslikommissionen väljs i allmänhet endast representanter för de största riksdagsgrupperna. Då proportionalitetsprincipen har iakttagits också vid valet av de fyra kanslikommissionsmedlemmar som riksdagen utser, är det i allmänhet bara de största riksdagsgrupperna som är representerade i kanslikommissionen. ... För att också de mellanstora och små riksdagsgrupperna skall bli bättre representerade i kanslikommissionen föreslås att ersättare väljs för de fyra medlemmar som riksdagen utser till kanslikommissionen. Vid valet av ersättare bör ambitionen vara att så många riksdagsgrupper som möjligt skall vara representerade i kommissionen åtminstone på ersättnivå. Tanken är att ersättarna kan vara närvarande också då de ordinarie medlemmarna är på plats. Ersättarna kan dock inte medverka i det egentliga beslutsfattandet.” Också den i texten nämnda ändringen av AO 72 § 1 mom. som gjordes 2018 hade som främsta syfte att ge små grupper bättre möjligheter att delta i kanslikommissionens sammanträden. Enligt ändringen väljs för de medlemmar som valts av riksdagen ”minst fyra och högst så många ersättare som det i riksdagen finns riksdagsgrupper som konstituerat sig i början av valperioden eller som bildats under valperioden och har minst tre medlemmar”. Se TKF 2/2018 rd och GRUB 1/2018 rd, särskilt s. 2.

enlighet med GL 36 § 2 mom. 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.⁵⁶

Enkammarlandtdagens bibliotek stod ursprungligen under kanslikommissionens tillsyn. Förvaltningen och övervakningen av biblioteket överfördes genom den instruktion som kanslikommissionen antog 1913 på biblioteksfullmäktige, till vilken kanslikommissionen i början av valperiodens första riksdag kallade tre medlemmar och lika många suppleanter. Biblioteket var en tid 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 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, medan statsrådet och Helsingfors universitet utsåg en medlem var. En ny lag om Riksdagsbiblioteket stiftades 1984 (983/1984).⁵⁷

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 ska undervisningsministeriet för valet av sakkunnigmedlemmar meddela riksdagens talman namnen på tre sakkunniga inom statsförvaltningen, tre rättsvetenskapliga sakkunniga och tre statsvetenskapliga sakkunniga. På motsvarande sätt ska 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”

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

57 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.

utsedda kandidaterna – valet förrättas enligt 2 § bland de namngivna ”eller bland andra personer”. I praktiken håller man sig till de namngivna kandidaterna.⁵⁸

Riksdagens missnöje med Rundradions programpolitik ledde 1946 till att över etthundra riksdagsledamöter väckte en lagmotion om ändring av den så kallade 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 år 1948 en ändring av lagens 4 § (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.⁵⁹

Nämnda lag från 1934 upphävdes 1993 av lagen om Rundradion Ab (1380/1993). I dess 5 § bestäms att antalet medlemmar i bolagets förvaltningsråd ska vara 21 – till dess hade antalet formellt bestämts av statsrådet. Medlemmarna väljs av riksdagen under valperiodens första riksmöte – alltså för hela valperioden. Paragrafens bestämmelser om kriterierna för valet av medlemmar till förvaltningsrådet motsvarar 4 § i den så kallade radiobolagslagen från 1934. Till medlemmar i förvaltningsrådet ska väljas personer som är förtrogna 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. Förvaltningsrådets uppgifter framgår av lagens 6 § (i lagarna 635/2005 och 474/2012).⁶⁰

För att trygga stabiliteten i depositionsbankernas verksamhet och deponenternas tillgodohavanden inrättades statens säkerhetsfond genom en lag 1992 (379/1992). För att sköta fondens förvaltning tillsattes förutom en direktion och en direktör också 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. Förslaget ändrades så att riks-

58 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 den proposition som ledde till lagen om Riksdagsbiblioteket 1984.

59 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 riksdagsledamot 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.

60 Ang. 1993 års lag se RP 124/1993 rd och GrUU 23/1993 rd. Av de 21 medlemmar som riksdagen valde in i Rundradions förvaltningsråd 2.4.2003 var 18 riksdagsledamöter, två f.d. riksdagsledamöter och en partisekreterare. Förvaltningsrådets medlemmar, som valdes 3.5.2007, var alla riksdagsledamöter. Jyränki (1969, s. 112) nämner att riksdagsledamöternas andel av förvaltningsrådets medlemmar 1949–1967 var två tredjedelar eller mera.

dagen 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. Det här arrangemanget ändrades väsentligt i början av 2015. Vid den reform som genomfördes för att sätta i kraft direktivet om ändring av resolutionsdirektivet och insättningsgarantidirektivet grundades Verket för finansiell stabilitet, som är den nationella resolutionsmyndigheten och samtidigt en del av den gemensamma resolutionsmekanismen för de medlemsstater som deltar i bankunionen. Verket har bland annat i uppgift att hos institut och företag bära upp de stabilitetsavgifter som avses i resolutionsförordningen och överföra de insamlade medlen, som utgör Finlands finansieringsandel, till den gemensamma stabilitetsfonden. Genom reformen upphävdes lagen om statens säkerhetsfond. Verkets oberoende underströks i reformen och riksdagen har därför ingen roll vid tillsättandet av verkets organ.⁶¹

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 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 förordnade 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 förutsatta valet av medlemsstaternas parlamentariska ombud till rådets parlamentariska generalförsamling ordnas genom nationella författningar. Om valet och ombuden föreskrivs i 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.⁶²

61 I fråga om den reform som trädde i kraft i början av 2015 se särskilt L om myndigheten för finansiell stabilitet (1195/2014), L om upphävande av lagen om statens säkerhetsfond (1202/2014) samt RP 175/2014 rd samt GrUU 35/2014 rd och EkUB 20/2014 rd om den propositionen. – 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 rd. 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.

62 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.

Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensens (ESSK) 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 kompletterades arbetsordningen (62 b §) med en allmän bestämmelse om denna typ av val. Med stöd av de nya bestämmelserna valde riksdagen redan i december 1993 företrädare till Finlands delegation i ESSK:s parlamentariska församling. ESSK ändrades 1994 till en internationell organisation och fick namnet Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE. Med hänvisning till OSSE:s parlamentariska församlings etablerade ställning intogs i 10 § i AO 2000 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 parlamentariska församlingen. Valet förrättas enligt bestämmelsen under valperiodens första riksmöte, dvs. för hela valperioden. Företrädarna lämnar årligen en berättelse om sin verksamhet till riksdagen.⁶³

Det finns skäl att i samband med dessa delegationer nämna vissa andra arrangemang för internationella kontakter. I dessa andra fall är det inte frågan om riksdagsorgan i samma bemärkelse som de nämnda delegationerna; de har inte samma normbas och medlemmarna väljs inte i plenum. Men eftersom det gäller internationellt samarbete och riksdagsledamöter deltar uttryckligen i egenskap av riksdagsledamöter är de värda att uppmärksammas här, eftersom de har en lång historia och för att talmanskonferensens har en roll vid tillsättningen.

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 så kallade Barcelonaprocess och övervaka Europa-Medelhavsavtalet. Finlands delegation i församlingen består av tre riksdagsledamöter som utses av talmanskonferensen. – Samarbetsforumet för Asien och Europa ASEM (Asia–Europe Meeting) inrättades 1996 för att stärka

63 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 bestämmelse i AO 10 § som gällde valet av delegationen se även TKF 1/1999 rd, s. 9.

dialogen mellan Asien och Europa. Samarbetet förverkligas inom tre pelare, dvs. politik, ekonomi samt kultur- och socialfrågor. Vid sidan av ASEM-mötena har det från början ordnats också möten för ASEM-ländernas parlament och Europaparlamentet. För närvarande deltar 50 parlament i dessa ASEP-möten (Asia–Europe Parliamentary Partnership Meeting), nämligen Europaparlamentet och parlamenten i EU-länderna, 15 asiatiska länder, Ryssland, Australien och Nya Zeeland. Talmanskonferensen beslutade 1.2.2011 att Finlands delegation i ASEP ska permanentas och tillsättas för valperioden. I delegationen ingår tre riksdagsledamöter. – Den 1889 grundade Interparlamentariska unionen IPU är den äldsta och globalt mest förankrade interparlamentariska samlingsorganisationen. 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. – Alla dessa sex delegationer lämnar årligen en verksamhetsberättelse till talmanskonferensen.

Förändringar i organisationen 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 åt gången – dvs. för varje förestående årlig verksamhetsperiod. Orsakerna till de olika mandattiderna är numera i första hand funktionella, även om det också har historiska orsaker. Den mandattid för vilken valet förrättas är i praktiken av central betydelse för hur stabil positionen för de invalda är. 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.⁶⁴

Den valda personens roll eller medlemskap kan av olika orsaker upphöra mitt under mandattiden. Om bara en riksdagsledamot kan väljas till uppdraget upphör uppdraget naturligtvis när den valde upphör att vara riksdagsledamot.⁶⁵ Eftersom en minister i enlighet med GL 48 § inte kan vara medlem i ett utskott, förlorar en riksdagsledamot som är

64 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.

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

medlem i ett utskott och som blir minister automatiskt sitt medlemskap.⁶⁶ Bestämmelsen är inte direkt tillämplig på riksdagens andra organ. När det gäller andra organ torde en utnämning till minister i allmänhet leda till en begäran om att bli befriad från medlemskapet i organet och till att befrielse beviljas på denna grund.⁶⁷ 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 givet att talmannens och vice talmannens och å andra sidan ministrarnas uppdrag är oförenliga, och att befrielse från uppdraget som talman eller vice talman därför kan konstateras i riksdagen utan särskild begäran om befrielse.⁶⁸

Det finns ingen allmän bestämmelse om vilka möjligheter en ledamot har att på egen begäran bli befriad från medlemskap i något organ. Beträffande medlemskap i utskotten regleras frågan 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 motiveringen till det förslag som ledde till arbetsordningen vara exempelvis en omorganisering av utskottsplatserna⁶⁹. Ur motiveringen kan också utläsas att särskilt arbetsdryga specialuppgifter, till exempel ordförandeskapet i en stor riksdagsgrupp, kan vara en sådan godtagbar orsak.⁷⁰ 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.⁷¹

I AO 4 § 3 mom. ingår en specialbestämmelse i händelse av att talmannen eller en vice talman avlider eller avgår från sitt uppdrag under riksmötet. Enligt den ska i en dylik situation en ny talman eller vice talman väljas utan dröjsmål.⁷² I andra situationer där en plats som medlem eller ersättare i ett organ blir öppen tillämpas 13 § i riksdagens valstadga. Enligt den ska det då förrättas fyllnadsval, om inte talmanskonferensen anser fyllnads-

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

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

68 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 tillägger att 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 från 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 PR 8/2003 rd (15.4.2003).

69 TKF 1/1999 rd, s. 9.

70 Ang. tillämpningspraxis för AO 1927 13 §, som motsvarade AO 9 §, se Salervo 1977, s. 143. Salervo konstaterar att 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.

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

72 AO 4 § 3 mom. motsvarar till denna del RO 1928 25 § 6 mom. I AO 4 § 3 mom. ingår dessutom en nyare 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 sjukledighet för talmannen eller en vice talman”, se TKF 1/1999 rd, s. 5.

valet onödigt på grund av den korta återstående tiden av mandatperioden eller av någon annan liknande orsak. Vid fyllnadsval ska de allmänna bestämmelserna i valstadgan iakttagas i tillämpliga delar.⁷³

Ovan avsedda befrielser från medlemskap i organ och val av nya personer kan betraktas som ett normalt fenomen i den parlamentariska vardagen. Principiellt viktigare än dessa befrielser, som ofta beviljas på begäran, är möjligheten att tillsätta ett organ på nytt – det vill säga byta ut medlemmarna i ett valt organ – mitt under mandattiden. En sådan möjlighet gällde enligt riksdagsordningen 1928 vissa organ som tillsattes för hela valperioden, nämligen 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 eller justeringsmän och huvudregeln är klart att organen tillsätts för hela valperioden. Detta återspeglas också i att enligt GL 37 § 1 mom. 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 endast organ som väljs för hela valperioden bli aktuella. Trots att det finns en särskild grundlagsbestämmelse (GL 34 §) om talmännen och valet av dem, kan de ändå inte anses omfattas av GL 37 §, som gäller möjligheten att tillsätta ”organ” på nytt. Då det synbarligen inte finns anledning 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 exempelvis på 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 ska kunna tillsättas på nytt mitt under mandattiden. Frågan avgörs alltså helt av plenum utifrån talmanskonferensens förslag. 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 sammansättningens parlamentariska representativitet. Däremot har avsikten inte varit att förfarandet ska utgöra en reaktion på hur enskilda medlemmar i organet har agerat.

I detta sammanhang kan det även finnas anledning att beakta de synpunkter som grundlagsutskottet lade fram vid riksmötet 1982 i samband med en behandling av ett förslag till ändring av RO. I förslaget ingick bland annat en förlängning av utskottens mandattid till hela valperioden och att det i anslutning därtill skulle bli möjligt att tillsätta utskott på nytt under mandattiden. Utskottet konstaterade på denna punkt:

73 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 valiokunta. Eduskunnan täysistunto. I verket Suomen kansanedustajainhistoria 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 ska väljas.

”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.”⁷⁴

Bestämmelsen i grundlagens 37 § om möjlighet att ”under valperioden” tillsätta ett utskott på nytt förefaller i första hand avse situationer där det har visat sig finnas skäl att ompröva ett utskotts sammansättning till exempel på grund av dess arbetsuppgifter. Formuleringen i grundlagen möjliggör dock också att det i början av valperioden görs ändringar som inte har att göra med de enskilda utskotten utan främst beror på den nya regeringens sammansättning och hur denna påverkar riksdagens konstituering. För att den nya riksdagen ska vara fullt funktionsduglig så snart som möjligt efter valet krävs det i praktiken – inte minst till följd av talmanskonferensens, dvs. talmännens och utskottsordförandenas, centrala roll – att utskotten tillsätts omedelbart efter att riksdagen sammanträtt till valperiodens första riksmöte. Å andra sidan påverkar (person)sammansättningen i den nya regering som bildas efter ett val oundvikligen utskottets sammansättning (en minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott, GL 48 § 2 mom.). Redan enligt de tidigare bestämmelserna har bildandet av en ny regering inklusive dess personsammansättning kunnat beaktas i utskottets sammansättning. För att förtydliga regleringen och kanske också för att tydliggöra att utskottets sammansättningar kan vara tillfälliga före regeringsbildningen, ändrades AO 17 § om konstituering av utskotten 2006. I början av paragrafens nya 1 mom. förutsätts det att riksdagen tillsätter de permanenta utskotten omedelbart efter att den sammanträtt till valperiodens första riksmöte, och vidare sägs följande: ”Ett utskott kan på förslag av talmanskonferensen tillsättas på nytt efter det att statsrådet har utnämnts efter ett riksdagsval.” Enligt bestämmelsen kan detta gälla enskilda utskott, men det kan i praktiken också gälla alla utskotten. Efter författningsändringen 2006 torde praxis ha varit att samtliga utskott har tillsatts på nytt efter det att statsrådet har utnämnts⁷⁵.

74 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. 91) 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.

75 Ang. ändringen av AO 17 § se TKF 1/2006 rd och GrUB 11/2006 rd. Angående hur omfattande förfarandet att tillsätta utskotten på nytt väntades bli konstaterade talmanskonferensen i sitt förslag bland annat följande: ”Med tanke på alla konstituerande åtgärder som helhet blir det nog vanligast att talmanskonferensen föreslår att alla utskott tillsätts på nytt.” Grundlagsutskottet anlade ett något annorlunda perspektiv på saken i sitt betänkande: ”Grundlagsutskottet anser att en sådan praxis dock inte bör eftersträvas. Talmanskonferensen bör alltid separat överväga att tillsätta ett utskott på nytt.”

Organ som tillsätts oberoende av valperioderna

Den föregående granskningen gäller de av riksdagen tillsatta organ vars mandattid är bunden till valperioderna. I största delen av fallen är mandattiden just riksdagens valperiod, medan en del i stället 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 ska 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 – kan till följd av sina uppgifter och sin ställning inte kallas riksdagsorgan. 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 justitieombudsmannen 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. Genom en ändring (19/1971) av RF 49 § 1971 skulle förutom justitieombudsmannen och en suppleant också en biträdande justitieombudsman utses. Samtidigt fastställdes 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 i stället för kalenderår. 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.⁷⁶

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

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.⁷⁷ Valförfarandet regleras inte i grundlagen utan i stället i 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 inrättades Människorättscentret i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli. De så kallade 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 nationella nivån. När placeringen av institutionen övervägdes ansågs det – också med hänsyn till justitieombudsmannens laglighetskontroll – att ett center med anknytning till justitieombudsmannens kansli hade de bästa förutsättningarna att fullgöra de uppgifter som genom Parisprinciperna fastställts för nationella människorättsinstitutioner.

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 bland annat 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.

77 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 ändrades GL 38 § år 2007 så (802/2007) att en ställföreträdare kan väljas för en biträdande justitieombudsman. Ställföreträdaren väljs inte av riksdagen utan av justitieombudsmannen efter att ha fått grundlagsutskottets ställningstagande i frågan. Se RP 102/2003 rd och GrUB 5/2005 rd och GrUB 2/2007 rd samt 16 § i lagen om riksdagens justitieombudsman (804/2007).

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 tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2012.⁷⁸

Av riksdagen valda ledamöter i riksätten

För granskning av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns i statsrådet ämbetsåtgärder inrättades redan vid de första grundlagsreformerna efter självständigheten en särskild domstol, riksätten. Det är av förståeliga 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 sammansättning från första början en modell där hälften av domstolens ledamöter valdes inom riksdagen och hälften förordnades på grundval av sin höga domartjänst eller – för en ledamots del – sin tjänsteställning som professor i juridik. När regeringsformen 1919 stiftades intogs i den nya centrala grundlagen ändå bara en hänvisningsbestämmelse (RF 59 §) om domstolen, medan 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 riksätten (273/1922) var med några få ändringar i kraft tills den nya grundlagen stiftades.⁷⁹

Enligt 101 § i grundlagen behandlar riksätten 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. Det-

78 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 tämligen 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 framhävs 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: Utskottet konstaterade bland annat: ”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. Utnämning förfarandet motsvarar det som tillämpas vid val av ställföreträdaren för riksdagens biträdande justitieombudsmän.” Riksdagen godkände lagförslaget 8.3.2011 (PR 167/2010 rd).

79 Ang. inrättandet av riksätten och meningsskiljaktigheterna gällande dess sammansättning se t.ex. Hakkila 1939, s. 636–638 och Sven Lindman, *Eduskunnan aseman muuttuminen 1917–1919*. I verket *Suomen kansanedustajain historian historia VI* (Helsinki 1968), s. 88–90, 279. Se också lagen 17.6.1918 angående rätt för Finlands lantdag 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 riksätten 25.11.1922.

samma gäller åtal som med stöd av GL 113 § väcks mot republikens president.⁸⁰ 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 tjänstestården äldsta hovrättspresidenterna – samt fem ledamöter som riksdagen väljer. Ledamöternas mandattid är fyra år. Närmare bestämmelser om mandattiden och valet finns i 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 sedan länge 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 1947 genom lagen om revision av statshushållningen. Denna lag jämte ändringar var i kraft tills lagen om Statens revisionsverk (676/2000), anpassad till 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.⁸¹

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.⁸² Vad ”i anknytning till riksdagen” egentligen 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. i arbetsordningen (609/2007) ska tjänsten utlysas och före valet ska revisionsutskottet bedöma de sökande. Om det finns flera sökande, förrättas val med slutna sedlar som vid personval enligt riksdagens valstadga.⁸³

80 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 mom. i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden (196/2000) och RP 185/1999 rd, s. 13, som ledde till lagen.

81 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 rd och GrUU 19/2000 rd, som gällde lagen om statens revisionsverk.

82 Ang. strävandena att utveckla revisionsverkets ställning på 1900-talet se Ehdotus valtionalouden ulkoisen tarkastuksen kehittämistä, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/1996 och motiveringen till RP 1/1998 rd, s. 141–143, som gällde den nya grundlagen. I fråga om ett tidigare projekt se även lagmotion LM 108/1994 rd av ledamot Mattila m.fl. samt GrUU 29/1994 rd och LaUB 99/1994 rd om lagmotionen.

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

Utrikespolitiska institutets styrelse

Vid riksdagens hundraårsjubileumsplenum 1.6.2006 beslutade riksdagen 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 lägger 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.⁸⁴

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.⁸⁵ 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. Generalse-

84 I fråga om lagen från 2006 och hur den tillkom se LM 28/2006 rd och GrUB 13/2006 rd. Kandidaterna för Finlands universitetsrektor, som avses i lagens 2 §, föreslås i praktiken av rådet för Finlands universitetsrektor.

85 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.

kreteraren väljs av plenum sedan tjänsten har utlysts och kanslikommissionen har yttrat sig om de sökande (AO 16 § 2 mom.). Om det finns flera sökande till tjänsten förrättas valet med slutna sedlar som vid personval enligt riksdagens valstadga. Tjänsten tillsätts permanent.⁸⁶

Riksdagens förvaltningsorganisation

Riksdagens förvaltningsorganisation regleras inte i grundlagen. Detta ligger i linje med att grundlagen är tämligen allmänt hållen och undviker obehövlig detaljreglering. 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 §).

Strukturen i riksdagens – i vid bemärkelse – förvaltningsorganisation anges i 2 § 2 mom. i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003), senare ändrad genom lag 608/2007. 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. Som framgår också av benämningarna finns vart och ett av de nämnda ämbetsverken förutom riksdagens kansli till för skötseln av endast en viss ärendekategori. Riksdagens kanslis uppgift anges i AO endast med en mycket allmän bestämmelse. Enligt AO 74 § ska riksdagens kansli ”skapa förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter som statsorgan”. Närmare bestämmelser om kansliets administrativa struktur och uppgiftsarrangemangen har utfärdats i reglementet för riksdagens kansli, som antogs 2015, och för ekonomiförvaltningens del även i riksdagens räkenskapsstadga (1988) och riksdagens räkenskapsreglemente (1997).

Enligt 3 § i reglementet för riksdagens kansli är riksdagens generalsekreterare chef för riksdagens kansli. Indelningen i avdelningar i paragrafen ger en fingervisning om de mångfasetterade uppgifterna och hur skötseln av dem är organiserad. Med riksdagens avdelningar avses enligt bestämmelsen centralkansliet, utskottssekretariatet, förvaltnings- och serviceavdelningen, internationella avdelningen, utrednings- och informationsavdelningen samt säkerhetsavdelningen. Avdelningarnas allmänna uppgift framgår redan av deras namn, och närmare bestämmelser om uppgifterna finns i 4–9 § i reglementet. Hur uppgifterna konkret har organiserats framgår också i viss mån av indelningen i byråer och funktioner. Här kan nämnas att vid centralkansliet således finns (10 §) plenumenheten, protokollbyrån, svenska byrån och dokumentbyrån, och vid förvaltnings- och serviceavdelningen finns (12 §) förvaltningsdirektörens stab, serviceenheten, fastighets-

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

byrån, it-byrån och företagshälsan. Den tjänstemannarättsliga ställningen för kansliets personal bestäms i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003).⁸⁷

⁸⁷ Ang. riksdagens kanslis tidiga skeden se i korthet Salervo 1977, s. 210–214. Ang. ovannämnda 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 betoningar, 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 mom. 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.⁸⁸ Efter detta har det inte förts någon större diskussion om valperiodens längd, och bestämmelsen om att val ska förrättas vart fjärde år intogs som en självklar sak i 24 § i den nya grundlagen.⁸⁹

Förtida val

Valperiodens längd – tidigare tre år och under det senaste halvseklekt 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 nyval eller förtida val (tidigare: *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

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

89 Som en liten kuriositet kan dock nämnas att grundlagsutskottet i sitt betänkande GrUB 24/1970 rd hösten 1970 tog ställning till en hemställningsmotion (rdm. Tupamäki m.fl.) med förslag om att riksdagen skulle godkänna en hemställan om brådskande åtgärder för att ändra lagstiftningen så att riksdagens mandatperiod i regel skulle räcka bara tre år. Utskottet föreslog att motionen skulle förkastas, inte på innehållsliga grunder utan med hänvisning till att det nyligen hade tillsatts en brett sammansatt kommitté för att bereda en revision av statsförfattningen och det var uppenbart att kommittén i det sammanhanget också skulle komma att behandla frågan om mandatperiodens längd. Eftersom den fråga som avsågs i motionen således redan undersöktes av regeringen kunde motionen ”denna gång förkastas”. I statsförfattningskommitténs delbetänkande (Kommittébetänkande 1974:27, s. 65–66) understödde en majoritet på tolv medlemmar en fortsatt mandatperiod på fyra år medan en minoritet på fem medlemmar understödde en förkortning av perioden till tre år. Samma fördelning syntes också i den andra statsförfattningskommitténs betänkande (Kommittébetänkande 1975:88, s. 35–36, på finska).

”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 nyval. 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 nyval har utfärdats. Innehållet i dessa grundlagsändringar från 1987 och 1991 har näst intill oförändrat överförts till 26 § i den nya grundlagen.⁹⁰

Att regeringsmakten kan besluta om att avbryta riksdagens normala mandattid innebär principiellt och även i praktiskt hänseende ett avsevärt ingrepp i riksdagens oavhängighet och arbete. Under autonomitiden kunde det betraktas som ofrånkomligt att regenten hade makt att förordna om nyval (LO 1906 3 §) och därmed förfogade över ett medel som direkt eller indirekt genom antydningar kunde utnyttjas i syfte att begränsa eller förhindra lantdagens verksamhet. Det faktum att upplösningsrätten intogs i regeringsformen 1919 (27 §) hade flera orsaker. Förutom kravet på kontinuitet bidrog uppenbarligen även den tilltagande viljan att skapa en stark regeringsmakt i landet efter 1918 års krig samt uppfattningarna om vilka möjligheter som stod till buds för att lösa en låst parlamentarisk situation. Det kunde också finnas andra syften för att låta väljarna säga sitt. Det finns dock ingen anledning att här gå närmare in på det, eftersom den i konstitutionen givna befogenheten att förordna om nyval aldrig har varit bunden till något särskilt syfte. 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.⁹¹

Däremot är det relevant att lyfta fram ett officiellt ställningstagande angående villkoren för att utnyttja rätten att upplösa riksdagen. 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 begränsa presidentens maktbefogenheter – 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

90 Ang. formuleringen av bestämmelserna om upplösningsrätt när den nya regeringsformen stiftades se Jan-Magnus Jansson, Eduskunnan hajotukset. I verket Suomen kansanedustuslaitoksen 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.

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

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.”⁹²

När den nya grundlagen stiftades ansågs samma synpunkter gälla även tillämpningen av den nya GL 26 §.⁹³

När grundlagarnas bestämmelser i anslutning till förordnande om nyval ändrades på 1980- och 1990-talen kunde man som bakgrundsinformation utnyttja erfarenheterna av situationer där republikens president hade förordnat om nyval. Efter att regeringsformen stiftades har det hänt sju gånger, senast 1975. Vissa omständigheter kring dessa fall framgår nedan.⁹⁴

1. 18.1.1924 (8/1924) förordnade presidenten om nyval 1.4.1924 (Första 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.⁹⁵
2. 19.4.1929 (149/1929) förordnade presidenten att nyval skulle förrättas 1.7.1929 och att den sittande riksdagen skulle avsluta sitt arbete samma dag förordnandet gavs. Som motivering angavs endast att ”jag prövat folkets välfärd och statens bästa sådant kräva”. Förordnandet om nyval gavs samma dag som riksdagen hade förkastat en proposition om beviljande av tilläggsanslag för en höjning av tjänstelönerna. Bakom förslaget stod en minoritetsregering som åtnjöt mycket svagt partipolitiskt stöd.⁹⁶
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

92 GrUB 10/1989 rd, s. 5.

93 Samma innehåll upprepades i riksdagens svar i ärendet 13.3.1990. I RP 1/1998 rd, s. 83–84, citerades detta yttrande och konstaterades att dess innehåll lämpar sig som utgångspunkt även för tillämpningen av den föreslagna nya bestämmelsen.

94 Formen för förordnandet om nyval har varit republikens president ”öppna brev och påbud” eller ”öppna brev och förordnande”, där det har bestämts när nyval ska hållas och i de flesta fall också tidpunkten för när den sittande riksdagen skulle avsluta sitt arbete. Ofta har det 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 förordnandet om nyval.

95 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.

96 Jansson (1982, s. 216–218) karakteriserar upplösningen som den mest stilrena i Finlands historia, eftersom regeringen och riksdagsmajoriteten då faktiskt stod mot varandra. Jyränki (1978, s. 197–198) konstaterar i stället 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.

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”.⁹⁷

4. 8.12.1953 (461/1953) förordnade presidenten 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 försvårar den vid denna tidpunkt viktigaste uppgiften, ett tillfredsställande ordnande av våra ekonomiska förhållanden.”⁹⁸
5. 14.11.1961 (500/1961) förordnade presidenten 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 30.10.1961.⁹⁹
6. 29.10.1971 (736/1971) förordnade presidenten att nyval skulle förrättas 2.1.1972 och konstaterade samtidigt 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. Förordnandet om nyval motiverades inte, men anknöt till meningsskiljaktigheter mellan regeringspartierna främst i fråga om lantbruksinkomsten och dess eftersläpning.¹⁰⁰
7. 4.6.1975 (404/1975) förordnade presidenten 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. Förordnandet motiverades inte. I bakgrunden låg dock spänningarna mellan de största regeringspartierna angående vissa ekonomiska frågor. Regeringen hade lämnat in sin avskedsansökan 29.5.1975 och samtidigt önskat att det skulle förordnas om nyval.¹⁰¹

När detta skrivs har det gått över 40 år sedan det senast förordnades om nyval. Den långa tiden utan nyval, de begränsande uppfattningar som framfördes när bestämmelserna om upplösningsrätt tillkom och den avsevärda stabiliteten hos den senaste tidens regeringskonstellationer gör det osannolikt att det på nytt skulle bli aktuellt med nyval. 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

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

98 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 kostnadssänkingsprogram som utarbetats av denna orsak. Se närmare t.ex. Jansson 1982, s. 222–223.

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

100 Förordnandet 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.

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

förordnande ges är det presidentens sak att bestämma valdagen. Bestämmelsen i 107 § 2 mom. 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 mom. kan sammankalla en riksdag som redan avslutat sitt arbete på nytt innan nyval förrättas. Den nya riksdag som valts ska enligt GL 26 § 2 mom. sammanträda till riksmöte första dagen i den månad som börjar näst efter nittio dagar från förordnandet om val. Riksdagen kan dock även bestämma en tidigare sammanträdesdag.¹⁰²

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. Ändringen av ordalydelsen syftade ändå inte till någon 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. I konstitutionellt avseende är det ändå inte något problem att valperioden för den sittande riksdagen förlängs eller förkortas något¹⁰³, om vallagens bestämmelse om tidpunkten för val ändras. Om republikens president bestämmer att förtida riksdagsval ska förrättas, förkortas den sittande riksdagens mandattid, möjligen med 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

102 Definitionen av sammanträdesdagen i GL 26 § 2 mom. 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 senare av republikens president. I överensstämmelse med den allmänna strävan 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. 84.

103 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 förlängs exempelvis med ett par månader. Se även GrUB 2/2010 rd om bland annat 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 ringa förlängning av valperioden som följer av förslaget inte är ett konstitutionellt problem.

bestämmelserna i de gamla grundlagarna ska hållas det fjärde året efter det förtida valet vid den normala tidpunkten för riksdagsval.^{104 105}

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 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.

De gamla traditionerna spelar också in så till vida att begreppet riksmöte fortfarande har andra dimensioner än att rent tekniskt ange en period i riksdagens verksamhet. Hela grundidén för den finländska representativa demokratin framställs i 2 § i den nya grundlagen på samma lapidariska och effektiva sätt som i de tidigare grundlagarna: ”Statsmak-

104 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 det att avsikten med den nya formuleringen av bestämmelsen inte har varit att ändra vedertagen praxis, se RP 1/1998 rd, s. 82.

105 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 och 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 fyra år och en och en halv månad. Äng. 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 till utskottets betänkande ansåg att det ankom på republikens president och inte på riksdagen själv att upplösa riksdagen, om 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.

ten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen.”¹⁰⁶ 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 i fråga om 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.

Uppfattningen om lantdagen som ett möte som sammankallades särskilt och som pågick en viss tid var fortfarande mycket märkbar 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, motsvarande den urtima lantdagen i LO 1869.¹⁰⁷

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 pågå samtidigt som den lagtima riksdagen.

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

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

De nämnda bestämmelserna 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 kalla till 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, då RO 19 § (278/1983) ändrades. Då ersattes den föråldrade bestämmelsen om en i princip 120 dagar lång lagtima riksdag med en bestämmelse enligt vilken riksdagen fortgår till dess följande lagtima riksdag sammankommer. 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.¹⁰⁸ 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.

I grundlagen nämns inte mera ens som ett alternativ någon tidpunkt då riksmötet ska sammanträda, utan saken avgörs enligt GL 33 § helt och hållet av riksdagen. 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, trots att 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 riksmötet bestäms också när den nya riksdagen sammanträder till riksmöte efter valet.¹⁰⁹ Om republikens president skulle bestämma att förtida riksdagsval ska förrättas kunde det nya valet beroende på tidpunkten medföra en kännbar avvikelse från den sedvanliga riksmötesrytmen.¹¹⁰

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

108 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.

109 T.ex. 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.

110 Som det nämns ovan i texten har förtida val senast hållits 21.9.1975. Att valet hölls mitt under året betydde att tre riksdagar arbetade under 1975. 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.

följde riksdagens högtidliga avslutning (RO 1928 27 §). Den hölls vid en tidpunkt som republikens president bestämde närmare, och under ceremonin förklarade presidenten 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 stärktes och riksdagen i praktiken var samlad året runt. Redan på praktisk nivå kunde det upplevas som oändamålsenligt att föregående riksdags avslutning och följande riksdags öppnande följde kort på varandra med liknande ceremoniel. Viktigare var ändå den symboliska sidan, det vill säga 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 kallas samman före följande lagtima riksdag på annat sätt än genom att kallelse 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 från att riksdagen först själv beslutar att avsluta sina sammanträden, varefter presidenten 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 mom. i den nya grundlagen motsvarar på denna punkt RO 19 och 27 §. Den enda principiellt viktiga ändringen var att möjligheten till urtima riksdag slopades i den nya grundlagen. I anslutning till detta har det i GL 33 § 2 mom., efter den bestämmelse som gäller förklarande av riksdagens arbete som avslutat, uttryckligen konstaterats att talmannen 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.¹¹¹

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

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

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 enkammarlantdagens tid var lantdagens sammanträden fortfarande i hög grad beroende av regentens beslut; kejsaren och storfursten beslutade inte bara när lantdagen skulle sammankomma och åtskiljas, utan också om avbrott i lantdagsarbetet för viss tid.¹¹² I slutet av 1918, när Finland var självständigt, ändrades bland annat 17 § i lantdagsordningen av 1906 (142/1918) så att lantdagen konstaterades vara samlad ”med eller utan avbrott enligt lantdagens beslut”. När lantdagen därigenom fick möjlighet att dela upp arbetet i olika perioder på ett ändamålsenligt sätt, blev det snart vedertagen praxis att arbetet delades upp i en vårsession och en höstsessions, och vid behov i ytterligare perioder. Denna regel om ”med eller utan avbrott” intogs som sådan i RO 1928 19 § och 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 §.¹¹³

I enlighet med principerna 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 ska sammanträda för att fortsätta sitt arbete. Ett typiskt och det viktigaste exemplet på avbrott är det uppehåll som delar in riksmötet i en vårsession och en höstsessions. Beslutsfattandet när det gäller avbrott skiljer sig alltså från förfarandet när tidpunkten för plenumen och eventuella uppehåll mellan dem bestäms. De senare frågorna hör till den allmänna ledningen av riksdagsarbetet och avgörs ytterst av talmannen och talmanskonferensen.¹¹⁴ Då avbrott i riksmötet är förenade med sådana juridiska omständigheter som inte gäller andra uppehåll mellan plenum, är det befogat att använda ordet avbrott endast om beslut som fattas i det syfte som AO 3 § anger.¹¹⁵ Talmannen har direkt med stöd av AO 3 § 2 mom. rätt att sammankalla riksdagen för att

112 Se Ahava 1914, s. 58–61.

113 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.

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

115 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.

fortsätta riksmötet redan före den sammanträdestidpunkt som beslutats i samband med beslutet om avbrott.¹¹⁶

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 genom riksdagens beslut kunde 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 1969 (685/1969)¹¹⁷ möjlighet att på eget initiativ sammankomma sedan riksdagsarbetet avbrutits. Den möjlighet som endast statsutskottet haft att fortsätta arbetet genom riksdagens beslut sedan riksdagsarbetet avbrutits, utvidgades 1987 till alla andra fackutskott (316/1987). Utrikesutskottet behöll dock sin särställning.¹¹⁸ År 1990 fick de övriga fackutskotten möjlighet att sammankomma på eget initiativ sedan riksdagsarbetet avbrutits (1056/1990),¹¹⁹ och 1993 blev det möjligt för stora utskottet att på statsrådets begäran eller på eget initiativ sammankomma sedan riksdagsarbetet avbrutits eller riksdagen avslutat sina sammanträden (1117/1993).¹²⁰

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 mom., som avspeglar innehållet i RO 43 §. Enligt den 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

116 Det är i praktiken sällsynt att riksdagen på detta sätt sammankallas för att fortsätta sitt arbete efter att riksmötet avbrutits. Senast inträffade det 1.7.2016 (PR 77/2016 rd), då riksdagen sammankallades för att fortsätta det riksmöte som avbröts efter plenum 23.6.2016. Temat för sessionen var statsministerns upplysning (SU 3/2016 rd) med anledning av folkomröstningen i Förenade kungariket (brexit). Talmannens beslut skickades 28.6.2016 till ledamöterna som en kallelse att samlas till plenum 1.7.2016. Vid samma plenum 1.7.2016 godkändes talmanskonferensens förslag om att riksdagen avbryter riksmötet efter plenum och samlas på nytt för att fortsätta arbetet 6.9.2016. Det senast föregående fallet inträffade 19.7.2012 (PR 72/2012 rd), då riksdagen sammankallades för att fortsätta det riksmöte som avbröts efter plenum 21.6.2012. Anledningen till sammankallandet var statsrådets meddelande om ställande av statsborgen för finansieringen av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet i syfte att bevilja lån för en stabilisering av banksektorn i Spanien. Talmannens beslut att sammankalla riksdagen skickades till riksdagsledamöterna 17.7.2012. Det senaste motsvarande fallet före 2012 var enligt tidningsuppgifter (Helsingin Sanomat 19.7.2012) den s.k. röttmånadsriksdagen 1962, då riksdagen efter att ha avbrutit sitt arbete 13.7.1962 sammankallades till 6.8.1962 för att behandla lagen om lantbrukets prisnivå.

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

118 Ang. denna lagändring se LM 168/1986 rd och GrUB 51/1986 rd.

119 Ang. denna lagändring se RP 89/1990 rd och GrUB 7/1990 rd.

120 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.

riksmötet (AO 27 § 1 mom.)¹²¹ och att kansli Kommissionen vid behov kan sammanträda också under avbrott i riksmötet och när riksdagen avslutat sina plenum (AO 72 § 4 mom.).

Avbrott i riksmötet har juridisk betydelse också så till vida att grundlagen i vissa sammanhang förutsätter att riksdagen är sammankallad. Bestämmelser med relevans för detta finns i 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 betydande 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 mom. att riksdagen ska 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. Syftet med ändringen var att befästa riksdagens medverkan i regeringsbildningsprocessen – om vilken det i bestämmelsens ursprungliga ordalydelse bara konstaterades att presidenten ”kallar”. I den allmänna motiveringen till ändringen 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 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 expeditönsminister och man börjar sammanställa en

121 Möjligheten att ställa skriftliga frågor 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.

ny regering, borde riksdagen vara församlad eller sammankallas. Detsamma kan förutsättas i en situation då regeringen fått misstroendevotum i riksdagen.”¹²²

Kravet att riksdagen ska 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 upplösningsinitiativ.”¹²³

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.”¹²⁴

När riksmötet är avbrutet i enlighet med AO 3 § är riksdagen inte sammankallad på det sätt som avses i grundlagen. Grundlagens bestämmelser och bakgrunden till dem 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 om förtida val eller den i GL 61 § 4 mom. 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 mom.). Denna befogenhet kan även anses innebära en juridisk förpliktelse i det fall att frågan om upplösning av riksdagen eller betydande ändring av regeringens sammansättning aktualiseras på ett seriöst sätt medan riksmötet är avbrutet.¹²⁵ Talmannen har enligt en uttrycklig bestämmelse

122 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.

123 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.

124 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.

125 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 ändå anser det nödvändigt med en bestämmelse om att riksdagen ska vara församlad ”när frågan om upplösning övervägs och själva beslutet fattas”. Kravet i GL 61 § 4 mom. att riksdagen ska vara sammankallad har ingen nämnvärd självständig betydelse när statsrådet utnämns, eftersom det i bestämmelsen angivna förfarandet för val av statsminister i vilket fall som helst förutsätter att riksdagen är sammankallad.

i GL 129 § dessutom juridisk skyldighet att genast sammankalla riksdagen 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 begreppsparet *diskontinuitetsprincipen* och *kontinuitetsprincipen*. Frågan har betydelse för riksdagens organisering, dvs. för hur lång tid eller för vilken period olika organisatoriska lösningar ska gälla. Frågan är av avsevärd betydelse även för riksdagens förfaringsätt, i första hand hur länge anhängiggjorda ärenden ska 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 tid. Lantdagens organ valdes 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. För att kunna fortsätta behandlingen av ärendet måste det tas upp på nytt på normalt sätt. Den gamla traditionella, stränga bundenheten till en viss lantdag gick ändå inte riktigt ihop med tanken på en riksdag som valts för en valperiod åt gången. Det motsvarade inte heller 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 en ny 31 a § till LO 1906 (142/1918; 22.10.1918). Enligt den nya paragrafen kunde behandlingen av ett ärende som inte hunnit slutbehandlas vid lagtima lantdag fortsätta vid följande lagtima lantdag ”såframt lantdagsmannaval ej mellankommit”. Huvudregeln för behandlingen av ärenden var därmed enligt konstitutionen att kontinuiteten omfattar hela valperioden. Denna huvudregel överfördes oförändrad till RO 1928 35 §. Till huvudregeln fogades dock ett undantag som innebar att behandlingen av statsrådets upplysningar och meddelanden samt frågor och interpellationer till statsrådsmedlemmar inte kunde fortsätta vid följande riksdag (RO 36 och 37 §).

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 frågor till statsrådsmedlemmarna förbjöds samtidigt fortsatt behandling av ärendet 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). Den kontinuitetsprincip som omfattade hela valperioden utsträcktes till skriftliga och muntliga frågor

genom de ändringar som 1983 företogs i RO 37 § och 37 a § (278/1983).¹²⁶ År 1990 ändrades RO 36 § så att behandlingen av statsrådets redogörelse kunde fortsätta även vid följande riksdag, om riksdagen beslöt det särskilt (1056/1990).¹²⁷

Ändringarna i riksdagsordningen berörde inte den regel som iakttagits sedan 1918 och enligt vilken kontinuiteten i behandlingen bryts senast vid riksdagsval. Ett principiellt viktigt undantag från denna regel gjordes i slutet av 1994, dvs. vid behandlingen av de ändringar som måste göras i riksdagsordningen på grund av medlemskapet i Europeiska unionen. Redan i samband med ändringarna gällande Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ett år tidigare hade det 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 dock inte motivera en avvikelse från normen i RO 35 §, enligt vilken riksdagsval bröt 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).¹²⁸

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. I bestämmelsens 2 mom. ingick ursprungligen två undantag från kravet på kontinuitet över hela valperioden: behandlingen av interpellationer och statsrådets meddelanden skulle inte kunna fortsätta under följande riksmöte, och behandlingen av statsrådets redogörelser endast om riksdagen separat beslutar så. Undantagen ströks dock ur bestämmelsen i samband med den justering av grundlagen som företogs 2011 (1112/4.11.2011). I GL 49 § finns också en principiellt viktig utvidgning av de regler som rådde under riksdagsordningens tid. 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 begräns-

126 Ang. motiveringen till ändringarna se RP 194/1982 rd, s. 10–11.

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

128 Som ett praktiskt exempel på hur riksdagsval bryter kontinuiteten kan nämnas behandlingen av regeringens berättelse för 1970. Berättelsen lämnades 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 lämnade 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.”

ning att behandlingen kunde fortsätta endast tills beslut i saken hade fattats inom unionen. Den bestämmelse som ursprungligen togs in i GL 49 § och som i samband med översynen 2011 bibehölls oförändrad till innehållet har ett klart vidare tillämpningsområde. Möjligheten att fortsätta behandlingen av ett ärende trots riksdagsval har där 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.¹²⁹

Bestämmelsen i GL 49 § om internationella ärenden har såväl principiell som praktisk betydelse för ordnandet av riksdagsarbetet. Behandlingen av ett pågående ärende förfaller normalt när riksdagen avslutar sitt arbete inför ett val, och ärendet kan då behandlas efter valet endast om det väcks genom ett nytt initialdokument. Genom bestämmelsen i GL 49 § kan behandlingen av ett internationellt ärende med stöd av grundlagen och utan något särskilt beslut ”vid behov fortsätta” även under det riksmöte som följer efter valet. Den potentiella betydelsen av denna möjlighet till fortsatt behandling i synnerhet i slutet av valperioden kräver en god framförhållning, det vill säga en tillräckligt klar uppfattning om vilka ärenden som kan tas till fortsatt behandling.

Med hänsyn till det kan formuleringen i GL 49 § – ”ett internationellt ärende” – anses vara tämligen öppen. Inte heller förarbetena till lagen ger någon klar fingervisning om vad allt som kan kategoriseras som internationella ärenden. Med stöd av GL 93 § och 97 §, som enligt paragrafrubrikerna reglerar internationella frågor, är det uppenbart att de omfattar åtminstone godkännande och ikraftsättande av internationella fördrag och ärenden som hör till den nationella beredningen av unionsärenden i riksdagen. Eftersom det här är fråga om en avvikelse från en central huvudregel i riksdagens arbete (avbruten kontinuitet efter riksdagsval) och dessutom om en förfarandenorm där förutsägbarhet är synnerligen väsentligt, kan det inte anses motiverat att ge begreppet ”internationellt ärende” en alltför vid eller på avvägningar baserad tolkning. Det är därför inte motiverat att de internationella ärenden som avses i bestämmelsen skulle omfatta exempelvis propositioner med förslag till ändringar – t.ex. i polisens befogenheter – som är nödvändiga till

129 Se RP 1/1998 rd, s. 99 och GrUB 10/1998 rd. Att möjligheten till behandling över val utsträcktes till internationella frågor i allmänhet motiverades i den proposition som ledde till stiftandet av grundlagen tämligen kortfattat:

”Den praxis som med stöd av 54 d § i riksdagsordningen har gällt i fråga om ärenden som gäller Europeiska unionen utvidgas sålunda till att gälla även andra internationella ärenden, t.ex. godkännande och ikraftträdande av internationella avtal. Man kan anta att godkännande eller ikraftträdande 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.”

Grundlagsutskottet behandlade inte frågan i sitt betänkande (GrUB 10/1998 rd). Ang. revideringen av lagarna 2011 se RP 60/2010 rd s. 38–39 och GrUB 9/2010 rd.

Att principen om kontinuitet över hela valperioden borde gälla också interpellationer, meddelanden och redogörelser motiverades i regeringens proposition (RP 60/2010) på följande sätt:

”En utveckling av riksdagsarbetet och bestämmelserna om det så att det blir smidigare talar också för att huvudregeln om fortsatt behandling av ärenden utsträcks till att även gälla interpellationer och statsrådets meddelanden och redogörelser. Det finns inte heller några andra procedurbestämmelser om riksdagsarbetet som skulle ställa hinder för att 2 mom. på föreslaget sätt upphävs. Har behandlingen av en interpellation eller ett meddelande av statsrådet blivit på hälft ska den kunna fortsätta på följande riksmöte under valperioden. Likaså ska också behandlingen av redogörelser kunna fortsätta utan att riksdagen fattar ett uttryckligt beslut.”

följd av avgöranden i människorättsdomstolen, eller propositioner som, möjligen bland andra förslag, gäller att nationellt införa ett direktiv. Det kan uppstå principiella problem vid tillämpningen av den avgränsning av internationella ärenden som skrivits in i GL 49 § i situationer, där en proposition som helt klart gäller ett internationellt fördrag och dess ikraftsättande samtidigt innehåller viktiga författningsförslag som står utanför fördragsarrangemangen och dessutom saknar ett klart samband med de bestämmelser som ingår i fördraget. Å andra sidan måste man kunna utgå ifrån att nationella bestämmelser som inte direkt har att göra med att uppfylla fördragsförpliktelser kan vara organiskt förenade med ikraftsättandet av fördraget.

För att tillämpningen av GL 49 § ska vara klar krävs det också att möjligheten att fortsätta behandlingen eller motsatsen, att ett ärende förfaller, inte enbart framgår omsider t.ex. under utskottsarbetets gång, utan att detta konstateras officiellt på ett enhetligt sätt i fråga om alla ärenden som är anhängiga i riksdagen när valperioden avslutas. Det förfarande som hittills har iakttagits, det vill säga att talmanskonferensen vid ett möte när riksdagsarbetet avslutas inför ett val konstaterar vilka ärenden som har förfallit och vilka propositioner som är sådana internationella ärenden som avses i GL 49 § och som fortfarande kan behandlas vid ett riksmöte efter valet, kan anses tillräckligt. Talmanskonferensens ståndpunkt om vilka ärenden som anses omfattas av GL 49 § har dessutom meddelats i plenum. Regeringen är behörig att återta de internationella ärenden som inte förfaller men det hör uteslutande till riksdagen att definiera vilka propositioner som ska anses omfattas av GL 49 §. Den faktiska betydelsen av talmanskonferensens ståndpunkt förminskas inte av att eventuella oklarheter kring dess grundlagsenlighet i sista hand avgörs av grundlagsutskottet.

Bestämmelsen i GL 49 § gäller, såsom rubriken anger, fortsatt behandling av ärenden. Bakgrunden till denna bestämmelse i riksdagsordningen, inklusive den andra meningen som gäller internationella ärenden, sammanhänger med kontinuiteten och utvecklandet av den – först och främst mellan riksmöten under en och samma valperiod och i fråga om internationella ärenden också över riksdagsval. Möjligheten att fortsätta behandlingen under ett riksmöte som följer på ett val innebär fortsatt behandling enligt samma premisser som fortsatt behandling vid ett senare riksmöte under samma valperiod. Det är fråga om att fortsätta behandlingen från den fas där den tidigare behandlingen avbröts – inte om förnyad behandling. Också i praktiken har behandlingen efter ett val fortsatt från den fas där behandlingen avbröts före valet. Trots att förfarandet kan leda till exceptionella situationer, såsom att behandlingen av t.ex. ett lagförslag avbryts efter att förslaget blivit godkänt i första behandling och de politiska styrkeförhållandena därefter har undergått

en betydande förändring genom ett riksdagsval, har riksdagen alltid möjligheten att förkasta förslaget och regeringen möjligheten att återta propositionen.¹³⁰

130 Grundlagsutskottet har fram till 22.9.2015 uppenbarligen i fyra fall tagit ställning till en proposition som anhängigjorts i riksdagen under den föregående valperioden och där behandlingen med stöd av GL 49 § fortsatt efter valet. I samtliga fall – GrUU 5/2007 rd (RP 86/2005 rd), GrUU 1/2012 rd (RP 187/2010 rd), GrUU 3/2015 rd (RP 289/2014 rd) och GrUB 2/2015 rd (RP 285/2014 rd) – var det fråga om att godkänna förpliktelser i statsfördrag och att lagstifta om ikraftsättandet. Eftersom kontinuitetsfrågan inte överhuvudtaget berördes i ställningstagandena kan man dra den slutsatsen att utskottet inte såg några som helst hinder för att fortsätta behandlingen från den fas där behandlingen hade avbrutits före valet. – När det gäller propositioner som har ansetts förfalla respektive ärenden som med stöd av GL 49 § av talmanskonferensen i slutet av valperioden har konstaterats vara sådana att behandlingen kan fortsätta efter valet, se t.ex. talmanskonferensens protokoll 172/2014 rd (14.3.2015) och riksdagens skrivelse RSk 61/2014 rd. Se även talmannens meddelande i början av plenum 14.3.2015 (PR 175/2014 rd): ”Talmanskonferensen har vid sitt sammanträde i dag konstaterat att regeringens propositioner 264, 285, 286 och 289/2014 rd gäller sådana i riksdagen anhängiga internationella ärenden, vars behandling enligt 49 § i grundlagen vid behov kan fortsätta även under ett riksmöte som följer efter riksdagsval.”

IV RIKSDAGSLEDAMOTENS STÄLLNING

Konstitutionen innehåller åtskilliga bestämmelser som ska trygga riksdagsledamöternas rätt och faktiska möjlighet att sköta sitt uppdrag utan 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 samlad helhet som gäller riksdagsledamöternas ställning och som ska 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 den i parlamentarisk praxis etablerade uppfattningen om riksdagsarbetet och dess verksamhetsförutsättningar de facto stor betydelse.

Allmänt oberoende

Enligt 29 § i grundlagen ska 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 ska iakttagas 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 ska 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, för valperioden gällande bemyndigande som grundar sig på förtroende. 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., det vill säga att statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen. Grundlagen utgår inte alls från 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 enkammarlandtagens första år.¹³¹ Grundlagens förbud måste å andra sidan fortfarande vid behov beaktas även vid tillämpningen av andra bestämmelser i grundlagen. Därför vore det inte korrekt att vid tillämpningen av GL 28 § 2 mom., 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 en sådan situation sker på ledamotens begäran, skulle ett beviljande då betyda att det beroendeförhållande som förbjuds i GL 29 § godkänns.

Andra bindningar och riksdagsgruppens roll

Betydelsen av 29 § i grundlagen begränsar sig inte till förbudet mot imperativt mandat och betoningen av grundlagsbundenheten i formerna för ledamöternas ställning. Väljarna nämndes redan, men ledamöterna är inte juridiskt bundna att följa anvisningar från andra håll heller. Detta är mycket klart när det gäller anvisningar eller önskemål från t.ex. regeringskretsar, myndigheter eller intresseorganisationer. Inte heller anvisningar från partiorgan är, oberoende av deras eventuella faktiska tyngd, juridiskt bindande för riksdagsledamöterna. Denna viktiga princip gäller också direktiv från riksdagsgrupperna. Riksdagsgrupperna har de facto en mycket stor betydelse för riksdagsarbetet, så det är på sin plats med en närmare granskning av gruppernas ställning och förhållandet mellan gruppen och riksdagsledamoten.

Sedan lantdagsreformen 1906 har partierna i praktiken spelat en mycket viktig roll för valet av riksdagsledamöter och riksdagens verksamhet. Partilagen från 1969 och lagen om riksdagsmannaval från samma år innebar att partiernas faktiska roll i det politiska livet även officiellt beaktades i lagstiftningen. I 25 § 3 mom. i grundlagen utgår man nu 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 länge varit ett ytterst väsentligt element i riksdagens

131 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 (senare lantdagen 1909 vp 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 vp ptk, s. 280–286). Salervo (1977, s. 139, not 3) anser att fallet Kotonen löstes principiellt korrekt. Däremot anser han att avgörandet i fallet Mäkelin var felaktigt.

verksamhetsstruktur. Ledamöternas deltagande i beslutsfattandet i plenum och utskotten sker i själva verket i hög grad i enlighet med vad som på förhand beslutats i riksdagsgrupperna. 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 i själva verket också en nödvändig förutsättning för att riksdagens verksamhet i praktiken ska löpa smidigt och vara förutsägbar.

Trots att riksdagsgrupperna de facto har stor betydelse har man förhållit sig återhållsamt till att beakta grupperna i lagstiftningen. I grundlagen förutsätts riksdagsgruppernas existens och deras deltagande i den politiska beslutsprocessen uttryckligen på två ställen. Enligt GL 26 §, som gäller förordnande av förtida riksdagsval, ska republikens president höra riksdagsgrupperna innan ett eventuellt förordnande om val utfärdas. Enligt GL 61 §, som gäller regeringsbildning, ska riksdagsgrupperna förhandla om regeringsprogrammet och statsrådets sammansättning innan statsministern väljs. Riksdagsgruppernas ställning i parlamentets vardag anges bättre i AO 51 §, som gäller gruppanföranden i plenum.¹³²

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 har det på senare år skett en förändring när det gäller den rättsliga regleringen av riksdagsgrupperna. Syftet med de nya bestämmelserna har inte varit att påverka de politiska processerna eller riksdagsledamöternas handlingsfrihet. Orsaken är mer prosaisk; det har ansetts att vissa, till sin natur juridiska ärenden som riksdagsgrupperna sköter, såsom hur ekonomiska bidrag används, ingående av privaträttsliga avtal och skötseln av arbetsgivaruppgifter, kräver bestämmelser som förtydligar rättsläget.

Den nya regleringen gällde i den första fasen det ekonomiska stödet till riksdagsgrupperna och övervakningen av hur stödet används. Riksdagsgrupperna har sedan 1967 års statsbudget fått medel av staten för sina gruppkansliers omkostnader. Eftersom det ansågs att arrangemanget krävde klargöranden både i förhållande till statsunderstödslagen och när det gällde användningen av bidraget stiftades utifrån en gemensam lagmotion från riksdagsgrupperna år 2010 lagen om stöd till riksdagsgrupper (1091/10.12.2010).¹³³ Lagen

132 Utöver de i texten nämnda bestämmelserna 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” och på arbetsordningsnivå i AO 6 § 1 mom. 12) punkten, som gäller framläggande av förslag till riksdagsgruppernas placering i plenisalen, och AO 43 a § 1 mom., enligt vilket en riksdagsgrupp, som inte är företräd i ett utskott eller i en utskottsdelegation, har rätt att få en kopia av handlingarna i ett ärende som inte har slutbehandlats, om inte handlingarna är hemliga. Vidare nämns grupperna i AO 72 § 1 mom. (efter en ändring genom 267/2018), som gäller beaktandet av riksdagsgrupperna vid valet av ersättare i kanslikommissionen och i AO 17 a § (efter en ändring genom 123/2019; 20.12.2018), som gäller lämnande av uppgifter om en riksdagsledamot som har utsetts till medlem eller ersättare i underrättelsetillsynsutskottet även till ordföranden för den riksdagsgrupp som medlemmen eller ersättaren företräder.

133 I fråga om hur lagen stiftades se LM 34/2010 rd och GrUB 5/2010 rd. Motionen hade beretts i samarbete mellan riksdagens kansli och riksdagsgruppernas kanslier och lämnades till riksdagen som en lagmotion från samtliga riksdagsgruppers ordförande.

innehöll bestämmelser om ”ekonomiska” frågor (bidrag till riksdagsgrupperna inom gränserna för ett anslag i statsbudgeten, grunderna för fördelning av anslaget, gruppernas möjligheter att få service av riksdagens kansli, gruppernas bokföring och övervakningen av hur bidragen används). Däremot sades inget uttryckligen om riksdagsgruppernas ställning. Eftersom man ändå ansåg att gruppernas oklara rättsliga status var ett problem tillsatte talmanskonferensen 5.10.2010 – medan den ovan nämnda motionen ännu behandlades i grundlagsutskottet – en arbetsgrupp med uppdrag att bereda bestämmelser om riksdagsgrupperna och deras rättsliga ställning. En lagmotion (LM 127/2010 rd) som grundade sig på arbetsgruppens beredning undertecknades av riksdagsgruppernas ordförande och remitterades till grundlagsutskottet 24.2.2011. Utskottet hann dock inte behandla motionen före utgången av valperioden. Att ärendet förföll i och med utgången av 2010 års riksmöte ledde dock inte till någon längre försening. I oktober 2012 lämnades en ny lagmotion som undertecknats av samtliga riksdagsgruppers ordföranden (LM 64/2012 rd). Endast ringa ändringar hade gjorts jämfört med den motion som förföll tidigare. Ärendet bereddes i grundlagsutskottet (GrUB 11/2012 rd) och lagen om riksdagsgrupper (979/28.12.2012) trädde i kraft 1.1.2013. Genom lagen upphävdes lagen om stöd till riksdagsgrupper från 2010, vars bestämmelser med smärre ändringar och kompletteringar togs in i den nya lagen.

I motiven till förslaget (LM 64/2012 rd; allmän motivering och detaljmotiveringen endast på finska) angavs följande som skäl till och syften med lagen (*motivering endast på finska; översättning ad hoc*):

”Den gällande regleringen om riksdagsgrupper kan alltså sägas vara synnerligen splittrad och bitvis ganska oskarp. Ändå är riksdagens arbete de facto uppbyggt på att det finns riksdagsgrupper och att riksdagsledamöterna arbetar i sina egna grupper. Därför är det också av principiella skäl nödvändigt att sätta i kraft grundläggande bestämmelser om riksdagsgrupperna. Bestämmelserna är också nödvändiga av praktiska skäl, eftersom riksdagsgruppernas rättsliga natur är mycket oklar som den är i dag. Juridiskt sett ingår de inte i något parti. Det är svårt med en så otydlig juridisk ställning, särskilt för de tredje män som vill ingå juridiska förbindelser med en riksdagsgrupp, till exempel varuleverantörer eller anställda medarbetare.

Avsikten med den nu föreslagna lagen är att skapa en bas för riksdagsgruppernas rättsliga ställning. I lagen föreslås endast de minimibestämmelser som oundgängligen behövs för att reglera gruppernas status.

Lagen ingriper inte i förhållandet mellan riksdagsgruppen och partiet eller hur företrädare till statsrådet ska väljas. Den viktigaste utgångspunkten för förslaget är sålunda en strävan att överlåta så mycket som möjligt av gruppens verksamhet på den själv att bestämma om.”

Det är skäl att särskilt nämna några principiellt viktiga bestämmelser i lagen. I lagens 6 §, som gäller medlemskap i en riksdagsgrupp, är utgångspunkten att en ”riksdagsgrupp består av de personer som vid senaste riksdagsval blev invalda från samma registrerade partis eller valmansförenings kandidatlista från andra valkretsar än landskapet Ålands valkrets”. Bestämmelsens avgränsning är dock något obestämd på så sätt att en grupp kan godkänna också andra riksdagsledamöter som medlemmar, en ledamot kan under valperioden utträda ur gruppen och byta från en riksdagsgrupp till en annan (om denna god-

känner honom eller henne som medlem) eller bilda en ny riksdagsgrupp. Det är intressant att det i enlighet med grundlagsutskottets ställningstagande i bestämmelsen uttryckligen konstateras att en riksdagsledamot kan låta bli att gå med i någon riksdagsgrupp.¹³⁴ Bestämmelsen innebär att det i riksdagen kan finnas riksdagsgrupper som utgörs av endast en riksdagsledamot och enstaka ”politiska vildar” som inte hör till någon grupp. Enligt bestämmelserna i lagen finns det en betydelsefull skillnad i ställningen för en ”politisk vilde” och ställningen för en riksdagsledamot som bildar en egen riksdagsgrupp: endast en registrerad riksdagsgrupp kan nämligen få det stöd som avses i lagens 2 kap. och inneha status som juridisk person enligt 3 §.¹³⁵

En riksdagsgrupp får ställning som juridisk person när den antecknats i det register över riksdagsgrupper som förs av riksdagens centralkansli. Bestämmelsen om att en riksdagsgrupp kan förvärva rättigheter och ingå förbindelser i sitt namn samt vara part i domstol är av principiell och praktisk vikt, eftersom riksdagsgrupperna tidigare inte haft denna ställning. Av betydelse är också att den nya lagen inte har några som helst bestämmelser om vissa principiellt viktiga frågor, som därmed avgörs på andra grunder och alltså är oförändrade. En sådan fråga är riksdagsgruppernas rätt att besluta om vissa disciplinära åtgärder mot en medlem i gruppen. I den proposition som ledde till stiftandet av den nya grundlagen konstateras i motiven till 29 § bland annat följande (RP 1/1998 rd, s. 85):

134 I förslaget i lagmotionen (LM 64/2012 rd) förutsattes det i 6 § 2 mom. uttryckligen att ”alla riksdagsledamöter ska höra till en riksdagsgrupp”. I motiveringen (endast på finska) konstaterades i korthet att det, i enlighet med grundlagens syfte, i paragrafens 2 mom. föreslås att varje ledamot ska höra till en riksdagsgrupp och att bestämmelsen samtidigt skulle betyda att det inte kan finnas s.k. vilda ledamöter i riksdagen. Grundlagsutskottet stannade dock för att stödja ledamotens rätt att inte gå med i någon riksdagsgrupp och motiverade i den allmänna motiveringen sitt ställningstagande på följande vis (GrUB 11/2012 rd):

”Förslagen om att alla riksdagsledamöter ska höra till en riksdagsgrupp och att grupperna har rätt att sätta in disciplinära åtgärder avviker alltså från motiven till 29 § i grundlagen. Det faktum att riksdagsgrupperna får ställning som juridiska personer kräver inte att alla riksdagsledamöter ska höra till någon riksdagsgrupp. Den föreslagna bestämmelsen om möjlighet att utträda ur en riksdagsgrupp och bilda en ny grupp är i och för sig motiverad utifrån 29 § i grundlagen. Förslaget förpliktar dock riksdagsgrupper med en eller några medlemmar att registrera sig, utarbeta stadgar och sörja för nödvändig förvaltning. Med tanke på riksdagsledamöternas handlingsfrihet är det lämpligare att riksdagsledamöterna inte förpliktas att höra till någon riksdagsgrupp.”

135 Grundlagsutskottets ställningstagande och den ändring av lagförslaget som det ledde till var betydelsefullt inte bara i den mening att riksdagen trots bestämmelserna om riksdagsgrupper kan ha, med utskottets ord, ”så kallade politiska vildar”. Efter att ha konstaterat detta fortsätter utskottet (GrUB 11/2012 rd, s. 3): ”För tydlighetens skull påpekar utskottet att också andra riksdagsgrupper än de som antecknas i centralkansliets register fortfarande betraktas som de riksdagsgrupper som nämns i grundlagen och riksdagens arbetsordning.” Vad allt som noga taget avsetts med detta uttalande är oklart. Knappast har utskottet tänkt sig den möjligheten att det bildas så många ”andra” riksdagsgrupper att en del etablerade riksdagsgrupper skulle låta bli att registrera sig på det sätt som avses i lagen. Uttalandet verkar dock helt tydligt innebära att den uppgift (möjlighet att delta och påverka) som anvisas riksdagsgrupperna i GL 26 § och GL 61 § inte, då den nya lagen tillämpas, hör enbart till registrerade riksdagsgrupper utan också till andra riksdagsgrupper. Eftersom etablerade riksdagsgrupper i praktiken alltid registrerar sig och ledamöter som utträder ur en grupp kan registrera en ny grupp, torde sådana ”andra” riksdagsgrupper i praktiken förekomma endast sällan och i liten omfattning. (Under valperioden 2011–2014 bildade ledamot Mustajärvi och ledamot Yrttiaho, som uteslutits ur Vänsterförbundets riksdagsgrupp, Vänstergruppens riksdagsgrupp och lät också införa den i registret över riksdagsgrupper 15.4.2013. Ledamot Hirvisaari, som 4.10.2013 uteslöts ur Sannfinländarnas riksdagsgrupp, bildade en egen grupp, riksdagsgruppen Förändring 2011, som likaså registrerades i registret över riksdagsgrupper 28.10.2013.) Formuleringen i utskottets betänkande besvarar inte frågan om under vilka förutsättningar en eller flera politiska vildar möjligen bildar en sådan ”annan” riksdagsgrupp som utskottet avser. Eftersom redan en enskild riksdagsledamot kan registrera sig som en riksdagsgrupp enligt den nya lagen, verkar det följdriktigt att förstå utskottets uttalande som att redan en enda politisk vilde kan utgöra en sådan ”annan” riksdagsgrupp som avses här.

”Riksdagens arbete baserar sig i stor utsträckning på riksdagsgruppernas existens och verksamheten inom ramen för dem. Riksdagsledamöterna ansluter sig emellertid frivilligt till en grupp och uppdraget som riksdagsledamot förutsätter inte gruppstillhörighet. När riksdagsledamöterna ansluter sig till en grupp är de medvetna om gruppens regler och verksamhetsformer. Riksdagsgrupperna kan därför oberoende av denna bestämmelse i överensstämmelse med reglerna om medlemskap i gruppen och deltagande i dess verksamhet rikta på gruppens interna handlingsfrihet baserade påföljder mot sina medlemmar.”

I den tidigare nämnda lagmotionen (motivering endast i finska LA 64/2012 vp, s. 13) hänvisades till denna motivering och föreslogs att det i slutet av 6 § införs ett moment enligt vilket det i gruppens stadgar kan bestämmas att riksdagsgruppen har rätt att ge en medlem i riksdagsgruppen en anmärkning eller varning eller att utesluta en medlem för en viss tid eller permanent eller att vidta andra motsvarande åtgärder. Avsikten var inte att utvidga de befogenheter som redan ansetts tillfalla grupperna, utan snarare om att i lagen ge klara regler om de disciplinära åtgärder som kan komma i fråga (motiveringen, s. 6) Grundlagsutskottet föreslog dock att bestämmelsen stryks och motiverade det på följande sätt (GrUB 11/2012 rd, s. 3):

”Dessutom är det lämpligt med avseende på riksdagsgruppernas självständighet att lagen inte har några som helst bestämmelser om avgifter till gruppen eller disciplinära åtgärder, anser utskottet. I stället ska sådana frågor precis som nu regleras genom beslut och praxis i riksdagsgrupperna.”

I enlighet med utskottets ställningstagande ströks bestämmelsen ur lagförslaget.

Även om riksdagsgruppens makt att besluta om disciplinära åtgärder mot medlemmar liksom tidigare ”regleras genom beslut och praxis i riksdagsgrupperna” är det viktigt att notera att de sanktioner som påförs inte kan vara rättsliga sanktioner av den typ som exempelvis allmänna straffrättsliga sanktioner eller påföljder för en tjänsteman för brott mot tjänsteplikten enligt statstjänstemannalagen. Påföljden kan alltså inte bli den att riksdagsledamoten förlorar rätten att tala fritt eller medlemskapet i ett utskott¹³⁶ eller att ledamotens arvode sänks.¹³⁷ Det mest väsentliga i fråga om riksdagsledamotens ställning är att riksdagsgrupperna inte har – och inte utan avsteg från grundlagen kan ges – befogenhe-

136 Ett arrangemang där riksdagsgruppen eller något riksdagsorgan ges rätt att frånta en riksdagsledamot medlemskapet i ett utskott på grund av avvikelser 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 avvikelser 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 mom.

137 När en riksdagsgrupp beslutar om disciplinära åtgärder mot en medlem är det normalt fråga om påföljder som – vilket konstaterades i motiven till GL 29 § (RP 1/1998 rd, s. 85) – hänför sig till ”medlemskap i gruppen och deltagande i dess verksamhet”, dvs. hur en riksdagsledamot har skött sitt ledamotsuppdrag som medlem av gruppen. I det avseendet kan det betraktas som synnerligen exceptionellt att Centerns riksdagsgrupp 23.6.2016 beslutade att ge jordbruks- och miljöminister Kimmo Tiilikainen en skriftlig varning för att han vid valet av generaldirektör för Forststyrelsen hade handlat i strid med gruppens vilja. Rent generellt bör man väl förhålla sig restriktivt till nya formella sanktioner – även lindriga sådana – i samband med ministrarnas lagenliga ämbetsåtgärder, och det torde också vara möjligt att framföra politisk kritik som gäller förtroendet för en minister i gruppen också utan några formella sanktioner.

ter som juridiskt sett innebär en inskränkning av ledamotens grundlagsenliga rättigheter, särskilt det oberoende som avses i GL 29 § och den rätt att tala fritt som tryggas i 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.¹³⁸

Ledamotens rätt att sköta sitt uppdrag oförhindrad

Enligt 30 § 1 mom. 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 lantdaysman; han kan inte förvägras befrielse från tjänsteuppgiften 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 lantdaysman 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 lantdaysman att komma till lantdagen och verka som lantdaysman.”¹³⁹

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 arbets-

138 Möjligheten att frånta en riksdagsledamot medlemskap i riksdagsgruppen har emellertid setts 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 ska höras i samband med förordnande om förtida val och regeringsbildning (GL 26 och 61 §). Ang. synpunkter på detta se Antero Jyränti, *Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä* (Helsinki 2003), s. 136–138. Se också Aarre Tähti, *Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n vallitsevan tulkinnan arviointia*. Lakimies 1991, s. 37–69. Se å andra sidan också vad som med hänvisning till GrUB 11/2012 rd sägs i fotnot 135 om tillämpningen av de bestämmelser i grundlagen där riksdagsgrupperna nämns. 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, och Heikki Halila, *Eduskuntaryhmien oikeudellinen sääntely*. Vero ja finanssi. Matti Myrsky 60 vuotta, Jyväskylä 2013. s. 519–527.

139 Ahava 1914, s. 36.

avtalslagen 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 det till att en sådan norm som förhindrar uppsägning skulle följa redan av grundlagens bestämmelse.¹⁴⁰ Trots att uppsägningsmöjlighet i sådana situationer inte står i direkt konflikt med formuleringen i GL 30 § 1 mom., 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 § – ska kunna försöka bli riksdagsledamot utan att behöva vara rädd för påföljder förorsakade av utomstående.¹⁴¹

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 mom. Såsom framgår även av GL 30 § 3 mom. 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 med att konventionen godkändes sommaren 2002 godkändes i riksdagen även ändringar i strafflagen som gällde dylika mutbrott.¹⁴²

I 40 kap. 4 § (604/2002 och nu 637/2011) 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 förelig-

140 Se RP 1/1998 rd motiveringen till 30 §, s. 86: ”Paragrafens 1 mom. föreslås 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.”

141 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.

142 Se SL 16 kap 14 a § och 40 kap 4 § i lag 604/2002 samt RP 77/2001 rd och GrUU 29/2001 rd och LaUB 10/2002 rd.

ger. 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” ska verka för att ett ärende som är eller ska bli föremål för behandling i riksdagen avgörs på ett visst sätt.¹⁴³ Det finns inte anledning att här göra en detaljerad tolkning av 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 det här lagrummet och bestämmelsen om riksdagsledamöternas immunitet (GL 30 § 2 mom.). 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 ska tolkas i vid än i snäv bemärkelse, och en vid tolkning i sin tur 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”.¹⁴⁴

Bestämmelserna om tagande av muta som riksdagsledamot har senare justerats något. Riksdagen godkände i mars 2011 ett tilläggsprotokoll till Europarådets ovan nämnda straffrättsliga konvention mot korruption, och i samband därmed dessutom vissa detaljändringar i brottsrekvisitet i 40 kap. 4 § i strafflagen (604/2002) om tagande av muta som riksdagsledamot samt en helt ny straffbestämmelse om grovt tagande av muta som riksdagsledamot (SL 40 kap. 4 a §).¹⁴⁵

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

144 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 Europarådets korruptionskonvention i fråga om denna sak. I motiveringen konstaterade utskottet följande: ”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.

145 Se RP 79/2010 rd och GrUL 68/2010 rd och LaUB 45/2010 rd. Genom denna lag kompletterades strafflagens 16 kap. med en ny 14 b § som gäller grovt givande av muta åt riksdagsledamot.

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 bestämmelserna om riksdagsledamöternas allmänna oberoende och förbud mot imperativt mandat. Syftet är att garantera att riksdagsledamöterna kan sköta sitt uppdrag utan att störas av ovidkommande faktorer. Tyngdpunkten är dock en annan. Medan förbudet mot imperativt mandat garanterar att riksdagsledamöterna är oberoende av politiska bindningar, är strävan med immunitetsarrangemangen att trygga riksdagsledamöternas handlingsfrihet från begränsningar som följer 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. Immunitetsbestämmelserna begränsar däremot i någon mån vissa 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 skyddas mot åtgärder som vidtas av undersöknings- och åklagarmyndigheterna – alltså i princip den verkställande makten. När det gäller riksdagsledamöternas rätt att yttra sig kan immunitetsbestämmelserna leda till att det överhuvudtaget inte blir någon rättegång.

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 i de bestämmelser som gäller riksdagsledamöternas andra göranden mera är fråga om att informera riksdagen och om att undersöknings- och åklagarmyndigheternas befogenheter att begränsa en misstänkt persons frihet tillämpas på riksdagsledamöterna endast i verkligt allvarliga fall.

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 § eller RO 1928 13 §.¹⁴⁶ 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 följande:

”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 bäge. I målsägandebrott får allmänna åklagaren inte väcka åtal om inte målsäganden har anmält brottet till åtal. Det betyder att allmänna åklagaren inte heller kan begära riksdagens samtycke utan en sådan anmälan. Det finns inga formbestämmelser om hur begäran ska framställas.

Det finns inga bestämmelser om det förfarande som ska iakttas när saken behandlas. I de tre fall som varit aktuella 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 nödvändigt 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 ska 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 ska vara 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 mom.

146 Genom en lag stiftad 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). Allmänt om yttrandefriheten för riksdagsledamöter se även Riitta Ollila, *Parlamentaarinen immunitetti ja poliitikojen sananvapaus*, Lakimies 2012, s. 525–546.

Inställningen till skuldfrågan utgör en något problematisk punkt för plenum, som beslutar om samtycke ska ges eller förvägras, och grundlagsutskottet, som förbereder plenums beslut. I det fall som var uppe 1933 konstaterade grundlagsutskottet och de sakkunniga som anlätades att det hör till domstolen och inte till riksdagen att undersöka skuldfrågan. 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 ett allmänt plan väl instämma i Ståhlbergs yttrande 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.”¹⁴⁷

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 en 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 mom. 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:

”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 förhand-

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

lingarna, 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 riksdagsmannauppgiften, ej heller underkastade sistnämnda paragraf.”¹⁴⁸

Beskrivningen kan fortfarande anses som adekvat även vid tillämpningen av GL 30 §.¹⁴⁹

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 spørgsmål 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. 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 saksägarna, delvis äro synnerligen grova, vore det enligt utskottets åsikt icke allenast ur saksägarnes, utan även ur hela fångvårdsväsendets 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 slutklämman föreslog utskottet att riksdagen skulle besluta att ge sitt bifall till väckandet av åtal. Fem ledamöter tillhörande det socialdemokratiska partiet lämnade en reservation till betänkandet och föreslog 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).¹⁵⁰

Det andra fallet inträffade under 1947 års riksdag. Då begärde en affärsman riksdagens samtycke till 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, avslutade sitt betänkande (GrUB 106/1947 rd) med följande konstaterande: ”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, alltjämt

148 GrUB 18/1932 rd.

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

150 Se 1932 vp ptk, s. 2704–2710, 3085–3100.

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.¹⁵¹

Det tredje fallet inträffade under 1979 års riksdag. En sammanslutning och dess verkställande direktör 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 rekvisitet för smädelsebrott. Grundlagsutskottet, till vilket ärendet remitterades för beredning, avslutade sitt betänkande (GrUB 13/79 rd) med följande konstaterande: ”Grundlagsutskottet anser att det som rdm. Ekorre uppgivit i sitt skriftliga spörsmål nr 34 (1979 rd.) inte anförts uppsåtligt 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 oroad över hur arbetarskyddet och arbetsplatshälsövrden 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.¹⁵²

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. Det är därför motiverat att anse att andra yrkanden mot en riksdagsledamot på grund av hans eller hennes beteende i uppdraget som riksdagsledamot inte kräver riksdagens samtycke. Frågan, som i första hand kunde gälla väckande av skadeståndstalan, har i det närmaste ingen praktisk betydelse.¹⁵³

Immunitet i andra situationer

Enligt den första meningen i 30 § 3 mom. i grundlagen ska riksdagens talman genast underrättas om en riksdagsledamot har anhållits eller häktats. Av meningen framgår att en

151 Se 1947 vp ptk, s. 3462, 3478, 3631–3634, 3709–3711.

152 Se 1979 vp ptk, s. 1792–1797.

153 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 följande (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.

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 kan, under vissa omständigheter, en riksdagsledamot anhållas och häktas endast med riksdagens samtycke. Den allmänna anmälningsskyldigheten ger riksdagen vissa möjligheter att kontrollera 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 utanför 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.¹⁵⁴ 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 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 ska 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 ska förutsägas. Det andra villkoret är att riksdagsledamoten misstänks för brottet ”av vägande skäl”.

154 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. Ang. bakgrunden till tolkningsproblemet se LO 1906 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.

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 gynna riksdagsledamöternas skydd.¹⁵⁵ 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 mom. gäller endast anhållande och häktning. Bestämmelsen innebär således ingen begränsning i den rätt att gripa någon som polisen har i sina tjänsteuppdrag, oberoende om det är fråga om i tvångsmedelslagen avsett gripande av en misstänkt – som inom 24 timmar ska anhållas eller släppas fri – eller i polislagen avsedda gripanden som ska vara kortvariga t.ex. för att utreda identiteten eller skydda en person.¹⁵⁶ Tryggheten av riksdagsledamöternas verksamhetsmöjligheter kräver inte att skyddsbestämmelsen utsträcks till dylika kortvariga frihetsberövanden, och av praktiska skäl vore det inte heller möjligt.¹⁵⁷

Något problematiskt med avseende på skyddsbestämmelsen är det reseförbud som avses i 5 kap. i tvångsmedelslagen (806/2011). I sitt utlåtande om förundersöknings- och tvångsmedelsreformen från 1986 konstaterade grundlagsutskottet angående reseförbudet bland annat följande:

”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.”¹⁵⁸

155 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. 86).

156 Polislagen (872/2011) 2 kap. 2 och 3 §.

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

158 GrUU 4/1986 rd, s. 3.

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.¹⁵⁹ 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 ståndpunkt således betraktas som motiverad. Det verkar emellertid inte motiverat att tillämpa bestämmelsen i det nya GL 30 § 3 mom. 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.¹⁶⁰

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 befogenhet att besluta 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 tjänsteansvar. Skulle regeringen begära samtycke kunde det lätt, eller oundvikligen, förknippas med politiska förtecken.

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 ska tas på allvar vad gäller såväl brottet som riksdagsledamotens koppling till det.

159 LaUB 9/1986 rd, L 457/1987.

160 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. 86).

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.¹⁶¹

Eino E. Nikupaaavola, 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 13.6.1947.¹⁶²

Att fallen är så få förklaras delvis av att riksdagsledamöter i några fall har anhållits eller häktats medan riksdagsarbetet varit avbrutet. Sålunda har man genom att utnyttja den problematiska tolkningen av förbehållet ”under pågående riksdag”¹⁶³ 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.¹⁶⁴

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

162 Se 1947 vp ptk, s. 760–761, 919–921, 1043–1063 och GrUB 38/1947 rd (handlingar IV, II).

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

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

Ledamotsuppdragets fortbestånd

Syftet med bestämmelser om riksdagsledamöternas oberoende och immunitet 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 utan störningar sköta sitt uppdrag tills det upphör. Förutom de bestämmelser som uttryckligen gäller ledamotsuppdragets fortbestånd kan också 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 ska 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 mom. för den tid en riksdagsledamot är ledamot av Europaparlamentet. Bestämmelsens ordalydelse tillåter klart dubbelmandat i så måtto att en person samtidigt kan vara invald i riksdagen och Europaparlamentet. Däremot kan han eller hon inte sköta bägge uppdragen samtidigt. Trots att bestämmelsens ordalydelse i likhet med den tidigare bestämmelsen i RO 8 a (lagarna 1186/1994 och 1069/1998) inte anger det klart, har det i praktiken ansetts att en riksdagsledamot som valts in i Europaparlamentet har rätt att välja om han eller hon fortsätter som riksdagsledamot eller i stället blir ledamot av Europaparlamentet. Rätten att göra detta val har klart uttalats i de bestämmelser som vid olika tider tagits in i riksdagens arbetsordning. I dag finns bestämmelser om detta i AO 77 §.¹⁶⁵ Meddelande om valet ska enligt AO 77 § lämnas senast klockan 12 den tredje dagen efter det fullmakten som riksdagsledamot har granskats.¹⁶⁶ Om en riksdagsledamot som valts in till Europaparlamentet då väljer att vara ledamot av Europaparlamentet, sköts enligt GL 28 § 1 mom. uppdraget som riksdagsledamot i stället av ledamotens ersättare.

165 Se den 3 a § som temporärt fogades till arbetsordningen genom riksdagens beslut 238/9.2.1995 (GrUB 24/1994 rd), den 3 a § som temporärt fogades till arbetsordningen genom riksdagens beslut 700/20.9.1996 (GrUB 5/1996 rd) och den 3 a § som temporärt fogades till arbetsordningen genom riksdagens beslut 1073/1.12.1998 (GrUB 8/1998 rd), vilken var i kraft fram till den nya grundlagen, samt TKF 1/1999 rd och GrUB 9/1999 rd om nuvarande AO 77 §. I bestämmelserna från 1995 och 1996 konstateras särskilt att om riksdagsmannen inte meddelar något beslut anses han fortsätta att handha sitt riksdagsmannauppgift. I förslaget till bestämmelsen från 1998 hade motsvarande punkt slopats som "onödig", se TKF 2/1998 rd.

166 Angående granskning av fullmakten och granskningens betydelse i detta sammanhang se även det som sägs före hänvisningen till fotnot 24 och i själva fotnoten.

Uppdraget som riksdagsledamot avbryts enligt 28 § 1 mom. i grundlagen ”för den tid” en riksdagsledamot är ledamot av Europaparlamentet och uppdraget som riksdagsledamot sköts ”då” i stället av ledamotens ersättare. Formuleringarna antyder att uppdraget som riksdagsledamot också under den tid ledamoten är ledamot av Europaparlamentet på något vis fortsatt hör till den ifrågavarande ledamoten.¹⁶⁷ Bestämmelsens formulering anger dock inte hur denna tidsperiod – ”den tid” och ”då” – ska fastställas. Betyder bestämmelsens hänvisning till den tid en riksdagsledamot ”är” ledamot av Europaparlamentet helt enkelt uttryckligen den tid en ledamot i parlamentet i enlighet med Europeiska unionens bestämmelser om parlamentet överhuvudtaget arbetar eller kan arbeta som ledamot av Europaparlamentet? I så fall skulle det närmast vara frågan om att vara ledamot i parlamentet till utgången av parlamentets mandatperiod eller tills uppdraget som ledamot i parlamentet upphör på grund av reglerna om oförenliga uppdrag.¹⁶⁸ Eller är det så att en person som på det sätt som avses i AO 77 § valt att fortsätta som eller bli ledamot i Europaparlamentet har rätt att också i andra situationer än de ovan nämnda efter eget gottfinnande (och i det fall EU-bestämmelserna medger det) avsluta sitt uppdrag som ledamot i parlamentet och återgå till att sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot till utgången av riksdagsperioden – dvs. till slutet av den mandatperiod som gavs ledamoten genom val? Det finns faktorer som talar emot en dylik rätt att efter eget gottfinnande återkomma till riksdagen ”när som helst”.

Bestämmelsen om valet mellan att vara ledamot i riksdagen eller Europaparlamentet i 77 § i arbetsordningen betyder uttryckligen att ledamoten ”väljer mellan att arbeta i Europaparlamentet eller i Finlands riksdag” (TKF 2/1998 rd, s. 2). Det betyder alltså inte att ledamoten endast lämnar ett meddelande om vad han eller hon ämnar göra för närvarande, ”tills något annat meddelas”. I ett arrangemang där det i enlighet med grundlagen ingår att inneha ett uppdrag som ersättare är det i princip olämpligt att arrangemangets varaktighet och därigenom också ersättarens ställning är avhängiga av vad den ursprungligen valda ledamoten finner för gott. Tidigare har det veterligen i praktiken inte förelegat något fall där någon som valts till riksdagsledamot och med stöd av AO 77 § (eller motsvarande äldre bestämmelse) meddelat att han eller hon fortsätter eller inträder i Europaparlamentet senare efter eget gottfinnande – och alltså utan att parlamentets mandatperiod löpt ut eller uppdraget i parlamentet upphört på grund av oförenliga uppdrag – skulle ha försökt återgå

167 Samma tanke är mycket klart uttryckt också i formuleringen i RO 8 a § enligt lagarna 1186/1994 och 1069/1998, vilka föregick GL 28 § 1 mom.: ”Ett riksdagsmannauppdrag upphör inte på grund av att riksdagsmannen har valts till företrädare i (1998: ledamot av) Europaparlamentet.” Formuleringen kan ha påverkats av att bestämmelsen ursprungligen kom till i ett läge där Finlands första ledamöter i Europaparlamentet på grund av brådskan valdes av riksdagen. Ang. ändringen se RP 8/1982 rd och GrUB 7/1982 rd.

168 Europaparlamentets mandatperiod är fem år. Ledamöterna valdes senast för den mandatperiod som inleddes i juli 2019. Parlamentsvalen regleras genom akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet (2002/772/EG, Euratom; senast ändrad 21.10.2002, 302D0772). Oförenliga med uppdraget som parlamentsledamot är enligt artikel 7 i akten bl.a. uppdraget som regeringsmedlem i medlemsstaten och som ledamot i Europeiska gemenskapernas revisionsrätt. För personer som tilldelas dessa uppdrag måste ersättande ledamöter i parlamentet utses. Se även 164 § i vallagen om uppdrag som är oförenliga med ledamotsuppdraget.

till uppdraget som riksdagsledamot.¹⁶⁹ På försommaren 2018 återvände dock en person som tidigare valts till riksdagsledamot men som valt att bli ledamot i Europaparlamentet till riksdagen, synbarligen helt efter eget gottfinnande och således utan att uppdraget som ledamot i parlamentet upphört av en sådan orsak som anges ovan.¹⁷⁰ Frågan om betydelsen av det val som avses i AO 77 § och en persons senare valmöjligheter behöver eventuellt förtydligas i bestämmelserna.

Uppdraget som riksdagsledamot avbryts direkt med stöd av grundlagen även för den tid en riksdagsledamot fullgör sin värnplikt (28 § 1 mom.). 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.¹⁷¹ Bestämmelsen har ansetts omfatta även civiltjänst.¹⁷² Även tjänstgöring efter den tidsfrist som föreskrivs i 4 § 1 mom. i lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor ska enligt grundlagsutskottet betraktas som fullgörande av värnplikt enligt GL 28 § 1 mom.¹⁷³ 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

169 Alexander Stubb (2008), Heidi Hautala (2011) och Carl Haglund (2012) lämnade under pågående mandatperiod uppdraget som ledamot i Europaparlamentet för att bli minister. Ingen av dem var då riksdagsledamot. Den enda som återgått till uppdraget som riksdagsledamot efter att först ha valt att fortsätta i Europaparlamentet är Astrid Thors. Hon valdes 1999 in i Europaparlamentet och 2003 i riksdagen, men meddelade då att hon fortsätter i Europaparlamentet. I juli 2004 återgick hon till uppdraget som riksdagsledamot. Väsentligt i detta fall är att Thors mandat i parlamentet gick ut 2004 (hon kandiderade inte i parlamentsvalet 2004).

170 Paavo Väyrynen valdes i Europaparlamentsvalet 25.5.2014 till parlamentet för mandatperioden 2014–2019, och i riksdagsvalet 19.4.2015 till riksdagsledamot för den mandattid som löpte ut 2019. Det framgår av riksdagens protokoll 5.5.2015 att han 27.4.2015 meddelade att han ämnade avbryta handhavandet av sitt uppdrag som riksdagsledamot för att bli ledamot av Europaparlamentet. Talmanskonferensen antecknade 16.5.2018 för kännedom ett brev från Paavo Väyrynen, där han meddelade att han återvänder 12.6.2018 för att sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot, som avbrutits när han blev ledamot av Europaparlamentet. I plenum 12.6.2018 meddelade talmannen att Väyrynen återvänt för att återuppta sitt uppdrag som riksdagsledamot ”som det tidigare meddelats”. Det har dock inte ansetts helt problemfritt att en ledamot på detta sätt återvänder efter eget gottfinnande. Som bilaga till protokollet från talmanskonferensens ovannämnda sammanträde 16.5.2018 finns fyra sakkunnigyttranden som begärdes om frågan om att återvända till uppdraget som riksdagsledamot.

171 I 35 § i värnpliktslagen (1438/2007) har man försökt beakta såväl vikten av uppdraget som riksdagsledamot som vikten av att fullgöra värnplikten, så att det 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.

172 Se RP 1/1998 rd, s. 85.

173 Se GrUB 10/1998 rd, s. 13.

i konstitutionen.¹⁷⁴ Enligt 2 kap. 1 § i fängelselagen (767/2005) ska ett straff verkställas utan ogrundat 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 ska ingripa i verkställigheten av frihetsstraff.¹⁷⁵ 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 riksdagsledamot med stöd av GL 28 § 2 mom. eller, om villkoren i GL 28 § 4 mom. är uppfyllda, som riksdagen använder för att förklara att uppdraget som riksdagsledamot har upphört.¹⁷⁶

Möjlighet att få befrielse från uppdraget som riksdagsledamot

Enligt GL 28 § 2 mom. 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. Det är motiverat att tillämpa bestämmelsen också i situationer där den som utsetts till ersättare vid ett riksdagsval inte vill ta emot uppdraget som riksdagsledamot.¹⁷⁷ Bestämmelsen överensstämmer med motsvarande tidigare bestämmelser men är något lösare formulerad.¹⁷⁸ När den gällande bestämmelsen stiftades motiverades den på följande sätt:

174 Ahava (1914, s. 37) konstaterar följande angående bestämmelsen i LO 1906 10 § om förbud mot att hindra en riksdagsledamot från att vara verksam som ledamot att rättsvårdens regelrätta gång inte kan hindras av denna bestämmelse, och att en riksdagsledamot som avtjänar ett frihetsstraff inte kan komma till riksdagen 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 mom., som lydde: ”Ungår riksdagsledamot frihetsstraff, gånge därunder sitt riksdagsmannaarvode förlustig.” Bestämmelsen var i kraft ända tills den gällande grundlagen stiftades. Det ansågs inte ändamålsenligt att ta in någon motsvarande bestämmelse i den nya grundlagen, utan den flyttades liksom de övriga bestämmelserna om ledamotsarvode till lagen om riksdagsmannaarvode. Se lagen om riksdagsmannaarvode (328/1947) och särskilt dess 2 § 5 mom. (lagarna 39/2000 och 528/2000) och ang. stiftandet av bestämmelsen i fråga LM 117/1999 rd och GrUB 11/1999 rd.

175 Se t.ex. Salervo 1977, s. 155.

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

177 Eftersom man vid ett riksdagsval blir ersättare på samma sätt som riksdagsledamot, dvs. genom att ställa upp som kandidat i valet, och uppdraget att senare bli riksdagsledamot följer direkt av lagen (vallagen 92 §), kan inte en ersättare själv bestämma om han eller hon tar emot uppdraget utan beslutet om eventuell befrielse från det ska fattas av riksdagen, i det förfarande som anges i GL 28 § 2 mom. Som ett praktiskt exempel kan hänvisas till fallet Paula Lehtomäki. När det i slutet av 2016 blev klart att näringsministern och riksdagsledamoten Olli Rehn skulle bli medlem i direktionen för Finlands Bank i början av 2017, åberopade ersättaren Paula Lehtomäki (t.ex. HeSa 28.10.2016) sin tjänst som statssekreterare vid statsrådets kansli och meddelade att hon inte ämnade bli riksdagsledamot utan tänkte ansöka om befrielse. Rehn beviljades befrielse från uppdraget som riksdagsledamot 31.1.2017, och Lehtomäki lämnade in sin begäran om befrielse 1.2.2017 och beviljades befrielse från ledamotsuppdraget från och med 9.2.2017.

178 18 § i LO 1906 konstaterades att den som blivit vald till ledamot ”ej” må befrias från detta uppdrag ”där han ej förmodar visa laga förfall eller annat skäl, som av riksdagen godkännes.” Denna ordalydelse – ”ej [...] ej” – överfördes till RO 1928 10 § och förblev oförändrad till dess den nuvarande grundlagen stiftades.

”I paragrafens 2 mom. föreslås bestämmelser om en riksdagsledamots möjligheter att på begäran bli befriad från uppdraget som riksdagsledamot. Bestämmelsen ersätter 10 § 1 mom. riksdagsordningen. Avsikten är att fortsätta vedertagen praxis, enligt vilken riksdagen, efter talmanskonferensens utlåtande, prövar om ledamoten har framställt sådana grunder för sin begäran att befrias från uppdraget att begäran kan bifallas. Riksdagen har i allmänhet förhållit sig synnerligen restriktivt till att bevilja befrielse av personliga skäl. Däremot har t.ex. den omständigheten att en ledamot utnämnts till en hög tjänst eller valts till ett samhälleligt betydelsefullt uppdrag i allmänhet ansetts som en motiverad grund för att bevilja befrielse från uppdraget som riksdagsledamot.”¹⁷⁹

Formuleringen av bestämmelsen ger riksdagen stor prövningsrätt. Tidigare praxis får stor, de facto styrande, betydelse för tillämpningen av bestämmelsen. Praxis kan betecknas som återhållsam, vilket också är fallet i citatet ovan. En viktig omständighet som talar för återhållsamhet är det faktum att det är fråga om medlemskap i det högsta statliga organet, som man har biträtt med eget samtycke och utifrån det förtroende som väljarna gett för hela valperioden i ett personval. Även de tidigare granskade bestämmelserna om riksdagsledamöternas allmänna oberoende (GL 29 §) talar mot att skäl som anknyter till politiska uppfattningar eller meningsskiljaktigheter ska godkännas som befrielsegrund. Med tanke på detta är det önskvärt att som befrielsegrund i praktiken endast godkänna orsaker som knappast kan bli föremål för påtryckning eller lockelse.

Trots att ordalydelsen i bestämmelsen betonar riksdagens prövningsrätt i varje enskilt fall, är en konsekvent och förutsägbar praxis av betydelse även här. Utifrån de fall som förekommit i praktiken kan man peka på några aspekter som har ansetts betydelsefulla i dessa sammanhang. Befrielse kan sökas för ett offentligt eller privat uppdrag, och det kan vara fråga om ett uppdrag i Finland eller ett internationellt uppdrag. Det viktiga är att det är ett offentligt eller åtminstone allmänt betydande uppdrag. Att sköta en uppgift som vikariat under en kort tid kan i det här sammanhanget sannolikt inte anses som ett tillräckligt betydande uppdrag. En långvarig riksdagsledamot kan redan av orsaker relaterade till möjligheterna att få arbete ha mer godtagbara skäl att övergå till andra uppgifter under valperioden än den som kanske sitter sin första period. Eftersom den som utsetts till ersättare vid ett riksdagsval inte har någon skyldighet att vänta på att ta emot ledamotsuppdraget, kan en ersättare som blir riksdagsledamot mycket väl ha godtagbara skäl för att begära befrielse.

Riksdagens långvarige generalsekreterare Olavi Salervo beskrev tillämpningspraxis enligt de tidigare bestämmelserna i en 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

179 RP 1/1998 rd, s. 85. I grundlagsutskottets betänkande om propositionen (GrUB 10/1998 rd) granskades inte bestämmelsen.

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.”¹⁸⁰

Även i senare praxis verkar grunden för befrielse från ledamotsuppdraget uteslutande ha varit utnämning till en betydande tjänst eller ett betydande uppdrag, åtminstone under perioden 1979–1997. I huvudsak samma praxis verkar ha fortsatt också under den tid den gällande grundlagen varit i kraft.¹⁸¹ Veterligen har begärd befrielse inte beviljats i endast två fall efter 1979.¹⁸²

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 högre grad än tidigare 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

180 Se Salervo 1971, s. 135–136 och även de fall som nämns i noterna där. Ang. praxis före krigen se även Hakkila 1939, s. 403–405.

181 Ang. praxis 1979–1997 se kort Hidén 2004, s. 69 och där fotnot 12. En detaljerad förteckning över besluten om befrielse 1979–2018 ingår i den promemoria som (senast) uppdaterats av plenarrådet Antti Linna 28.6.2018 och som även bifogats talmanskonferensens protokoll av 10.5.2019. I promemorian nämns att sedan 1979 har 60 riksdagsledamöter beviljats befrielse från ledamotsuppdraget på grund av nya uppgifter. Det kan nämnas att en del av de fall som varit aktuella i riksdagen detta årtionde också har lett till en kritisk offentlig debatt där man bland annat har påpekat att en restriktiv linje är av vikt för riksdagens auktoritet, se t.ex. intervjuerna med talman Eero Heinäluoma som lördagsgäst i Helsingin Sanomat 6.9.2014 och i Suomen Kuvalehtis kolumn Suoraan Sanoen 12.9.2014.

182 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 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 anförts 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 vp ptk, s. 3089–3110 och 1994 vp ptk, s. 5461–5465.

varit och är alltså 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.¹⁸³

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 mom. kan påföljden nu vara att riksdagsledamoten skiljs från uppdraget antingen helt eller för en bestämd tid.¹⁸⁴

Åtgärder enligt GL 28 § 3 mom. 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 försummelserna 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 upprepad men mycket kortvarig 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 leda-

183 Ang. ändringar i arbetsordningen 2007 se TKF 4/2006 rd och grundlagsutskottets betänkande GrUB 12/2006 rd om ändringsförslagen. Ang. förfarandet i praktiken se talmanskonferensens anvisningar om behandling och registrering av frånvaro från riksdagsarbetet 14.2.2007. I den praxis som baserade sig på den tidigare ordalydelsen för AO 48 § eller dess föregångare 1927 AO:s 64 § begärdes och beviljades efter 1961 veterligen bara i två fall ledighet för längre tid 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 (se 1967 vp ptk, s. 371–372). Riksdagsledamot Esko Aho, som var ordförande för Centern i Finland och f.d. statsminister, begärde 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 vp ptk, s. 1501–1513.

184 Enligt LO 1906 15 § kunde riksdagen ”döma” en ledamot som utan riksdagens tillstånd och utan förfall som godkänns uteblir från sammanträden till förlust av arvudet 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 arvudet till följd av att man försummat att sköta uppdraget som riksdagsledamot inte längre nämns i grundlagen, finns en bestämmelse om saken i 2 § 3 mom. i lagen om riksdagsmannaarvode (216/2007).

moten skiljs från uppdraget. Att skiljandet föreläggs plenum för beslut förutsätter att plenum har tillgång till grundlagsutskottets betänkande med dess ställningstagande i saken.¹⁸⁵ 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 i praktiken 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 någon ersättare inte förordnas vid skiljande för en bestämd tid. För ett skiljande krävs i samtliga fall minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I praktiken har veterligen ingen förklarats ha förverkat sitt uppdrag som riksdagsledamot på grund av försummelse.¹⁸⁶

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 (GL 28 § 4 mom.). När det gäller inverkan av domar i brottmål¹⁸⁷ 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. Bestäm-

185 I GL 28 § sägs inget om på vilket sätt en fråga om skiljande ska tas upp. Enligt AO 6 § 1 mom. 6 punkten har talman konferensen bland annat till uppgift att lägga fram förslag om inhämtande av ställningstagande av grundlagsutskottet med stöd av GL 28 § 3 mom. 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 ska tas upp.

186 Ang. tidigare praxis när förlust av arvudet har varit uppe, se Ahava 1914, s. 54–56 och Hakkila 1939, s. 433–434. Salervo (1971, s. 136–137) konstaterar att i praktiken har den strängaste påföljden, förlust av uppdraget som riksdagsledamot, aldrig dömts ut.

187 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 anklagelseskrift för väckande av åtal för sådant brott”. Ang. lagändringen se RP 10/1934 rd och GrUB 3/1934 rd samt i korthet 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 hovrättsens advokatfiskal till hovrätten hade inlämnat en åtalsskrivelse om förberedelse till högförräderi mot dem. Se 1941 vp ptk, s. 1250–1251. Efter vapenstilleståndet 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 vp 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 kansanedustajalaitoksen historia VIII (Helsinki 1980), s. 122–123.

melserna 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 bistraffen 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 följande:

”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 bisträff. 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.”¹⁸⁸

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 ska tillåtas att kvarstå som ledamot. Utskottet förutsatte också att beslutsfattandet i ärendet inte lämnas beroende av enkel majoritet, utan att det ska krävas två tredjedelar av de avgivna rösterna¹⁸⁹. 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 dömde 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 mom. i sak skulle motsvara bestämmelserna i dåvarande RO 8 § 4 mom.

För att riksdagen över huvud taget ska kunna åta sig att pröva frågan om hur en dom som en riksdagsledamot fått påverkar ledamotsuppdragets fortbestånd ska de villkor som ställs i början av GL 28 § 4 mom. 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

188 RP 73/1968 rd, s. 5.

189 GrUU 2/1968 rd och GrUU 6/1968 rd. Utifrån ett förslag från lagutskottet berörde reformen också bestämmelsen i AO 8 § 2 mom. 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 (GrUU 6/1968). Denna bestämmelse ingick i AO 8 § ända fram till dess att den nya grundlagen stiftades. I samband med stiftandet av den nya grundlagen diskuterades inte frågan om att utelägna bestämmelsen i GL 28 § 4 mom., som i övrigt följde utformningen av AO 8 § (RP 1/1998 rd, s. 85, GrUB 10/1998 rd, s. 13–14.)

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.¹⁹⁰

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 påverkningssamheten. Hänvisningen till verkställbar dom kan i första hand anses betyda ett rättsskydds-krav som hänför sig till domens obestridlighet, och inte ett ställningstagande till vid vilken tidpunkt domen ska ha getts för att beaktas. Om en person som senare 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 mom. fyra månader före valdagen och hovrättens verkställbara dom i saken ges ett 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 mom. Riksdagen har därför inte heller rätt att vidta åtgärder som avses i GL 28 § 4 mom.

Åtgärder enligt grundlagen kan föranledas endast av en ovillkorlig eller villkorlig fängelseldom för ett uppsåtligt brott eller av en dom för ett brott som riktats mot val. Domen ska vara verkställbar: verkställbara är förutom lagakraftvunna domar enligt rättegångsbalken 30 kap. 22 § även hovrättens avgöranden i fråga om vilka besvärstillstånd krävs för fullföljd, 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 mom. På anhängiggörandet torde kunna tillämpas AO 21 §, som gäller riksdagsledamöternas rätt att lägga fram förslag om 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 mom. 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 upp-

190 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 allttjämt 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.

draget 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 mom. – 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 (efter reformen 1969 i RO 8 §) har i praktiken tillämpats en gång. Eftersom den tidigare bestämmelsen motsvarade den nuvarande vad de innehållsmässiga villkoren beträffar, kan de tolkningar och principiella linjer som omfattades i fallet vara av betydelse också i eventuella nya fall där GL 28 § 4 mom. tillämpas.

Den före detta ministern Kauko Juhantalo blev 29.10.1993 i riksätten 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 mom. 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 oreglerad anhopning av påföljder. Till denna del konstaterade utskottet bland annat följande: ”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 följande: ”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 mom. stadgade konstitutionella förutsättningarna förelåg; beslutet om att uppdraget som riksdagsledamot förklarats

upphört kunde fattas. Riksdagen beslutade 3.12.1993 med rösterna 134–31 förklara att riksdagsledamot Juhantalos uppdrag som riksdagsledamot har upphört.¹⁹¹

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 vedertagen 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 mom.). 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 mom.). Om man 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.¹⁹²

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 mom. 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 riksdagsuppdragen 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 ledamöternas yttranderätt och styrningen av de förfaringssätt som anknyter till denna rätt reglerad i grundlagen.

191 Se GrUB 15/1993 rd och 1993 vp ptk, s. 4756–4779 samt Hidén 2004, s. 75–77. Ang. åtalet och domen i riksrätten se t.ex. Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 1993, s. 43–51.

192 Ang. praxis vid riksmötets öppnande och avslutande se Salervo 1977, s. 67–76. Ang. tidigare reglering av ministrarnas 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 RP 1/1998 rd, s. 98–99. Se även GrUB 5/2005 rd, 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.

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 han anmält sig i samt att fritt tala till protokollet och yttra sig i alla frågor som handläggs och om lagligheten av allt som tilldrar sig i riksdagen. 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 grundlag¹⁹³. 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 kvantitativa begränsningar”.¹⁹⁴ 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 ärendebehandlingen 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 begränsningarna 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 yttrandenans längd och antal, om bara det i samma behandlingsskede 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 talmannen ges rätt att förbjuda en riksdagsledamot att tala. Rätten att tala fritt bety-

193 GrUB 10/1998 rd, s. 14.

194 Uttalandet ”utan kvantitativa begränsningar” ingick redan i propositionen (RP 1/1998 rd, s. 86). 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’ (Kommittébeträkande 1997:13, s. 154). Regeringens och grundlagsutskottets formulering motverkar ingrepp i inläggets längd, vilket kommitténs formulering inte gör direkt.

der 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 ska förrättas utan debatt eller att en interpellation ska 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 förfarandet 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 anförandenas längd eller att man strävar efter att faktiskt påverka anförandenas längd genom överenskommelser mellan riksdagsgrupperna.¹⁹⁵

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 andra grunder (39 § och 45 §). Principen om att tala fritt vore å andra sidan svår att förena med till exempel strävan att avsevärt försöka begränsa möjligheten att foga en avvikande mening till ett utskottsbetänkande.

Riksdagsledamöternas rätt att tala helt fritt i plenum kunde tänkas vara förenad med olika begränsningar. Här kan begränsningarna indelas i tre grupper. Det kunde vara fråga om kvantitativa begränsningar, t.ex. att anförandenas 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

195 I motiveringen till den proposition som ledde till grundlagen konstaterades följande: ”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. 86).

inte hör till talmannens befogenheter och att sådan befogenhet inte heller kan tilldelas honom i arbetsordningen.¹⁹⁶

En i detta avseende principiellt intressant ordning har genomförts i AO 50 § 4 mom., 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 anförandenas längd kan här komma att gälla även sådana debatter till vilka de i grundlagen angivna befogenheterna att begränsa anförandenas längd – t.ex. GL 45 § 4 mom. – inte sträcker sig. Korrekt tillämpad innebär dock bestämmelsen i AO 50 § 4 mom. inte något undantag från den rätt att tala fritt som garanteras i GL 31 § 1 mom.

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

”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.”¹⁹⁷

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 synpunkter som grundlagsutskottet lade fram i ovan nämnda ställningstagande¹⁹⁸.

I grundlagsutskottets betänkande GrUB 7/2012 rd finns ett ställningstagande som har betydelse för möjligheterna att begränsa en ledamots rätt att yttra sig – och som är överraskande lakoniskt motiverat med tanke på dess betydelse. Talmanskonferensen hade föreslagit (TKF 1/2012 rd) ändringar i bl.a. AO 30 a §, som gäller möjligheten att ta upp

196 Nousiainen (1977, s. 459) beskriver riksdagsledamöternas rätt att tala fritt på så sätt att en riksdagsledamot vid behandlingen av en viss fråga har 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.

197 TKF 1/1999 rd, s. 27–28.

198 GrUB 10/1998 rd.

en utredning som avses i GL 47 § 2 mom. i grundlagen till debatt i plenum. Talmanskonferensen föreslog att paragrafen får ett tillägg enligt vilket ordet i den avsedda debatten kan ges med avvikelse från AO 50 § samt ett omnämnande av att talmannen får förklara debatten avslutad när han eller hon anser att frågan debatterats tillräckligt. I sitt betänkande hänvisade grundlagsutskottet kort till GL 31 § 1 mom. om ledamotens rätt att tala fritt och GL 45 § 4 mom. om möjligheterna att begränsa denna rätt samt till hur utskottet i samband med beredningen av den nya grundlagen (GrUB 10/1998 rd) underströk den principiella betydelsen av riksdagsledamöternas rätt att fritt yttra sig men också fann det angeläget ”att ärendebehandlingen i riksdagen från fall till fall kan läggas upp på olika sätt beroende på situationen”. Utskottet fortsatte:

”Grundlagen innehåller inga bestämmelser om plenumdebatt om utredningar som inkommit till utskott eller om tillhörande möjlighet att begränsa rätten att yttra sig. Debatt i plenum om detta blev möjligt genom en ny 30 a § i arbetsordningen, som grundlagsutskottet föreslog med anledning av praktiska behov (GrUB 11/2002 rd, s. 2/I). Utskottet anser att det är möjligt att på det sätt som talmanskonferensen föreslår begränsa en ledamots rätt att yttra sig under en plenumdebatt som bygger på arbetsordningen och ett särskilt beslut av talmanskonferensen och där riksdagen inte fattar något beslut.”

Ställningstagandet är principiellt betydelsefullt såtillvida att ledamotens rätt att fritt yttra sig enligt grundlagen klart är avsedd att gälla också andra situationer i plenum än de där plenum fattar beslut (jfr t.ex. GL 96 § 2 mom. och 97 § 1 mom., där det ges möjlighet till debatt utan att plenum fattar beslut i saken). I grundlagen finns inte heller något som antyder att skyddet för rätten att yttra sig skulle kunna vara svagare i debatter som enbart stöder sig på arbetsordningen än i andra plenardebatter. Med hänsyn till detta hade det varit önskvärt att ställningstagandet hade motiverats på något sätt. Samtidigt kan man dock konstatera att omfattningen av de begränsningar som enligt ställningstagandet kan riktas mot en ledamots rätt att yttra sig uppenbarligen är tämligen snäv.

En annan typ av begränsning skulle vara att talmannen begränsar en riksdagsledamots talande på grund av innehållet i dennes uttalanden. I GL 31 § 2 mom. 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 ska 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 iakttaga förfarandet eller dess laglighet.

För den händelse att en riksdagsledamot inte håller sig till den fråga som behandlas kan talmannen även i arbetsordningen ges befogenheter att vidta åtgärder. Så gjordes med stöd av RO 1928 57 § i dåvarande AO 39 §. Enligt nuvarande AO 49 § 2 mom. ska 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.¹⁹⁹ Vad som anses vara en avvikelse från ärendet 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.²⁰⁰

Den tredje typen av begränsningar gäller vem som ges ordet i debatterna. Till skillnad från RO 1928 57 § ingår inte i GL 31 § 1 mom. 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 mom. – 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 frågestunder 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

199 Bestämmelsen i arbetsordningen om talmannens åtgärder vid avvikelser från ärendet bygger i sak just på GL 31 § 1 mom., 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 sig att ett anförande som helt saknar relevans för det aktuella ärendet inte längre uppfyller kravet på parlamentarisk värdighet.

200 Nousiainen (1977, s. 455–456) nämner angående kravet på att hålla sig till saken att bestämmelsen med detta innehåll i AO 39 § i sig är 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 ska 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. Nousiainen säger att det i den andra ytterligheten 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 talman 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.

i samma behandlingsskede anordnas en kompletterande möjlighet till debatt utan dylika begränsningar”. Det att möjligheten till fri debatt skulle vara enbart ett ”komplement” och endast utgöra en del av den begränsade debatten torde inte innebära någon avvikelse från regeln att en riksdagsledamot har rätt att fritt och jämlikt med andra ledamöter delta i debatten innan det fattas beslut i det aktuella ärendet. Ett arrangemang där debatten på ett synligt sätt uppdelas i en debatt som bedöms som betydande och en ”kompletterande” debatt – i första hand kanske en debatt som möjliggjorts enbart 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 synts 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 förhaling, dvs. *obstruktion*.

Jaakko Nousiainen beskriver möjligheterna till förhaling och inställningen till förhaling i riksdagen som följer (översättning ad hoc):

”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 förhalingnsformen 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 förhalingssättet 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.”²⁰¹

Betydande obstruktionsfall har under självständighetstiden förekommit sex gånger.²⁰²

År 1920 ville socialdemokraterna fästa uppmärksamhet vid en snabb behandling av benådningsfrågan, som ingick i efterspelet efter inbördeskriget. Som medel utnyttjades förhaling 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 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

201 Nousiainen 1977, s. 459.

202 Utöver de fall av förhaling som nämns i texten karakteriserar Ilpo Toivonen i studien Jarrutuskeskustelut Suomen eduskunnassa itsenäisyyden aikana (Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos, Tutkimuksia 51, 1979, s. 20–26, otryckt) en händelsekedja i maj 1920 som en förhaling. Talmanskonferensen hade 7.5.1920 föreslagit att vårsessionen skulle avslutas följande dag och att riksdagen skulle samlas nästa gång först 4.10.1920. Socialdemokraterna motsatte sig förslaget, eftersom ett flertal ärenden de ansåg viktiga ännu inte hade behandlats. Det kan antas att socialdemokraternas förfarande och krav åtminstone i någon mån bidrog till att riksdagen satt ända till början av juni. Toivonen konstaterar att förhalingen var småskalig och gav tämligen små avtryck i riksdagshandlingarna, även om pressen fäste stor uppmärksamhet vid saken.

ärendet återbördat till utskottet hade misslyckats och när gruppen ansåg att saken hade fått tillräcklig publicitet.²⁰³

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 tillfredsställde finskhetsrörelsens krav. Till obstruktionen bidrog uppenbarligen å ena sidan att under den urtima riksdagen fanns inte den i normala fall tillgängliga möjligheten 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.²⁰⁴

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 börjar 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.²⁰⁵

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.²⁰⁶

203 Se 1920 vp ptk, s. 1751–1772. 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) (översättning ad hoc): ”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.”

204 Se 1935 ylim. vp ptk, s. 77–661. Se också Nousiainen 1977, s. 459–460.

205 Se 1957 vp 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.

206 Se 1969 vp 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*. Tiedepolitiikka 3/97, s. 25–35.

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 förhåla behandlingen och meddelade att man överlåter ansvaret för saken åt de andra icke-socialistiska grupperna.²⁰⁷

När riksdagen hösten 1994 behandlade godkännandet av fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen försökte vissa riksdagsledamöter 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 förhåla 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.^{208 209}

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

208 Se RP 135/1994 rd och UtUB 9/1994 rd. Remissdebatten om propositionen fördes 6 och 7.9.1994, se 1994 vp 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, se 1994 vp ptk, s. 3550–3599. Ang. I behandling 2.11 (–7.11) se 1994 vp ptk, s. 3601–4495. Ang. II behandling 8.11 se 1994 vp ptk, s. 4499–4582 och ang. III behandling 14.11–18.11 se 1994 vp 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 Väyryns anföranden enligt 1994 vp ptk, s. 4458–4459, 4477 och riksdagsledamot Rätys anförande s. 4471–4473.

209 Ledamotens rätt att fritt tala kan i princip ge möjlighet till förhållningar också i utskotten. Till skillnad från i plenum tillämpas *quorum* i utskotten – enligt GL 35 § 3 mom. är ett utskott beslutfört när minst två tredjedelar av medlemmarna är närvarande, om inte ett högre antal föreskrivs för något särskilt ärende. Det går därför att försvåra utskottsarbetet genom att se till att (tillräckligt många) medlemmar uteblir från sammanträdet. Det är dock sällsynt med förhållningar eller ”strejker” i utskotten. Yrjö Blomstedt nämner i verket K. J. Ståhlberg: Valtiomieselämäkerta (Keuruu 1969), s. 443, i samband med planerna på urtima val under den s.k. stympade riksdagen hösten 1923 att socialdemokraterna försökte få till stånd val bland annat genom en utskottsstrejk, som dock inte gav resultat. Ilpo Toivonen ger i den tidigare nämnda studien exempel på två fall av förhållning i utskott, dels förhållningen av behandlingen av den s.k. Lex Vilhula (RP 55/1950 rd) i stora utskottet 12.6–15.6.1950 (s. 47–52), dels förhållningen av grundlagsutskottets behandling av propositionen om förlängning av mandatperioden för republikens president (RP 247/1972 rd) i januari 1973 (s. 67–72). Ett färskare exempel är behandlingen av propositionen om arrangemangen för undervisningen i gymnasier och andra läroinrättningar (RP 306/2014 rd) i början av mars 2015. Utskottets behandling av ärendet avbröts 5.3, uppenbarligen på grund av att utskottet inte var beslutfört. I protokollet från 6.3 konstateras uttryckligen att oppositionen lämnade sammanträdet, varvid det inte längre var beslutfört, och i protokollet från 9.3 konstateras att behandlingen av ärendet avbröts på grund av tidsbrist och att sammanträdet var det sista för valperioden. Enligt Helsingin Sanomats ledare 19.3.2015 inspirerades oppositionsledamöterna till så ordrika inlägg att tiden tog slut för utskottet. Som så ofta vid förhållningar utnyttjade oppositionen tidsbristen: landet stod inför riksdagsval och riksdagen skulle avsluta sitt arbete samma vecka.

Skyldigheten att uppträda sakligt och värdigt

Enligt 31 § 2 mom. i grundlagen ska riksdagsledamöterna uppträda sakligt och värdigt och utan att kränka andra. Momentet skiljer sig endast något från motsvarande bestämmelser i tidigare grundlagar.²¹⁰ 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 riksdagsledamotens 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.²¹¹ 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 antyder att riksdagsledamöternas uppträdande i utskotten inte kan förenas med de påföljder som avses i bestämmelsen.²¹²

Formuleringen av uppträdandeskyldigheten 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 om en riksdagsledamots uppträdande 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 uppträdande 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 mom. 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

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

211 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.

212 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.

framställning som talmannen på grund av de använda uttrycken anser strida mot grundlagens bestämmelser om saklighet och värdighet eller förbudet mot att kränka andra.²¹³

Det går inte att ange något allmänt, för att inte säga oföränderligt, rekvisit för vad som krävs för ett sakligt och värdigt uppträdande. 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 uppträdande som kränker andra. Trots att det enligt den finska ordalydelsen i GL 31 § 2 mom. talas om person i ental är det skäl att anse att bestämmelsen också omfattar t.ex. uttalanden som kränker en folkgrupp.²¹⁴

I GL 31 § 2 mom. nämns fyra olika påföljdsalternativ 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 saken i protokollet, anmärkte på de ord som använts.²¹⁵ Förfarandet kan också anses överensstämma med 31 § 2 mom. i den nya grundlagen.²¹⁶

Påföljder som får påföras av plenum är varning vid upprepade brott 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” (förebärrelse) och varning – som riksdagen dock först beslutat om.

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

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

215 Det första fallet torde ha inträffat under 1908 års andra 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, se 1908 vp 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 vp ptk, s. 5075.

216 Under riksmötet 2013 gav talmannen 3.10.2013 ledamot Hirvisaari med stöd av GL 31 § en anmärkning, som också noterades i plenarprotokollet för samma dag (PR 93/2013 rd). Anmärkningen var med tanke på GL 31 § exceptionell på så vis att den föranleddes av att en gäst till ledamot Hirvisaari 27.9.2013 gjort en nazisthälsning på plenisalens läktare, varvid ledamot Hirvisaari tagit ett fotografi av händelsen. Utifrån formuleringen av och tillämpningspraxisen för GL 31 § 2 mom. gäller bestämmelsen uttryckligen ledamotens rätt att yttra sig och ledamotens uppträdande i plenum i allmänhet, så talmannens rätt att ge anmärkning i ett fall som detta motsvarar därför inte syftet med bestämmelsen – oberoende av om ledamotens beteende varit klandervärt.

Antalet fall där man i plenum har varit tvungen att överväga att påföra påföljder har under enkammarriksdagens tid veterligen uppgått till knappt tjugo.²¹⁷ 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.²¹⁸ Det har då 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, varvid talmannen tvingades avbryta sammanträdet.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om vilket förfarande som ska iakttas. I de uppgifter för talmanskonferensen som räknas upp i AO 6 § nämns inte förslag om att riksdagen ska besluta om de påföljder som avses i GL 31 § 2 mom. Det är fråga om att säkerställa iakttagandet av en grundlagsbestämmelse om plenarförfarandet. Till följd av sakens natur är det lämpligt att i första hand talmanskonferensen lägger fram ärendet för behandling i plenum, 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 mom. Även enskilda ledamöter har med stöd av AO 21 § rätt att lägga fram förslag i saken.

217 Ang. tidigare fall se 1922 vp ptk, s. 1500–1502; 1923 vp ptk, s. 660, 669–671; 1927 vp ptk, s. 1162, 1176–1177; 1934 vp ptk, s. 1317–1320; 1935 vp ptk, s. 595, 600, 603, 639, 677–688; 1949 vp ptk, s. 2540; 1957 vp ptk, s. 1467–1468; 1964 vp 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 vp ptk, s. 3698–3701. Ang. dessa fall se kort även Hidén 1967, s. 829–831 och Salervo 1971, s. 145–146. Ang. praxis efter 1970 kan nämnas följande fall: Under riksdagen 1972 (1972 vp 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. Samma år (1972 vp 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. Under riksdagen 1973 (1973 vp ptk, s. 56–71, 75–87; samma ärende redan 1972 vp ptk, s. 2878–2885, 4363–4373, 4471) gavs tre riksdagsledamöter föreställning och varning. År 1973 (1973 vp ptk, s. 3233–3242) utestängdes riksdagsledamöterna Lemström och V. Vennamo för två veckor från plenum p.g.a. olämpliga ord om talmannen och likaså riksdagsledamot Kortessalmi (s. 3264–3269). Likaså (1973 vp 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. Följande år (1974 vp 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. Under riksdagen 1976 (1976 vp ptk, s. 559–566) gavs en riksdagsledamot föreställning och varning. Under riksdagen 1978 (1978 vp ptk, s. 2631) gavs en riksdagsledamot och 1985 (1985 vp 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 §.

218 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 vp 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 vp 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 vp ptk, s. 677–688.

Enligt de tidigare grundlagsbestämmelserna²¹⁹ 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.²²⁰ I litteraturen dryftades dock förhållandet mellan denna möjlighet att väcka åtal och samtycke till väckande av åtal mot en ledamot enligt dåvarande RO 13 §, som till denna del motsvarade nuvarande GL 30 § 2 mom.²²¹ Eftersom denna möjlighet har utelämnats i den nuvarande grundlagen kan riksdagen inte längre besluta att på eget initiativ väcka åtal mot en ledamot på grund av hans eller hennes förfarande.²²²

Rätten att ta upp ärenden

Eftersom riksdagen är ett kollegialt organ och i sak det viktigaste statsorganet, är det nödvändigt att dess förfaringsätt 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 tas lagförslag 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.

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 författ-

219 LO 1906 48 § 2 mom. och RO 1928 58 §.

220 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 vp ptk, s. 75–87 och 1973 vp ptk, s. 4781–4784.

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

222 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 begått 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.

ningar – enligt dagens terminologi förordningar – som regenten kunde utfärda ensam eller om reglering i lag av sådant som föreskrevs i dem.²²³ I och med självständigheten slopades dessa begränsningar genom en lagändring 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 iakttas 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 1980.²²⁴ Som en konsekvent följd av den utvidgade tolkningen ändrades RO 32 § 1983 så att lagmotioner alltid kunde väckas medan riksdagen var församlad.²²⁵ 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 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.

223 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.

224 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 ska 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 exceptionellt men planerat förfarande, där talmannen efter 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.

225 Ang. ändringen se RP 194/1982 rd och GrUB 1/1982 rd.

Redan LO 1906 29 § och RO 1928 31 § innehöll ett uttryckligt förbehåll enligt vilket det fanns särskilda bestämmelser angående stiftande av kyrkolag. Den särställning som kyrkolagen och den där reglerade organisationsformen för kyrkan åtnjuter erkändes också i RF 1919 83 §. Det förfarande som ska iakttas vid stiftandet av kyrkolag har fastställts i den nya grundlagen, i vars 76 § det sägs att angående lagstiftningsordningen för kyrkolagen och rätten att väcka 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 ska 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 ska iakttas vid stiftande av kyrkolag granskas senare.

En något mer problematisk begränsning av rätten att väcka lagmotioner hänför sig till lagar där det föreskrivs om ikraftsättande av något fördrag (GL 95 § 2 mom.). 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.²²⁶ Ställningstagandena gällde inte möjligheten att väcka lagmotioner utan 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

226 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 följande: "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 följande: "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 oaktsamhet 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 ska kunna godkännas.

man med fog utgå ifrån att all formell initiativrätt som hänför sig till ingåendet av fördrag uteslutande tillkom republikens president.²²⁷

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 dittills hade iakttagits vid tolkningen av riksdagens formella initiativrätt vid godkännandet av fördrag i allmänhet eller vid stiftandet av ikraftsättandelagar i synnerhet. I enlighet med detta omfattar inte ledamöternas lagmotionsrätt sådana lagar som avser ikraftträdandet av ett visst fördrag.²²⁸

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 ska 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, ska föreläggas riksdagen genom regeringens försorg. Det finns visserligen särskilda bestämmelser om förfarandet för stiftande av de lagar som avses i GL 75 § och om initiativrätten, men de begränsar 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.

227 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.

228 Den av justitieministeriet sommaren 1991 tillsatta statsförfattningskommissionen föreslog i sitt delbetänkande ett antal numrerade 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 ska 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 ska 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 § skulle en lagmotion innehålla 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 ska 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 flera riksdagsledamöter tillsammans. Ställningen som första undertecknare har också juridisk betydelse så till vida att enligt AO 20 § 3 mom. kan bara den första undertecknaren återta motionen, och han eller hon behöver inte ens de andra undertecknarnas samtycke till det.²²⁹ Såsom konstaterades ovan finns det inte längre någon tidsgräns för väckandet av motioner. Enligt 70 § i grundlagen ska lagmotioner väckas ”medan riksdagen är sammankallad”, vilket här betyder detsamma som i GL 26 § 1 mom., som gäller förtida riksdagsval, och GL 61 § 4 mom., som gäller regeringsbildning. Lagmotioner kan alltså inte väckas medan riksmötet i enlighet med AO 3 § är avbrutet eller när riksdagen i enlighet med GL 33 § 2 mom. 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 mom. 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 mom. 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 – ska finnas kvar.²³⁰

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. Möjligheterna att under riksdagsbehandlingen göra ändringar i lagstiftningsinitiativ behandlas mer utförligt nedan i avsnittet om förfarandet när lagar stiftas.

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.

229 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. 13). I GrUB 9/1999 rd kommenterades denna punkt inte alls.

230 Se RP 1/1998 rd, s. 92.

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.²³¹ 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.²³²

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

När 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:

”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.”²³³

En budgetmotion är, till skillnad från en lagmotion, den obligatoriska formen när man vill föreslå ändringar i regeringens propositioner. Enligt 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. Därför intogs i RO 1928 75 § en uttrycklig bestäm-

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

232 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, Valtionaloutta 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. 58–59.

233 Se RP 262/1990 rd, s. 62 och GrUB 17/1990 rd.

melse 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 mom.).²³⁴

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.²³⁵

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 hemställningsmotioner²³⁶. 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 1991²³⁷. Tiden för väckande av motioner var enligt den ändrade bestämmelsen sju dagar efter att budgetpropositionen inkommit och tiden 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 1992 till fjorton dagar.²³⁸

I den nya grundlagen intogs inga bestämmelser om tiden för väckande av budgetmotioner, utan tiden är beroende av bestämmelserna 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 ska lämnas in senast klockan 12 den tionde dagen²³⁹ efter

234 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 mom. se TKF 1/1999 rd, s. 34.

235 Se RP 1/1998 rd, s. 139.

236 RO 32 §; 278/1983.

237 RO 32 §; 1078/1991.

238 RO 32 §; 205/1992. Ang. ändringen se RP 226/1991 rd och GrUB 1/1992 rd.

239 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.

det propositionen meddelades ha anlänt. En motion med anledning av en tilläggsbudgetproposition och en proposition enligt GL 83 § 2 mom. och GL 71 § som kompletterar budgetpropositionen ska 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 närmare i grundlagen.²⁴⁰ 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.²⁴¹ 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 med hänsyn till 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 parlamenta-

240 En slags definition finns ändå i 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 lantdagen avlåta 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.

241 I motiveringen till RP 1/1998 rd konstaterades ang. området för åtgärdsmotioner i sak endast följande (s. 93): ”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.”

riska systemet. I propositionsmotiven²⁴² 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 utifrån ett beslut om en åtgärdsmotion skulle lägga fram förslag för något organ eller någon myndighetsinstans som lyder under regeringen, t.ex. justitieministeriets lagberedningsavdelning, harmonierar inte med det parlamentariska systemets reglering av 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 bestämmelsens tillkomstprocess 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 ska vidtas inom riksdagen. Till skillnad från lagmotioner och budgetmotioner skulle det 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 åtgärd som ankommer på något av riksdagens organ eller en åtgärd 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 ärenden som måste väckas enligt former som är särskilt reglerade i grundlagen, som fallet är t.ex. i ministeransvarighetsärenden (GL 115 §). Att tolka området för åtgärdsmotioner så att de också kunde vara ett sätt att initiera åtgärder som riksdagen själv beslutar om 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 vars upptagande inte föreskrivs särskilt”. Bestämmelsen kan anses motiverad och överensstämma med tidigare praxis²⁴³. 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, nämligen regeringens propositioner och riksdagsledamöternas motioner. Dessutom konstateras i bestämmelsen att ett ärende kan tas upp på

242 Se RP 1/1998 rd, s. 93. Stället har också citerats i fotnot 241.

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

något annat sätt som anges i grundlagen eller arbetsordningen. Att just arbetsordningen, vid sidan av grundlagen, nämns 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 i allra högsta grad är 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 avgörandet av huruvida regeringen åtnjuter riksdagens förtroende har interpellationerna, som regleras i GL 43 § och som ska framställas av minst tjugo riksdagsledamöter. En fråga som gäller en ministers juridiska ansvar kan enligt GL 115 § tas upp i grundlagsutskottet och vidare i plenum 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 ministerna i frågor som gäller deras ansvarsområde är viktig med tanke på dialogen mellan riksdagen och regeringen.

Lantdagsordningen 1906 innehöll ursprungligen endast möjlighet att framställa frågor (fi. interpellationi) 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 mom., och med undantag för några små ändringar utan större betydelse för sakinnehållet förblev den i kraft till dess att den nya grundlagen stiftades.²⁴⁴

I förlängningen ansåg riksdagen ändå att bestämmelserna om skriftliga spørsmål 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

244 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 mom. se lagarna 775/1948 och 316/1987.

spörsmål (37 a §). Enligt den hade en ledamot rätt att till en medlem av statsrådet ställa ett kort muntligt spörsmål i en angelägenhet som hörde till dennes ämbetsområde. Spörsmålet skulle avlämnas skriftligen avfattat 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 spörsmål behandlades och spörsmålsställaren hade rätt att med anledning av svaret ställa två korta tilläggsspörsmål i anslutning till huvudspörsmålet. Annan diskussion i ärendet tilläts inte och riksdagen kunde inte fatta något beslut gällande saken. Om en minister ansåg att ett spörsmål på grund av sakens beskaffenhet inte kunde besvaras, 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 i syfte att göra förfarandet i anslutning till muntliga spörsmål smidigare och utvidga möjligheten till diskussion i samband med dem. Spörsmålsställaren fick möjlighet att med anledning av ministrarnas svar hålla högst två anföranden innehållande frågor eller kommentarer. Talmanen 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 spörsmålsinstitutionen, 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 (numera frågestunder) – 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.²⁴⁵

Till informationsutbytet mellan riksdagen och regeringen hänför sig också den nya 37 b §, som fogades till riksdagsordningen 1989 och där det föreskrevs om spörsmål till statsrådet och statsrådets frågestunder 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 frågestund av statsministern eller av den medlem av

245 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.

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 ärendet. Närmare bestämmelser om förfarandet skulle utfärdas i arbetsordningen. Där bestämdes bland annat att frågestund med statsrådet i allmänhet hålls vid plenum den första torsdagen i månaden. Bestämmelsen i RO 37 b § ändrades inte förrän den nya grundlagen stiftades.²⁴⁶

De viktigaste delarna i detta komplex 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 det i grundlagen nu intagits bara de allmänna bestämmelserna i 45 § om rätt för riksdagsledamöterna att ställa spörsmål som ska besvaras av ministrarna och om möjligheten att ordna debatter om aktuella frågor i plenum. Samtidigt sker den närmare regleringen nu i arbetsordningen och i 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 frågestunderna med statsrådet utan att ändå utesluta möjligheten att vid behov ordna frågestunder av denna typ.²⁴⁷ De väsentliga dragen hos de tidigare arrangemangen finns dock kvar: initiativet ligger hos riksdagen, riksdagen fattar inga 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 frågor 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 tilläggsspörsmål. Talmanskonferensen kan reservera en frågestund eller någon del av en frågestund 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.²⁴⁸

En riksdagsledamot kan enligt AO 27 § ställa ett skriftligt spörsmål till en minister i en fråga som gäller dennes ansvarsområde. Talmannen sänder spörsmålet till statsrådet.

246 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 frågestund.

247 Se motiveringen till bestämmelsen i AO 25 § om muntliga frågetimmar, TKF 1/1999 rd, s. 15–16.

248 En någorlunda bild av användningen av muntliga spörsmål ger statistiken över ärenden under de muntliga frågestunderna på riksdagens webbplats: riksmötet 2015: 69 frågor; riksmötet 2016: 138 frågor; riksmötet 2017: 204 frågor och riksmötet 2018: 289 frågor.

Svaret på frågan ska 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 det i bestämmelsen intagits ett bemyndigande att begränsa dem; 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.²⁴⁹

Riksdagsledamöterna har också rätt att väcka 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 mom. 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 ledamoten föreslagna 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.²⁵⁰ Arrangemanget har i väsentliga delar överfört som sådant till det nya grundlagssystemet, dock så att det nu inte föreskrivs i grundlagen (GL 45 § 3 mom.) om ledamöternas rätt att lägga fram debattförslag, utan i arbetsordningen, i 26 §. Enligt bestämmelsen utfärdar talmanskonferensen närmare anvisningar om saken.²⁵¹

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

249 Ang. motiveringen till bemyndigandet se TKF 1/1999 rd, s. 16–17. Jämfört med de antal skriftliga frågor som anges i motiveringen (1996 rd: 1 011 frågor; 1997: 1 357 frågor och 1998: 1 745 frågor) har man kommit ner något i antal efter att den nya grundlagen trädde i kraft. Under exempelvis valperioden 2015–2018 var siffrorna följande: 2015: 326 frågor; 2016: 608 frågor; 2017: 532 frågor och 2018: 704 frågor. – 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.

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

251 Enligt riksdagens webbplats väcktes under valperioden 2015–2018 sammanlagt 55 debattinitiativ, av vilka 20 förkastades och 35 behandlades.

eller åtminstone för att de ska debatteras.²⁵² Utformningen av punkten tyder på att förslagsrätten enligt AO 21 § inte konkurrerar med andra arrangemang för hur ärenden tas upp, utan att ett ”särskilt” föreskrivet annat upptagande av ärenden utesluter rätten enligt AO 21 §. Vid beredningen av arbetsordningen har man emellertid utgått från att den typ av förslag som avses i punkten kan läggas fram om vissa sådana frågor där det enligt AO 6 § är talmanskonferensens sak att lägga fram förslag.²⁵³ 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 ska tas upp och som klart hör till tillämpningsområdet för AO 21 § kan nämnas prövning och beslut enligt GL 28 § 4 mom. 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 andra jävsbestämmelser i lagstiftningen, utan avsikten är att jäv för riksdagsledamöter ska avgöras enbart utgående från denna bestämmelse. Detta sammanhänger med 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 tjänstemannaansvar eller jäv för tjänstemän ska tillämpas på det.²⁵⁴ I den allmänna lagstiftningen framgår detta redan av att statstjänstemannalagen (750/1994)

252 Att det just var fråga om ärenden som skulle behandlas i plenum fördes klart fram i den gamla AO 34 § 3 mom. som var en av de bestämmelser som den nuvarande AO 21 § ersätter. Se härom även TKF 1/1999 rd, s. 13–14. 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. 13) nämns dock att förslaget kunde gälla ett ärende som riksdagen eller ”något organ som riksdagen har tillsatt” ska besluta om. Det i exempelsyfte nämnda förslaget om ändring av de allmänna anvisningar som talmanskonferensen har godkänt för utskotten kan kanske 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 ska besluta om, t.ex. att utskottet med stöd av GL 47 § 2 mom. beslutar att begära en utredning av ministeriet.

253 Se TKF 1/1999 rd s. 13–14, där det på detta sätt nämns förslag till ändring av ett reglemente eller en instruktion och förslag till ett i AO 27 § 4 mom. avsett beslut om att begränsa de skriftliga frågorna

254 Grundlagsutskottet konstaterade 1982 angående riksdagsledamöternas ställning följande (GrUB 54/1982 rd, s. 3–4): ”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). Utförligare om bestämmelser och praxis kring jäv för riksdagsledamöter i Mikael Hidén, Esteellisydestä kansanedustajan toimessa, Avoin, tehokas ja riippumaton, Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja, Helsinki 2010, s. 339–353. Artikeln har kompletterats något i en promemoria som utgör bilaga till arbetsgruppsbetänkandet Edustajan sidonnaisuusien ilmoittamista ym., Eduskunnan kanslian julkaisuja 1/2014, s. 67–81.

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 mom. föreskrevs dessutom att ingen vars ämbetsåtgärder granskas i ett utskott eller vilken saken personligen rör fick delta i utskottets handläggning av ett sådant ärende. Bestämmelserna bibehölls oförändrade tills den nya grundlagen stiftades.²⁵⁵

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 ska anses gälla en ledamot personligen är att jävet hänför sig till beslut som uttryckligen gäller ledamotens juridiska eller ekonomiska ställning. I synnerhet beslut som rör lagstiftning kan såsom allmänna rättsliga normer normalt inte ha en sådan uttrycklig inverkan på enskilda riksdagsledamöters ställning, även om beslutet 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.²⁵⁶ 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 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

255 Även i LO 1906 ingick en bestämmelse om utskottsarbete (38 § 2 mom.) 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.

256 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.

för sig själva. Han såg sig emellertid tvungen att konstatera att principen inte iakttagits i praktiken utan att 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 (översättning ad hoc):

”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 följderna 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.”²⁵⁷

Till det ovan sagda hänför sig den principiellt viktiga omständigheten att utövandet av de befogenheter som enligt konstitutionen tillkommer riksdagsledamöterna i något ärende inte i sig kan medföra att ärendet 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 plenum.²⁵⁸

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 alltså i allmänhet inte jävig att delta i val som förrättas i riksdagen, oberoende av om det är fråga om val av en eller flera personer och oberoende av hur sannolikt det är att just ledamoten själv blir vald.²⁵⁹ Jäv

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

258 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) behandlades också frågan om huruvida utskottsmedlem Hoskonen, som var anmärkningens första 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.

259 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. Det gällde redan då en ledamot fortfarande kunde vara justitieombudsman, dvs. innan RO 1928 trädde i kraft. 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 mom., 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 §.

för en ledamot kan inte heller gälla den valproceduren 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.²⁶⁰

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 frågan om upphävande eller bekräftande av principbeslutet om att bygga ut kärnkraften. Efter att statsrådet den 6 maj 2010 fattade positiva principbeslut utifrån Teollisuuden voima Oyj: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.²⁶¹

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 justitiekanslern 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. Bestämmelsen i 32 § i grundlagen är emellertid en självständig jävsbestämmelse som endast gäller riksdagsförfaranden och den enda jävsbestämmelse som tillämpas på det. Vid tillämpningen av 32 § kan det knappast hävdas att en medlem i riksrätten berörs personligen av ett ministeransvarighetsärende. Med tanke på ledamöternas handlingsfrihet vore det motiverat att ledamoten i en situation där medlemskapet i riksrätten sammanfaller med medlemskap i grundlagsutskottet inte jävade sig i utskottet utan i stället i riksrätten –

260 Ang. vissa praktiska situationer i anslutning till denna typ av ärenden se Salervo 1977, s. 148–149. Med hänvisning till det som anförs i fotnot 256 kan man konstatera att jäv gäller också situationer där riksdagen i enlighet med GL 92 § 2 mom. samtycker till att statlig fast egendom överläts till en riksdagsledamot.

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

om ärendet går 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 justitiekanslern 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 beslutsfattandet 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, uttryckligen 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. Rätten att tala fritt måste skyddas också mot begränsningar som grundar sig på olika tolkningar av frasen ”som gäller ledamoten personligen” i GL 32 §.²⁶²

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 i 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. Det kan alltså också gälla 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 kanslikommision anses sköta sina uppgifter under tjänstemannaansvar, kan det knappast råda något tvivel om att det är fråga om tjänsteåtgärder på det sätt som avses i denna bestämmelse. Grundlagsutskottet har dock i det betänkande som citerades ovan (GrUB 54/1982 rd) klart utgått ifrån att medlemmarna av kanslikommisionen 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 kanslikommis-

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

sionen 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 i den mening som avses här.

I praktiken kan det bli något problematiskt att avgöra vad som ska 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 RP 1/1998 rd (s. 87) ”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.”²⁶³

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.²⁶⁴

Riksdagsledamöternas skyldigheter

Flera av de bestämmelser som behandlats i detta kapitel kan – beroende på aspekten – anses gälla även riksdagsledamöternas skyldigheter. Sådana skyldigheter som redan enligt ordalydelsen i grundlagen har formen av skyldighet eller förpliktande förbud är

²⁶³ 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 Zyskowitz.” 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.

²⁶⁴ Se också Salervo 1977, s. 148–150 och de 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 mom. 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.

åtminstone skyldigheten att iaktta rätt, sanning och grundlagen (GL 29 §), skyldigheten att uppträda sakligt och värdigt och utan att kränka andra (GL 31 § 2 mom.) och skyldigheten att iaktta bestämmelsen om jäv (GL 32 §). Utöver det kan man tala om en allmän skyldighet att fullgöra alla de uppgifter i riksdagen som följer av ställningen som riksdagsledamot. Förekomsten av en sådan grundläggande allmän skyldighet kan anses vara principiellt ofrånkomlig även om det inte syns i själva grundlagstexten. Den kan dock förankras i bestämmelserna i GL 28 § om de eventuella påföljderna för betydande försummelse av skötseln av uppdraget som riksdagsledamot. De övriga ovannämnda bestämmelserna i grundlagen har redan behandlats ovan, men det finns anledning att helt kort granska innehållet i den allmänna skyldigheten att fullgöra de uppgifter som följer av uppdraget som riksdagsledamot.

På en allmän och principiell nivå är utgångspunkten oundvikligen att uppdraget som riksdagsledamot medför inte bara rättigheter och befogenheter utan också en skyldighet att lojalt och med respekt för de krav som följer av ställningen som riksdagsledamot fullgöra alla de uppgifter i riksdagen som hör till ledamotsuppdraget. Man kunde också beskriva denna allmänna skyldighet så att varje ledamot som medlem av kollektivet är skyldig att för egen del konkret fullgöra de uppgifter som hör till riksdagen i dess egenskap av centralt statsorgan. Vad denna viktiga allmänna skyldighet rent konkret betyder på det praktiska planet är kanske främst beroende av den praxis som utformats i riksdagen och de faktorer som påverkar den, till exempel riksdagsgruppernas förhållningssätt. Å andra sidan har utformningen av denna praxis åtminstone delvis påverkats av de officiella sanktionerna för eventuella försummelser i ledamotsuppdraget.

Enligt 28 § 3 mom. i grundlagen kan riksdagen skilja en riksdagsledamot från uppdraget antingen helt eller för en bestämd tid, om ledamoten ”på ett väsentligt sätt och upprepade gånger försummar att sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot”. Som det konstaterades ovan i samband med granskningen av ledamotsuppdragets fortbestånd finns det strikta bestämmelser om såväl kriterierna för att skilja en ledamot från uppdraget som kraven på det förfarande som iakttas vid fattandet av beslut om att göra detta. Veterligen har ingen förklarats ha förverkat sitt uppdrag som riksdagsledamot med stöd av denna bestämmelse eller den tidigare grundlagsbestämmelsen (RO 17 §). En lindrigare sanktionsmöjlighet ingår i 2 § 3 mom. (216/2007) i lagen om riksdagsmannaarvode (328/1947). Enligt momentet kan riksdagen på förslag av talmanskonferensen besluta att en riksdagsledamot för en bestämd tid förlorar sitt riksdagsmannaarvode eller en del av det, om ledamoten ”upprepade gånger underlåter att delta i riksdagens arbete utan något godtagbart hinder”. En i stor utsträckning motsvarande bestämmelse ingick i RO 17 § och, i fråga om utskottsmedlemmars försummelser, i RO 51 §. Båda bestämmelserna var i kraft i oförändrad form ända tills den gällande grundlagen stiftades. Veterligen har ingen förklarats förlora sitt riksdagsmannaarvode eller en del av det enligt den ovannämnda bestämmelsen i lagen om riksdagsmannaarvode.²⁶⁵

265 Salervo (1971, s. 140) nämner några fall där en ledamot med stöd av RO 17 § eller motsvarande tidigare bestämmelse har dömts att förlora en del av sitt riksdagsmannaarvode. Ang. tidigare fall se också Hakkila, s. 433.

Det som sägs ovan om officiella sanktioner tyder på att dessa bara anses lämpa sig för mycket grova fall som inte enbart är sporadiska – och som således är mycket osannolika i praktiken. Det kan anses finnas goda skäl för att tröskeln för egentliga sanktioner är hög i riksdagens verksamhet.

Det bör vidare konstateras att det när man talar om en riksdagsledamots skyldigheter att fullgöra de uppgifter som hör till ledamotsuppdraget och eventuella försummelser avseende detta handlar om en enskild ledamot och hans eller hennes rättigheter, uppträdande och försummelser. Om en ledamot i någon viss situation – till exempel i en obstruktionsdebatt – eventuellt följer fattade gruppbeslut, ändrar det inte på det faktum att ledamotens uppträdande och rätt bedöms uttryckligen som ledamotens uppträdande och rätt. Som försummelse av en ledamots uppgift ska på motsvarande sätt bedömas t.ex. en situation där ledamoten som medlem av ett utskott uteblir från utskottsbehandlingen av ett ärende, även om uteblivandet de facto är en följd av ett beslut som fattats av gruppen.²⁶⁶ Även om denna utgångspunkt är klar, kan man vid bedömningen av t.ex. hur klandervärda en riksdagsledamots försummelser är, exempelvis med tanke på sanktionsmöjligheterna, inte helt bortse från om det var fråga om en försummelse som beror på riksdagsledamoten personligen (likgiltighet, attityder osv.), eller som är icke-personlig, t.ex. en försummelse som hänför sig till ett förfarande som gruppen beslutat om.

Utöver dessa allmänna principiellt viktiga skyldigheter har riksdagsledamöterna vissa konkreta skyldigheter som ordnats på lägre nivå än grundlagen. Dessa granskas separat nedan.

Skyldighet att ta emot uppgifter i anslutning till uppdraget som riksdagsledamot

Den som blir riksdagsledamot har frivilligt samtyckt till att ställa upp som kandidat och har genom val fått 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, trots att frågan om skyldighet knappast aktualiseras i praktiken och trots att riksdagsgrupperna i själva verket spelar en viktig roll vid fördelningen av uppgifterna.

Om riksdagen ska 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 ska till exempel välja fem ledamöter i riksrätten samt med-

266 I fotnot 209 hänvisas det i samband med obstruktionsförfarandena till vissa situationer där en ledamot har uteblivit från behandlingen i ett utskott i obstruktionssyfte.

lemmarna i Rundradions 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 skulle 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.²⁶⁷ 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 från 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.

Det finns få 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 ytterligare utskott. Syftet med bestämmelsen är att utskottsarbetet ska fördelas jämnt mellan riksdagsledamöterna. Av bestämmelsen följer samtidigt att en ledamot är skyldig att åta sig medlemskap i minst två utskott.²⁶⁸

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 ett 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 få till stånd en större öppenhet i valfinansieringen. 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

267 Salervo 1977, s. 142, not 2.

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

mellan partierna och inom partierna mellan olika kandidater när det gäller valfinansiering skall inte lösas i domstolarna och valkampen skall inte flyttas till rättsalen.”²⁶⁹

Det system för anmälning 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 2015 (1689/2015), och 2010 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.²⁷⁰

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 vid riksdagsval inte från en och samma givare ta emot bidrag, direkt eller indirekt, till ett värde som överstiger 6 000 euro. 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.

Skyldighet att redogöra för bindningar och förmåner

Samtidigt som det i grundlagarna intogs (1995) bestämmelser om anmälan av ministrarnas bindningar (dessa behandlas senare) tog riksdagen i bruk ett frivilligt arrangemang för anmälan av ekonomiska bindningar och sådana uppgifter som riksdagsledamöterna sköter utan att de hör till ledamotsuppdraget. Syftet med arrangemanget var att öka öppen-

269 Se RP 8/2000 rd, s. 33. 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”. Efter en rätt kort motivering förordade utskottet att lagförslaget skulle godkännas utan ändringar.

270 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 samt även RP73/2015 rd, GrUB 9/2015 rd och lag 1689/2015.

heten i frågor som gäller enskilda riksdagsledamöters olika bindningar. Insamlingen av och tillgången till uppgifter baserade sig på beslut av talmanskonferensen. Till ledamöterna utdelades en blankett där man frågade efter sådant som gäller arbetsplats, förvaltnings- och förtroendeuppdrag och den personliga ekonomiska ställningen. Under valperioden kunde ledamöterna rätta eller komplettera uppgifterna. Trots att det var frivilligt besvarade i praktiken så gott som alla ledamöter enkäten. De anmälda uppgifterna var offentliga.²⁷¹

Talmanskonferensen beslutade den 21 februari 2013 tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att utreda det nationella behovet av ett etiskt regelverk för riksdagsledamöter, och i förekommande fall utarbeta ett utkast till ett sådant regelverk. Ett incitament till att tillsätta arbetsgruppen var att Europarådets antikorrupsionsorgan (Greco, Council of Europe Group of States against Corruption) i början av 2012 inledde en utvärdering i syfte att klargöra hur effektivt medlemsstaternas myndigheters åtgärder förhindrade korruption kopplad till riksdagsledamöter, domare och åklagare samt att stärka dessa gruppers obesticklighet såväl i omvärldens ögon som i verkligheten. Utvärderingsrapporten för Finland godkändes vid Grecos plenum i mars 2013. Även om rapporten på det hela taget var positiv föreslog den i fråga om riksdagsledamöterna också åtgärdsrekommendationer i första hand angående etiska regler, bindningar och ekonomiska förmåner samt om redovisningsförfarandet för bindningar och förmåner. Bland annat föreslogs att redovisningen av bindningar blir obligatorisk. Arbetsgruppen lämnade ett betänkande i frågan den 16 maj 2014.²⁷² Gruppen föreslog att det blir juridiskt förpliktande att redogöra för bindningar, att innehållet i anmälningarna bestäms i arbetsordningen och att talmanskonferensen ges i uppgift att utfärda närmare anvisningar om hur ledamöterna ska redogöra för bindningar och erhålla ekonomiska förmåner. Talmanskonferensens anvisningar och de ändringar som senare gjordes i arbetsordningen bygger väsentligen på arbetsgruppens förslag.

I talmanskonferensens förslag till ändring av arbetsordningen beskrivs de principiella förutsättningarna för anmälan av bindningar på följande sätt (TKF 1/2014 rd, s. 3):

”Riksdagsledamöterna utses genom val och representerar varierande intresse- och stödgrupper. Till följd av sin bakgrund och verksamhet kan de ha bindningar av olika slag. Omfattande nätverk och täta kontakter till olika aktörer utgör viktiga element i ledamöternas arbete. Bindningarna, till exempel förvaltnings- eller förtroendeuppdrag, hör därför väsentligen till vår representativa demokrati. För att kunna följa och bedöma ledamöternas verksamhet är det dock viktigt att medborgarna vet tillräckligt om ledamöternas bindningar. Förbättrad öppenhet och insyn kan höja trovärdigheten hos det politiska systemet och öka allmänhe-

271 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, genom vilket anmälningsförfarandet fortsatte under valperioden 2011–2014 enligt praxis under föregående valperiod. Med ibruktagandet av anmälningssystemet 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.

272 Edustajan sidonnaisuuskien ilmoittaminen ja muut vastaavat edustajan asemaan liittyvät käytänteet, Työryhmän mietintö, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2014.

tens förtroende för riksdagen och riksdagsarbetet. Genom att redogöra för bindningarna kan man bidra till att det inte uppstår situationer som kan äventyra allmänhetens förtroende för ledamöternas verksamhet.

Strävan har varit att formulera bestämmelserna så att anmälningsskyldigheten ska täcka bindningar som objektivt sett kan ha betydelse vid bedömningen av personens verksamhet som ledamot. Ett annat mål har varit att systemet inte ska medföra oskälig möda. Med tanke på ledamöternas rättsskydd är det dessutom viktigt att anmälningsförfarandet är så transparent som möjligt. På grund av skillnaderna i fråga om ansvar och uppgifter avviker ledamöternas anmälningsplikt något från ministrarnas.”

Regleringen av riksdagsledamöternas anmälningar – dvs. att huvuddragen slås fast i arbetsordningen medan de närmare bestämmelserna utfärdas genom anvisningar av talmanskonferensen – kan anses utgöra det centrala innehållet i förslaget. I förslaget ingick dock också vissa val som är beaktansvärda ur konstitutionell synvinkel. Ett sådant är att skyldigheten att redogöra för sina bindningar endast gäller ledamoten själv, inte hans eller hennes familjemedlemmar.²⁷³ En annan omständighet gäller påföljden för underlåtenhet att redogöra för bindningar. Trots att det klart bestäms att det är juridiskt förpliktande att redogöra för bindningarna är den enda påföljd som följer av underlåtenhet att fullgöra denna skyldighet enligt AO 76 a § att talmannen ska ”meddela detta i plenum”.²⁷⁴ Dessa val kan också ses som förutsättningar för ett tredje val – nämligen för den valda författningsnivån, dvs. för att det har varit möjligt att föreskriva om frågan och att det har föreskrivits om den i riksdagens arbetsordning.²⁷⁵ Enligt grundlagen skulle man i arbetsordningen knappast kunna utfärda bestämmelser om andra personers än riksdagsledamöters

273 Möjligheten att utsträcka skyldigheten att redogöra för bindningar också till ledamotens familjemedlemmar eller andra närstående berördes kort i arbetsgruppens betänkande (s. 29–30). Där hänvisades det till att också de bindningar en ministers familjemedlem har i vissa fall i enlighet med formuleringen i GL 63 § 2 mom. och förarbetena till bestämmelsen (RP 284/1994 rd) kan leda till att ministern själv har en sådan bindning som avses i bestämmelsen och som därför omfattas av redogörelseplikten. Arbetsgruppen ansåg dock vidare att redogörelseplikten för ledamöter till följd av skillnaderna i fråga om ansvar och uppgifter inte bör vara lika omfattande som för ministrar och att ledamöterna följaktligen inte bör åläggas skyldighet att redogöra för familjemedlemmars bindningar ens i enskilda fall.

274 I motiveringen till bestämmelsen konstaterade talmanskonferensen följande (TKF 1/2014 rd): ”Om en ledamot trots uppmaning underlåter att lämna en anmälan, ska talmannen meddela detta i plenum. Det är då enbart fråga om ett konstaterande av faktum. Innan sakförhållandet konstateras i plenum kan det i likhet med andra plenumärenden behandlas i talmanskonferensen. Det är motiverat att ge ledamoten möjlighet att korrigera försummelsen innan ärendet tas upp i plenum. I praktiken kan ledamoten således reagera antingen på centralkansliets uppmaning eller senast då ärendet behandlas i talmanskonferensen.” Grundlagsutskottet karakteriserade i sitt betänkande förslaget till påföljd på följande sätt (GrUB 7/2014 rd): ”Följden av att någon försummar sin skyldighet att redogöra för sina bindningar är att talmannen meddelar om försummelsen i plenum. I ett internationellt perspektiv är det en tämligen lindrig sanktion, men den kan anses lämpa sig väl för vårt politiska system, särskilt med tanke på arten av riksdagsledamotens arbete och på att det baserar sig på det förtroende som väljarna ger uttryck för i val.”

275 Frågan om vilken författningsnivå bestämmelserna om ledamöternas bindningar ska ligga på behandlades i arbetsgruppens betänkande (s. 32–33) och i motiven till talmanskonferensens förslag (s. 4–5). Alternativen hade varit att på samma sätt som i fråga om ministrars bindningar (GL 63 § 2 mom.) föreskriva om saken i grundlagen eller genom en speciallag. Grundlagsutskottet instämde i sitt betänkande (GrUB 7/2014 rd) i talmanskonferensens bedömning att ”det är naturligt och motiverat att bestämmelser med det nu föreslagna innehållet tas in i riksdagens arbetsordning”.

ställning – t.ex. när det gäller bestämmelser om dataskydd – och inte heller föreskriva om nya grunder för egentliga disciplinära åtgärder som riktar sig mot ledamöter.²⁷⁶

Det bestämdes att ändringarna i arbetsordningen skulle träda i kraft vid ingången av den nya valperioden (datum för fastställande av valresultatet var 22.4.2015). Det innehållsmässigt centrala i ändringarna är att ledamoten förpliktas att ge riksdagen en redogörelse för sina bindningar. Av betydelse är också nya AO 76 b §, enligt vilken uppgifterna om bindningar ska sparas i ett register som förs av centralkansliet, uppgifterna är offentliga och uppgifterna också ska publiceras i ett allmänt datanät. Innehållet i redovisningsskyldigheten beskrivs i AO 76 a § utifrån två slag av kriterier. Dels nämns de omständigheter som omfattas av redovisningsskyldigheten (till ledamotsuppdraget icke hörande uppdrag, näringsverksamhet, ägande i företag och annan betydande förmögenhet), dels föreskrivs ett krav på arten eller betydelsen av dessa omständigheter ("som kan ha betydelse vid bedömningen av personens verksamhet som riksdagsledamot"). I bestämmelsen ges endast de grundläggande riktlinjerna för anmälningsskyldigheten; dessa kan antas vara av tämligen oföränderlig karaktär. Talmanskonferensen utfärdar anvisningar med behövliga anvisningar som preciserar dessa riktlinjer. I nya 11 a) punkten i AO 6 § infördes samtidigt ett uttryckligt bemyndigande att utfärda anvisningar. Talmanskonferensen utfärdade – i väsentlig grad utifrån den tidigare nämnda arbetsgruppens underlag – sådana anvisningar den 9 mars 2015.

Den i mars 2014 godkända utvärderingsrapporten från Greco rekommenderade i fråga om ledamöterna att bindningar ska anmälas, men också att det bör göras upp etiska regler för ledamöterna och att ledamöterna ska redogöra för erhållna ekonomiska förmåner. Kanslikommissionen hade redan tidigare utfärdat vissa anvisningar om gåvor som en ledamot tar emot i egenskap av officiell företrädare för riksdagen, men den praktiska betydelsen av dessa anvisningar var ringa.²⁷⁷ Den arbetsgrupp som nämnts åtskilliga gånger ovan behandlade i enlighet med sitt uppdrag också behovet av etiska regler för riksdagsledamöterna och föreslog till denna del att talmanskonferensen utfärdar anvisningar om ledamöternas anmälan av gåvor, inträdesbiljetter och resor. Med avseende på bemyndigandet att utfärda sådana anvisningar föreslog arbetsgruppen att AO 6 § om talmanskonferensens

276 Arbetsordningens tillämpningsområde beskrivs i GL 52 § så att det i arbetsordningen ges "närmare bestämmelser" om förfarandet under riksmötena samt om riksdagens organ och riksdagsarbetet. I sitt betänkande (GrUB 10/1998 rd) om förslaget till ny grundlag konstaterade grundlagsutskottet dessutom uttryckligen att det bara är "inskränkningarna i arbetsordningens innehåll som avslöjar arbetsordningens särställning i förhållande till lagar: i arbetsordningen ingår bestämmelser om procedurerna under riksmötena samt om riksdagens organ och riksdagsarbetet" (s. 16). Vid behandlingen av registret över bindningar konstaterade utskottet – med hänsyn till att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter enligt GL 10 § ska utfärdas genom lag – dessutom uttryckligen (GrUB 7/2014 rd) att förslaget uppfyller kravet att bestämmelser ska utfärdas genom lag, eftersom registret över bindningar "är ett av riksdagen fört register över riksdagsledamöter". Det går inte på något vis ihop med de grundlagsbestämmelser som tryggar riksdagsledamotens handlingsfrihet – vare sig bestämmelserna gäller själva handlingsfriheten eller eventuella påföljder – att på den författningsnivå arbetsordningen representerar utveckla nya grunder för straff eller disciplinära påföljder mot ledamöter, ens om de är av varningstyp (jfr GL 31 § 2 mom.).

277 I betänkandet från den arbetsgrupp som nämnts åtskilliga gånger i detta avsnitt hänvisas (s. 35) till anvisningar som kanslikommissionen godkände våren 2013 och en anvisning från 2009 (KK 8.10.2009). Anvisningarna gällde inte gåvor eller andra förmåner som riksdagsledamoten fått i någon annan egenskap än som officiell företrädare för riksdagen. En orsak till att det systemet tillämpades i så ringa utsträckning var enligt betänkandet bristen på information om systemet.

uppgifter får en ny 11 a) punkt med en allmän formulering om utfärdande av anvisningar inte bara i fråga om anmälan av bindningar utan också om ”annan motsvarande praxis i anslutning till ställningen som ledamot”. Arbetsgruppen lade också fram ett utkast till sådana anvisningar. I utkastet behandlas separat anmälan av gåvor som en riksdagsledamot tar emot i egenskap av företrädare för riksdagen, anmälan av gåvor eller inträdesbiljetter som en riksdagsledamot tar emot i någon annan egenskap än den av företrädare för riksdagen samt anmälan av resor som betalats av en tredje part och som inte anknyter till riksdagsarbetet. Uppgifterna skulle införas i ett register som förs av centralkansliet. Registret skulle vara offentligt och uppgifterna publiceras i ett allmänt datanät. Anvisningarna har sedermera, väsentligen i den form de hade i detta utkast, inkluderats i de anvisningar som talmanskonferensen utfärdade den 9 mars 2015.²⁷⁸

278 Det kan nämnas att Greco i den uppföljningsrapport (1.4.2015) som publicerades efter den 67:e sessionen i Strasbourg i slutet av mars anser att de åtgärder som vidtagits i Finland (de införda förfaringssätten) motsvarar de rekommendationer Greco lämnat angående ledamöternas skyldighet att redogöra för bindningar, ”sanktioner” för underlåtenhet att fullgöra skyldigheten, utredning av jäv för riksdagsledamöter och anmälan av olika förmåner som ledamöterna får.

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. Eftersom det inte ens i tekniskt präglade frågor finns skäl att förhålla sig till grundlagsändringar på samma sätt som till författningsändringar i allmänhet, fördröjdes utvecklingen av arbetsformerna oundvikligen av det faktum att riksdagens interna organisation och förfaringsätt reglerades i grundlagen. I det nya grundlagssystemet har regleringen av riksdagens interna verksamhet i stor utsträckning överförs till riksdagens arbetsordning, alltså en författning vars beredning och innehåll helt och hållet avgörs av riksdagen. 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 förhandlingsor-

gan för talmannen även i 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 åter är 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 enkammarlandtdagens 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.²⁷⁹ 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. Efter som 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.²⁸⁰ 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 helt på utskottet. Med tanke på riksdagens praktiska verksamhet kan valet av ordförande ändå inte lämnas helt fritt och till exempel leda till att alla ordförandeplatser 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 (översättning ad hoc):

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

279 Under den tid LO 1906 gällde 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 §.

280 I fråga om tidigare grundlagar, se Ahava 1914, s. 195 och Salervo 1977, s. 193.

keförhållandena 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.²⁸¹

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.²⁸² 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 mom., 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 fatalietiderna för ändringsförslagen i samband med statsförslagets plenarbehandling.” 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”.

281 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. 88.

282 I LO 1906 73 § konstaterades som talmanskonferensens uppgift endast att den skulle lägga fram förslag gällande de reglementariska 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 (översättning ad hoc): ”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 anhänganden om befrielse från utskott och andra organ, ledamöternas anhänganden om ledighet osv. Sålunda var det naturligt att när den nya RO bereddes 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 betänkande²⁸³ 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).²⁸⁴

I grundlagens bestämmelser om talmanskonferensen (GL 34 § 3 mom.) 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 ska ordnas. Denna rätt har inte gjorts beroende av att det skulle bestämmas särskilt om saken någon annanstans i grundlagen eller arbetsordningen. Det finns 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 någon större betydelse för utövandet av riksdagens egentliga behörighet. Bestämmelsen måste tolkas snävt 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

283 GrUB 51/1982 rd.

284 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.

att besluta om (52 §). Talmanskonferensens möjlighet att ge anvisningar utgör ett undantag från denna princip och bör följaktligen tolkas i snäv bemärkelse.”²⁸⁵

Enligt 34 § 3 mom. i grundlagen beslutar talmanskonferensen också om de förfaranden som ska iakttas vid behandlingen av ärenden vid riksmötet, dock endast enligt vad som föreskrivs särskilt i grundlagen eller arbetsordningen. Bestämmelsen torde innebära en begränsning såtillvida att rätten att fatta (betydande) beslut om förfaringssätten inte kan grunda sig enbart på bestämmelsen i grundlagen och tolkningen av den. Samtidigt visar den å andra sidan i vilka slags ärenden talmanskonferensen kan ges beslutanderätt enligt arbetsordningen.

Av intresse också med tanke på praxis är vad allt den behörighet att i enlighet med 34 § 3 mom. i grundlagen ge anvisningar om hur riksdagsarbetet ska ordnas kan innebära i förhållande till utskottens arbete. Vissa saker är mycket tydliga i detta avseende. Eftersom utskotten enligt grundlagen tillsätts för att bereda ärenden för behandling i plenum (GL 40 §), kan man inte tänka sig – eftersom det inte anges i grundlagen – att denna beredningsuppgift kan styras innehållsmässigt från något annat håll i riksdagen. Det handlar här av förståeliga skäl inte bara om tolkning av grundlagens bestämmelser, utan också om en mycket stabil statlig praxis. En särställning i det här avseendet har grundlagsutskottets utlåtanden enligt 74 § i grundlagen, som också de utgör en del av beredningen av de grundlagsenliga beslut som ska fattas i plenum.

Att man avstår från att ingripa i innehållet i utskottens beredning bör inte betraktas som att man enbart avstår från att ingripa i innehållet i utskottets ställningstaganden. Eftersom utskottets uppgift överhuvudtaget inte är att lägga fram ställningstaganden, utan att på behörigt sätt bereda ärendet för plenum, måste utskottet i första hand självt bestämma vilken beredning som krävs, vilka utredningar som ska göras, hur författningsförslagen ska finslipas och, om så blir fallet, hur ett förslag till förkastande måste motiveras för att ärendet i fråga ska kunna anses ha beretts på behörigt sätt. När det är utskottet som har ansvaret för att beredningen är ändamålsenlig, kan inte gärna någon annan ha beslutanderätt när det gäller den tid som behövs och används för beredningen av ett ärende. Eventuella rekommendationer till utskottet om tidsplanen är naturligtvis en annan fråga.

Ovan har frågan om möjligheten att ge utskotten anvisningar granskats främst med tanke på utskottens självständighet och oberoende.²⁸⁶ Saken påverkas naturligtvis också

285 Se GrUB 10/1998 rd, s. 14. Det kan också anses att utskottets utlåtande GrUB 51/1982 rd, som citerades ovan, talar i samma riktning. Utskottet ansåg att valet av ett förberedande och utlåtandegivande utskott var 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 ska talmanskonferensen utfärda ”anvisningar om hur riksdagsarbetet skall ordnas” och ”allmänna anvisningar om utskottens behörighetsområden och utskottsarbetet”.

286 Utskottens allmänna funktionella oberoende har granskats i en artikel av Jouni Vainio, tidigare biträdande generalsekreterare i riksdagen, i riksdagens 100-årsjubileumsbok (2007), i synnerhet s. 164–166. Vainio konstaterar att riksdagen, regeringen eller en riksdagsgrupp inte kan bestämma hur utskottet ska förfara i ett enskilt fall. Han tillägger att man i det avseendet, om uttrycket inte upplevs som alltför högtidligt, kan tala om att utskotten är autonoma.

av talmanskonferensens befogenheter. Ovan har det hänvisats till att talmanskonferensens behörighet enligt GL 34 § 3 mom. att ge anvisningar för regleringen av riksdagsarbetet enligt grundlagsutskottets motivering ska tolkas som ”begränsad”. Redan i fråga om bestämmelsens ordalydelse kan det konstateras att befogenheten att ”ge anvisningar” inte är lika juridiskt bindande som exempelvis befogenheten ”att förordna”. Viktigare i detta sammanhang är dock att befogenheten att ge anvisningar om hur ”riksdagsarbetet ska ordnas” knappast kan uppfattas som en befogenhet att styra ett enskilt utskott eller behandlingen av ett enskilt ärende i utskottet, utan det är fråga om en befogenhet att ge anvisningar om utskotten i allmänhet (”riksdagsarbetet”). Denna principiella skillnad mellan den allmänna behörigheten att utfärda anvisningar till utskotten och den behörighet som gäller ett enskilt utskott framträder implicit men dock tydligt i grundlagsutskottets inställning till förslaget till AO 34 § när den nuvarande arbetsordningen stiftades. Talmanskonferensen hade föreslagit följande ordalydelse i AO 34 § 3 mom. om behandlingsordningen (TKF 1/1999 rd):

”Talmanskonferensen kan meddela närmare anvisningar om i vilken ordning ärendena tas upp till behandling i utskotten.”

Grundlagsutskottet konstaterade i detta sammanhang följande [om den finska språkdräkten; övers. anm.] (GrUB 9/1999 rd, s. 4):

”Formuleringen i 34 § 3 mom. kan förstås så att talmanskonferensen kan styra arbetet i något utskott under en viss tid. Momentet motsvarar bättre sitt syfte om det sista ordet i singularis ändras till pluralis. Utskottet har ändrat förslaget i enlighet med detta. Ändringen påverkar inte den svenska texten.”
(Momentet har genom en senare ändring blivit 4 mom. i 34 §.)

Det att talmanskonferensens behörighet att ge anvisningar också skulle uppfattas som en befogenhet som gäller ett enskilt utskotts verksamhet är inte heller riktigt förenligt med att det i AO 32 § 5 mom. föreskrivs att riksdagen kan ”för utskotten utfärda anvisningar om beredningen av ärendena”.²⁸⁷

Talmanskonferensen kan enligt vad som anförts ovan knappast med stöd av det allmänna bemyndigandet i GL 34 § 3 mom. på juridisk väg försöka påverka beredningen av ett ärende i något utskott eller den konkreta beredningen av ärenden i något utskott.²⁸⁸ Talmanskonferensen verkar i vissa praktiska situationer ha förhållit sig restriktivt till möjlig-

287 När AO 32 § 5 mom. stiftades var utgångspunkten att bestämmelsen också sträcker sig till behandlingen av ett enskilt ärende; se TKF 1/1999 rd, s. 19, där utskottet säger följande: ”I 5 mom. sägs att riksdagen kan ge utskotten anvisningar om beredningen av ett ärende. Talmanskonferensen godkänner allmänna anvisningar om utskottens behörighetsområden och utskottsarbetet (6 § 1 mom. 10 punkten). Därtill kan riksdagen i förekommande fall ge ett utskott anvisningar om beredningen av ett visst ärende. Bestämmelsen ersätter 22 § i den nuvarande arbetsordningen.” Det centrala innehållet i nämnda AO 22 § var att om riksdagen ”meddelat ett utskott vissa anvisningar, enligt vilka utskottet äger fullgöra sitt uppdrag, skall utskottet följa desamma”. Se även GrUB 53/1982 rd. En motsvarande bestämmelse fanns i 21 § i den ursprungliga riksdagsordningen av 1928.

288 I riksdagens utskottshandbok (Valiokuntaopas 2015, s. 85) sägs att inte bara riksdagen utan också talmanskonferensen kan bestämma när ett betänkande eller utlåtande ska vara klart. Det är ett generaliserande omdöme som måste anses vilseledande. Innehållet i Utskottshandboken är å andra sidan inte avsett att vara rättsligt normerande.

heten att ingripa i utskottsberedningen.²⁸⁹ Vid sidan av behörighetsfrågan torde återhållsamheten också förklaras av att en diskussion i talmanskonferensen om en beredningsfråga redan i sig kan ha (kan få) en faktisk styrande effekt på beredningen av ett ärende i utskottet. Om man i detta avseende skulle vilja ge talmanskonferensen rättsliga möjligheter att påverka, skulle det uppenbarligen förutsätta uttryckliga bestämmelser. Sådana skulle uppenbarligen – inom vissa gränser – kunna ges genom arbetsordningen.

Enligt GL 34 § 3 mom. 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 förståeligt 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 mom. 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 mom. anförtros även andra riksdagsorgan.

289 Den 17 maj 2018 (PmNP 53/2018 vd) delgavs talmanskonferensen ett brev från oppositionens medlemmar i social- och hälsovårdsutskottet om den situation som uppstått i social- och hälsovårdsutskottet. I brevet, daterat föregående dag, konstaterades det att social- och hälsovårdsutskottet 16.5.2018 efter omröstning beslutat att det inte hör sakkunniga och inte lämnar något utlåtande om regeringens proposition med förslag till plan för de offentliga finanserna 2019–2022. Beslutet fattades med regeringspartiernas röster och var enligt oppositionsmedlemmarna helt exceptionellt. Orsaken till beslutet var enligt dem brådskan att få den reform av social- och hälsovårdstjänsterna som då var under behandling i utskottet behandlad inom den tidtabell som angavs i regeringens plan för ordnande av landskapsval. Oppositionsmedlemmarna bad därför talmanskonferensen föra en diskussion om spelreglerna och fastställa riktlinjer för hur man i riksdagen under det tidstryck som social- och hälsovårdsreformen medför kan garantera en tillräcklig behandlingstid i fråga om social- och hälsovårdsreformen och andra viktiga frågor, såsom planen för de offentliga finanserna. Enligt protokollet fördes en preliminär debatt i talmanskonferensen. Vid talmanskonferensens möte 29.5.2018 (PmNP 59/2018 vp) behandlades under punkt 3 utskottens arbetssituation och ett brev till talmanskonferensen från medlemmar i ShU. Det föreslogs att talmanskonferensen varje vecka ska behandla hur beredningen av vård- och landskapsreformen framskrider utifrån den information som de berörda utskottens ordförande ger. Vidare sägs det i protokollet i fråga om brevet, att talmanskonferensen har diskuterat frågan och antecknar den för kännedom. I september samma år diskuterades i talmanskonferensen ett annat brev från vissa medlemmar i social- och hälsovårdsutskottet (möte 4.9.2018; PmNP 78/2018 vp). I brevet, daterat i juli, uttrycktes oro över social- och hälsovårdsutskottets funktionsförmåga och särskilt över ordförandens verksamhet. Enligt brevet hade ordföranden bl.a. fyra gånger förhindrat omröstning om understödda förslag om utskottets tidsplaner, sakkunnigutfrågningar eller fortsatt förberedande debatt. Medlemmarnas klara uppfattning var att social- och hälsovårdsutskottet med nuvarande tillvägagångssätt inte skulle lyckas behandla lagpaketet för en vård- och landskapsreform. Slutligen förutsattes det i brevet att riksdagens ledning börjar utreda åtgärder genom vilka reformen kan färdigbehandlas i utskottet. I talmanskonferensens protokoll sägs att brevet, utredningarna och den förda diskussionen antecknas för kännedom. Det konstaterades att antalet tjänstemän vid social- och hälsovårdsutskottet ska utökas, och att talmanskonferensen kommer att fortsätta att följa utskottets arbete. Slutligen konstaterar protokollet att detta enskilda ärende är avslutat. – I detta sammanhang kan man också hänvisa till det i fotnot 352 nämnda fallet 2014, där utskottets ordförande bad talmanskonferensen undersöka ordförandens eget – kritiserade – förfarande.

I grundlagen har talmanskonferensen getts i uppdrag att besluta om ett ärende som gäller Europeiska unionen eller en utredning som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken ska tas upp till debatt i plenum (GL 96 § 2 mom. och 97 § 1 mom.). 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 ska ordnas eller om att en utredning som ett utskott fått från statsrådet eller ett ministerium ska 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 ska kunna beaktas på ett smidigt sätt är det också lämpligt att författningarna innehåller endast ett allmänt omnämnande av funktionen som rådgivande organ.²⁹⁰ 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 mom.²⁹¹

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 ska bedömas på kort sikt som i talmanskonferensens verksamhet som rådgivande organ för talmannen. Till dessa hör till exempel förslag om vilket utskott som ska bereda eller ge utlåtande om ett ärende samt förslag om tillsättande av ett tillfälligt utskott.²⁹² 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 frågorna där det är talmanskonferensens uppgift att ta initiativ hör förslag om stiftande eller ändring av riksdagens arbetsordning eller andra bestämmelser som gäller riksdagens verksamhet.²⁹³ I detta ingår också talmanskonferensens behörighet att föreslå att något riksdagsorgan tillsätts på nytt under valperioden (GL 37 §).

290 AO 6 § 1 mom. 15 punkten.

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

292 AO 6 § 1 mom. 2 och 13 punkten.

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

Talmanskonferensens många och varierande uppgifter ger konferensen en mycket central roll i ledningen av riksdagens arbete. Talmanskonferensen 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 ska 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 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.

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.²⁹⁴ 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.²⁹⁵ 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.²⁹⁶ 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.

294 En bestämmelse som i sak motsvarade GL 42 § 1 mom. men som var något mångordigare ingick i LO 1906 47 § 1 mom. och i RO 1928 55 § 1 mom. 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 §. Nämda bestämmelser i 1928 RO förblev oförändrade tills den nya grundlagen stiftades.

295 Förutom själva ledningen av beslutsproceduren ankommer det 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 ska utrymmas (AO 66 §). Om talmannen anser att ett ärendes natur kräver det kan talmannen på eget initiativ föreslå att ärendet ska behandlas i slutet plenum (AO 67 §). Talmannen kan också "av tvingande skäl" besluta att riksdagen sammanträder någon annanstans än i riksdagshuset (AO 1 §).

296 AO 6 § 1 mom. 5 punkten.

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 och i vilket skede av plenum ett ärende behandlas. Likaså avgör talmannen om man ska avstå från att behandla något ärende eller avbryta 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 ska 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 ska 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 ska tas upp till behandling kan diskuteras och överenskommas på förhand i talmanskonferensen.

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.²⁹⁷

Talmannens andra uppgift i plenum är enligt GL 42 § 1 mom. 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 grundlagsenligheten 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 ska 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 beredning 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 ska vara enhetlig behandlas talmannens

297 GL 45 § 4 mom., 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 §.

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 att det är känt att han avhåller sig – från all strävan efter politisk påverkan i plenum. Detta säkerställs delvis genom GL 42 § 3 mom., enligt vilket talmannen inte deltar i debatten eller i omröstningarna i plenum.²⁹⁸ 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 vice talmannen. Den som är vald till talman kan med andra ord inte delta i plenum annat än som talman.²⁹⁹ En viktigare sida av förbudet är ändå att talmannen inte får delta i debatten eller rösta när han leder sammanträdet. Eftersom syftet med förbudet uttryckligen är 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 att en vice talman deltar i debatten och omröstningen i ett ärende där han tidigare har skött uppgiften som talman.³⁰⁰ – 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 kanslikommissionen, som leder riksdagens förvaltning. Till talmannens uppgift har också kopplats befogenhetsarrangemang som syftar till att riksdagen ska kunna 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

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

299 I ljuset av ordalydelsen i GL 42 § 3 mom. 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 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. Eftersom 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 mom.

300 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 mom. och LO 1906 47 § 2 mom.) motsvarade på denna punkt GL 42 § 3 mom. Om Erichs uttalande ska förstås så att en vice talman som tillfälligt är talman kan leda en debatt och därefter delta i en omröstning som följer på debatten och som han själv föredragit, 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.

mom.). 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 mom.).

Talmannen har också i konstitutionen anvisats uppgifter där han eller hon på sätt och vis ”representerar” riksdagen, dvs. 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 förhandlingar mellan riksdagsgrupperna centrala. I vissa situationer kan det emellertid vara också av politiskt intresse att republikens president enligt GL 61 § ska höra riksdagens talman innan presidenten meddelar riksdagen vem som är statsministerkandidat.³⁰¹

301 När 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 mom. om förtida riksdagsval bygger här på ändringslagen från 1991. I bestämmelsen har dock skyldigheten att höra även talmannen utelämnats utan motivering, se RP 1/1998 rd, s. 83–84 och GrUB 10/1998 rd, s. 13.

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 utifrån såväl grundlagen som det politiska systemet på representativitet, dvs på att riksdagen väljs genom allmänna val. Som folkrepresentation är riksdagen en odelbar, 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 går det inte att tänka sig t.ex. överensstämmande beslut av två organ som i princip är oberoende av varandra, utan den oberoende beslutande makten ska finnas hos ett enda 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 ska 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, har naturligtvis riksdagens övriga organ beredningsbefogenheter. Likaså kan andra organ ha anvisats administrativ beslutanderätt gällande riksdagens organisation, liksom också rent allmänt befogenheter 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 i de fallen genom uttryckliga bestämmelser i grundlagen. Ett sådant undantag är det bemyndigande som ursprungligen gavs riksdagens lönelegation och som i dag genom GL 89 § tillkommer 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.³⁰² Som

302 I samband med reformen av tjänstekollektivavtalssystemet för statstjänstemännen 1970 ville man införa ett smidigare förfarande än plenumbeslut för att få riksdagens samtycke, som är nödvändigt med tanke på riksdagens budgetmakt, till avtal om tjänstevillkoren. Därför föreskrevs det att en särskilt lönelegation 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 rd och GrUU 3/1970 rd. Vid reformen av grundlagarnas bestämmelser om statsfinanserna 1991 slopades den separata lönelegationen och behörigt fackutskott i riksdagen bemyndigades att ge samtycke. Se ändringen av RF VI kap., spec. 65 § 3 mom., i lag 1077/1991 och ändringarna av RO, spec. 49 § 3 mom. i lag 1078/1991 samt RP 262/1990 rd och GrUB 17/1990 rd om dessa lagändringar. Både lönelegationen och statsutskottet, som fungerade som fackutskott i ärendet, kunde enligt bestämmelserna underställa riksdagen beslutet för fastställelse.

undantag från principen kan också betraktas vissa arrangemang som gäller informerande av regeringen om riksdagens politiska ståndpunkt, ett väsentligt inslag i det parlamentariska systemet.

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 (ministeriet) 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.³⁰³ 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 utskottens 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 tagits in i GL 47 § 2 mom., dock så att rätten att få utredningar och rätten att ge utlåtande har utvidgats till att vid sidan av ministerierna gälla hela statsrådet.³⁰⁴

De nämnda arrangemangen kan anses ha mycket begränsad betydelse. Utskottens 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 i samband med anslutningen till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet 1993 och Europeiska unionen 1994.

I samband med anslutningen till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) intogs i slutet av 1993 en ny 33 a § i regeringsformen. Där förutsattes det att riksdagen så som riksdagsordningen stadgar ska 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

303 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.

304 Ang. ändringen 1990 se L 1056/1990 och RO 89/1990 rd och GrUB 7/1990 rd. Bestämmelsen om utskottens 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.

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 tillstålla riksdagen förslag till sådana rättsakter. I riksdagen lämnades förslagen till stora utskottet 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.³⁰⁵

Den roll som på detta sätt utformades för stora utskottet vid behandlingen av integrationsärenden accentuerades kraftigt ett år senare genom de ändringar som företogs i riksdagsordningen i samband med anslutningen till Europeiska unionen. Utgående från ändringarna blev 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.³⁰⁶

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. Huvud-

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

306 Ang. dessa ändringar se L 1551/1994 och RP 318/1994 rd och GrUB 10/1994 rd.

regeln 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 mom.).

Beredningstvång

Vägande praktiska skäl kräver att plenums formella beslut i viktiga ärenden i allmänhet 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.³⁰⁷ Fördelen med omfattande tvingande normer kan vid sidan av att de säkerställer en behörig beredning även anses vara att procedurerna för ofta förekommande ärenden är klart kända på förhand.

Den grundläggande bestämmelsen om beredningen av ärenden för plenum ingår i GL 40 §. Området för beredningstvång definieras på tre sätt i paragrafen. 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 mom. och 71 §), tilläggsbudgetpropositioner, propositioner om godkännande av fördrag eller andra internationella förpliktelser och propositioner om godkännande av uppsägning av sådana förpliktelser (GL 94 § 1 mom.). 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 mom.³⁰⁸

För det andra har bestämmelsen 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 mom. om befrielse för justitieombudsmannen, bestämmelserna i GL 73 och 78 § om behandlingen av lagar som godkänts att lämnas

307 En bestämmelse om obligatorisk förberedande utskottsbehandling av propositioner och motioner 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 vp ptk, s. 5264, där talmannen med anledning av ett förslag konstaterade att en lagmotion inte kunde läggas till grund för debatten, eftersom den inte hade beretts i ett utskott.

308 Beredningstvånget omfattar även medborgarinitiativen, som behandlas närmare senare i denna framställning.

vilande och av lagar som inte har stadfästs samt bestämmelsen i GL 114 § 2 mom. 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 mom. och ändringsförslag som gäller riksdagens arbetsordning (GL 52 § 1 mom.). För det tredje innehåller bestämmelsen ett bemyndigande att föreskriva om beredningstvång i arbetsordningen. Ett 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 mom. behandlingen av meddelanden som gäller republikens presidents straffrättsliga ansvar.

Den utskottsberedning som med stöd av bestämmelserna är obligatorisk omfattar, såsom framgår av hänvisningen ovan, en med avseende på innehållet viktig och kvantitativt sett mycket stor del av de ärenden som ska 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 ... 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 mom.) att förutom de ärenden som omfattas av beredningstvång remitteras till utskott också ”andra ärenden”, om riksdagen beslutar det (1272/2011). Frågor i anslutning till behandlingen av interpellationer och statsrådets meddelanden och redogörelser granskas separat senare.

Bland de ärenden som ska avgöras i plenum finns bara två kategorier eller typer av ärenden som inte alls eller åtminstone inte i allmänhet är förknippade med sedvanlig utskottsberedning, nämligen 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 motiverad 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. Bestämmelserna var relativt noggranna redan i GL 61 § och även i AO 65 §. Väsentliga för riksdagens fortsatta verksamhet är olika val av riksdagens egna organ, varom allmänna bestämmelser³⁰⁹ har utfärdats. Såsom ovan konstaterats väljer riksdagen också medlemmar till åtskilliga andra organ. Plenum väljer också riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän samt riksdagens generalsekreterare

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

och Statens revisionsverks generaldirektör³¹⁰. Förfarandet i sistnämnda val är så till vida speciellt att före valet ska grundlagsutskottets bedömning inhämtas 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 §). En sådan ”beredning” i dessa valprocedurer kan motiveras med att valet inte stöder sig på politiska grunder på samma sätt som vid andra val som förrättas i plenum.³¹¹

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 meddelanden³¹². Såsom antydde 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 mom.).³¹³ Remitteringen av åtgärdsmotioner till utskott avgörs enligt en annan bestämmelse av talmanskonferensen, om den inte överför remitteringen på riksdagen (AO 33 §). I fråga om de skrivelser från statsrådet som avses i 96 § 2 mom. i grundlagen föreskrivs det dessutom (AO 30 § 1 mom.) att talmannen beslutar om sändande av dem till utskott.³¹⁴ I fråga om vissa ärenden föreskrivs det också särskilt i grundlagen eller arbetsordningen i vilket utskott beredningen ska ske. Sådan reglering gäller i synnerhet grundlagsutskottet i frågor om övervakning av grundlagsenligheten och stiftande eller ändring av grundlag, finansutskottet i budgetfrågor samt utrikesutskottet och stora utskottet i frågor om yttre förbindelser och EU-ärenden.

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

311 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 ska vara skriftlig. Grundlagsutskottet slopade i sitt betänkande emellertid kravet på skriftlig bedömning. Enligt betänkandet räckte det med att utskottet gjorde en bedömning av kandidaterna och självt avgjorde om bedömningen gavs i skriftlig form, se GrUB 9/1999 rd, s. 3.

312 GL 43 och 44 §, AO 22 och 23 §.

313 Praxis när det gäller beslut om beredande utskott granskas kort i Helanders och Pekonens undersökning (2007), särskilt s. 76–79.

314 Med beaktande av talmannens uppgifter kan det betraktas som ett ovanligt arrangemang att talmannen har rätt att besluta om remittering till utskott. En bidragande orsak till arrangemanget har sannolikt varit strävan att smidigt och snabbt få dessa skrivelser till behandling. Prövningsrätten vid remitteringen till utskott har också begränsats så att antingen stora utskottet eller utrikesutskottet enligt GL 96 § 1 mom. och AO 30 § 1 mom. är beredande utskott i dessa fall. Det är dock talmannen som har rätt att besluta om remitteringen, och enligt AO 30 § 1 mom. ska talmannen samtidigt besluta om vilket eller vilka utskott som ska lämna utlåtande om saken till de utskotten. Bestämmelsen i AO 30 § om talmannens roll överensstämmer med de motsvarande tidigare bestämmelser som togs in i riksdagsordningen i samband med anslutningen till först EES (RO 54 c §, L 1117/1993; RP 317/1992 rd) och senare EU (RO 54 d §, L 1551/1994 rd; RP 318/1994 rd). Talmannens roll verkar inte ha väckt någon uppmärksamhet när dessa bestämmelser stiftades. I motiveringen till RP 317/1992 rd konstaterades dock (s. 19) följande: ”Då talmannen och inte plenum skall remittera integrationsärendet till stora utskottet bör talmannen ges fullmakt att ålägga stora utskottet att införskaffa utlåtande i ärendet av ett eller flera specialutskott.”

Den egentliga beredningsuppgiften uppdras i allmänhet åt ett utskott. Den beredning som sker i ett utskott kan kompletteras med utlåtanden som det utskottet inhämtar av ett annat eller flera andra utskott. 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 mom.) eller det beredande utskottet självt (AO 38 §). Undantagsvis bestäms emellertid i AO 38 § 2 mom. 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, ska 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.³¹⁵ I fråga om utlåtanden som inhämtas av andra utskott kan det också hänvisas till GL 96 § 2 mom., som gäller stora utskottets och utrikesutskottets behandling av förslag rörande beslut som fattas inom Europeiska unionen. Den bestämmelsen gäller 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 och 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: det är svårt att tänka sig att riksdagen, som utövar den högsta beslutanderätten och bildar en omfattande organisation, skulle kunna fatta beslut under särskilt fria former. En bidragande orsak till de exakta och beständiga förfaringssätten är att det är fråga om att spelreglerna för det demokratiska systemets mest centrala organ måste vara kända på förhand. Betydande ändringar av reglerna torde sällan vara politiskt neutrala, och man kan svårt tänka sig att de skulle ändras exempelvis 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 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 grundlagen till riksdagens arbetsordning. Ändringen har underlättat utvecklingen av procedurbestämmelserna och utökat

315 Att införliva andra utskotts ställningstaganden i ett utskotts beslutsfattande är i praktiken viktigast uttryckligen 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 (PR 36/2010 rd). Tolv utskott lämnade utlåtande till finansutskottet i detta ärende.

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. Genuin 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 §).³¹⁶

I praktiken yppar sig formtvånget i två olika skeden, dvs. 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 ska iakttagas 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 ärendet är uppe i plenum vid ett visst tillfälle, utan att ärendet efter utskottsberedningen behandlas i plenum i ett visst, 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

316 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 mom. och som lämnats till utskottet ska tas upp till debatt i plenum. Ang. tillägget se TKF 2/2002 rd och GrUB 11/2002 rd.

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 ärenden som formellt kategoriseras som lagärenden ska genomgå två behandlingar. Detsamma gäller riksdagens arbetsordning, som ska godkännas i plenum i den ordning som gäller för behandlingen av lagförslag (AO 52 §). 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 ska stiftas i grundlagsordning.

För debatterna och beslutsfattandet i plenum har det inte föreskrivits något som helst minimalantal deltagare, *quorum*.³¹⁷ Tillspetsat möjliggör detta t.ex. att när en ledamot har ordet finns det inte någon annan än talmannen närvarande, förutom tjänstemännen.³¹⁸ 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. Avsaknaden av quorumbestämmelser har den betydelsen, som i finländsk praxis dock existerar bara i bakgrunden, att inte ens en stor grupp ledamöter juridiskt kan 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 kvalifice-

317 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. Det 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 mom. och t.ex. GL 114 § 2 mom.

318 En sådan situation är förstås ytterst exceptionell och kan närmast tänkas uppstå om plenum drar ut sent på kvällen och det inte väntas beslut i något ärende. Det veterligen enda fall som kan påvisas åtminstone under de senaste åren gällde dock godkännande av ett statsfördrag vid ett plenum på eftermiddagen kl. 14–16. Vid plenumet 11.9.2013 (PR 80/2013 rd) gällde det första ärendet ett betänkande om belöning av högsta ledningen i statliga bolag, vilket revisionsutskottet lagt fram på eget initiativ. Det andra ärendet, som grundade sig på kulturutskottets betänkande, gällde godkännande av avtalet om ändring av överenskommelsen mellan de nordiska länderna om tillträde till högre utbildning. Vid behandlingen av det senare ärendet höll ledamot Wallinheimo som enda talare ett anförande. I protokollet antecknades att debatten avslutades efter anförandet och att riksdagen godkände avtalet. Utöver talaren var endast talmannen och riksdagstjänstemän närvarande i salen under anförandet. I protokollet antecknades att 67 ledamöter var frånvarande. Om anföranden inför en tom sal se även Iltalehti 12.9.2013.

rad majoritet räknas ut.³¹⁹ I andra ärenden än sådana som ska avgöras med kvalificerad majoritet avgör lotten, om rösterna faller lika.³²⁰

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 orden 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.

319 Under enkammarlandtagens första tid uppstod i någon mån diskussion om hur de avgivna rösterna skulle beaktas. Se 1907 vp ptk, s. 2828–2832 (gällde ett anslagsärende) och 1908 vp 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 justitiekanslern 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 snävtare 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. 88). 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. 15.)

320 Det krav på ”mer än hälften av de avgivna rösterna” (GL 34 § 2 mom.) 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 i stället nytt val om rösterna faller lika. Om rösterna faller lika vid den tredje omröstningen ska lottning förrättas.

VII STIFTANDET AV LAGAR

Riksdagens viktigaste uppgift är att stifta lagar. Den ges som första moment 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 iakttaga förfaringsätten.

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 lagmotioner. Förslaget kunde för det första gälla endast ärenden för vilka det enligt grundlagen krävdes samstämmt 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 följande riksdagsval. 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 den tid som den nya riksdagsbehandlingen framsköt 1987. Därefter framsköt den nya behandlingen inte nödvändigtvis över val, 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 skjuta fram den nya behandlingen slopats helt och hållet, och det förutsätts att en lag som inte stadfästs utan dröjsmål ska 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 §).³²¹

321 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 återgå till riksdagen utan dröjsmål föreslogs redan 1994 i den proposition som gällde ändringen av vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter, men förslagen som godkänts att lämnas vilande förkastades sedan efter valet, 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. 128–130.

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.

Räckvidden för riksdagens lagstiftningsmakt kan i korthet sammanfattas som följer. Finlands nationella handlingsutrymme 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 det vara tillräckligt 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 förknävat 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 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.

Förfarandet när lagar stiftas

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 lag³²² eller vanlig lagstiftningsordning.

322 Att tala om vanlig lag i detta sammanhang är så till vida något inexact att även undantagslagar – som stiftas i grundlagsordning – 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.

Efter att lagförslaget – oberoende av om det är fråga om en lag som föreslagits i en regeringsproposition³²³ och en eventuell kompletterande proposition eller en lag som en riksdagsledamot föreslagit i en lagmotion – har kommit till riksdagens kansli går den i stora drag igenom följande faser i riksdagsbehandlingen³²⁴.

Förslaget delas ut i tryckt form till ledamöterna i plenum. Plenum bestämmer att förslaget ska 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 ska 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 ska godkännas utan ändringar eller med de ändringar som utskottet företagit eller att det ska förkastas. Ifall utskottet – på förordnande av plenum eller egen begäran (AO 38 §) – har fått utlåtande av ett annat utskott, bifogas det betänkandet. Betänkandet delas ut till ledamöterna, och i plenum föreslås det först att betänkandet bordläggs till tidigast följande dags sammanträde eller av särskilda skäl till ett sammanträde som hålls redan samma dag.

Efter bordläggningen inleds den första behandlingen av lagförslaget. Första behandlingen kan också betraktas som den faktiska och egentliga behandlingen i det avseendet att i detta steg går man faktiskt konkret igenom saken och träffar alla innehållsliga avgöranden. I den andra behandlingen däremot, alltså följande formbundna steg, besluter man i första hand endast om slutligt godkännande eller förkastande. Eftersom det avgörande beslutet om ett lagförslag är koncentrerat till den andra behandlingen kan man enligt AO 53 § 2 mom. inte föreslå att lagförslaget ska förkastas i den första behandlingen. Utifrån ordalydelsen är syftet med bestämmelsen inte helt klar, men det är motiverat att tolka den så att den endast gäller ledamöternas möjlighet att i plenarbehandlingen föreslå att lagförslaget förkastas, men att den däremot inte alls rör utskottens möjlighet att i betänkandet

323 Enligt GL 71 § kan en regeringsproposition kompletteras genom en ny kompletterande proposition. Genom den kan regeringen ändra en redan lämnad 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 lämna en ny rättad proposition. En kompletterande proposition kan inte överlämnas sedan det utskott som bereder saken har gett sitt betänkande. Ang. bestämmelsen se RP 1/1998 rd, s. 121–122 och om dess bakgrund t.ex. GrUU 26/1992 rd och Miten hallitus voi muuttaa eduskunnalle annetun esitystä? Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1993 (Helsinki 1993). Synpunkterna på kompletterande propositioner har under senare tid uppdaterats också i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 20/2013 rd (s. 4) som gällde propositionen med förslag till ändring av kommunindelningslagen och den kompletterande propositionen i ärendet (RP 31/2013 rd och RP 53/2013 rd).

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

föreslå att lagförslaget förkastas.³²⁵ I början av den första behandlingen presenteras utskottets betänkande. Därefter förs en allmän debatt under vilken man kan besluta att remittera ärendet till stora utskottet. Om detta görs, 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 gett betänkande i ärendet, utgående från det betänkandet. Till de punkter som det ska 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 ett 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, ska det 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 lagförslaget till följd av de ändringar som företagits i plenum inte har inre motstridigheter och inte

325 Åtskillnaden mellan utskottets förslag om förkastande av ett lagförslag och förslag om förkastande som görs i plenum är principiellt intressant såtillvida att allt det som utskottet kan föreslå ska i regel också ledamöterna kunna föreslå i plenum. Att det förbud som avses här – och som det hänvisas till också i lagstiftningshandlingarna bakom GL 72 § om behandling av lagförslag i riksdagen (RP 1/1998 rd, s. 124) – begränsar sig enbart till förslag som ställs i plenum är dock tämligen klart med tanke på bakgrunden till bestämmelsen. Bestämmelserna i AO 53 § avsåg att ersätta den tidigare regleringen i 66 § i riksdagsordningen (TKF 1/1999 rd, s. 29 och RP 1/1998 rd, s. 122–124). Första och andra behandlingen i det förfarande med tre behandlingar som föreskrevs i RO 66 § har i det nuvarande förfarandet förts samman i första behandlingen. Enligt ordalydelsen i ursprungliga RO 66 § 3 mom. var utgångspunkten att stora utskottet, om det behandlar ärendet, kan förorda förslaget med eller utan ändringar eller ”avstyrka dess antagande”. I paragrafens 4 mom. konstaterades att om stora utskottets betänkande innehåller lagförslag (och alltså inte föreslår att lagförslaget förkastas), får det vid andra behandlingen inte föreslås att ”hela” lagförslaget förkastas. Ang. bakgrunden till formuleringen av GL 66 § 4 mom. se även Hakkila, s. 564. Dessa bestämmelser bibehölls i sak oförändrade i de ändringar som gjordes i RO 66 § år 1990 (RP 89/1990 rd och GrUB 7/1990 rd). När de tidigare tre behandlingarna genom AO 53 § sammanslogs till två behandlingar, som dock i övrigt avsågs motsvara regleringen i RO 66 §, kopplades inte längre förbudet mot förslag om förkastande till förutsättningen att utskottets betänkande innehåller ett lagförslag. Det står dock klart att man på denna punkt inte avsåg att ändra den tidigare praxisen. – I praktiken förekommer det rätt sällan att det utskott som bereder ärendet i sitt betänkande föreslår att de behandlade lagförslagen ska förkastas. För ett färskt exempel se t.ex. miljöutskottets betänkande MiUB 5/2014 rd om ett medborgarinitiativ om ändring av lagen om energicertifikat för byggnader, där utskottet föreslog att lagförslagen såväl i medborgarinitiativet som i den lagmotion utskottet behandlade samtidigt skulle förkastas. Riksdagen ”instämde” i första behandlingen i utskottets förslag om förkastande och ”vidhöll” i andra behandlingen sitt beslut från första behandlingen (PR 64/2014 rd och PR 67/2014 rd). Som ett exempel som gäller en regeringsproposition och i det avseendet en normalsituation i riksdagsarbetet kan nämnas ett lagförslag som behandlades vid riksmötet 1972. Lagförslaget gällde tryggnad av befolkningens hälso- och sjukvård under undantagsförhållanden och vid katastrofer. Grundlagsutskottet ansåg i sitt betänkande att lagförslaget från konstitutionell synpunkt var bristfälligt i många avseenden och föreslog att det skulle förkastas. Stora utskottet understödde förslaget om förkastande, vilket också godkändes av riksdagen, se RP 112/1972 rd och GrUB 20/1972 rd.

är oförenligt med lagstiftningen i övrigt. Till detta säkerställande av lagstiftningsarbets kvaliteten hör också att stora utskottet, som är ett mycket mindre organ än plenum, har bättre möjligheter att formulera de politiska kompromisser som kan krävas 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 också i andra lagförslag som ingår i samma paket. 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 det 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 ska stå fast vid sin tidigare ståndpunkt anses stora utskottets förslag vara godkänt. I plenum kan det 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 det att den första behandlingen av ärendet är avslutad.³²⁶

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 huruvida lagförslaget ska godkännas eller förkastas och samtidigt också att förhindra att en ny lag drivs igenom mycket snabbt i riksdagen.³²⁷ 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.³²⁸

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

327 Frågan om en kortare mellantid mellan första och andra behandlingen av ett lagförslag togs upp i den kommitté 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 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).

328 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 mom.). Tidigare bestämdes uttryckligen att det skulle vara oförändrat – vilket då gällde den andra behandlingen – både i LO 1906 57 § 5 mom. och i RO 1928 66 § 6 mom. Motsvarande oförändrade form som i RO 66 § 6 mom. har emellertid avsetts även i 73 § i den nya grundlagen, se motiveringen till bestämmelsen i RP 1/1998 rd, s. 124.

Utgångspunkten är att beslutet om godkännande eller förkastande fattas genom omröstning. I praktiken har det emellertid, som komplement till de förfaranden som avses i bestämmelserna, etablerats ett förfarande där det konstateras att beslutet har fattats enhälligt utan omröstning. Om det inte i plenum läggs fram ett (understött) förslag som avviker från det lagförslag som föreslagits i utskottets betänkande och legat till grund för behandlingen, anses plenum ha godkänt utskottets förslag enhälligt utan omröstning (eftersom det inte finns något annat förslag som vid en omröstning kunde ställas emot utskottets förslag). Också i dessa fall är den principiella och praktiska utgångspunkten att beslut fattas genom omröstning, eftersom ledamöterna alltid har möjlighet att lägga fram ett (understött) förslag om att föra ärendet till omröstning. Av enhetlighetsskäl behandlas de frågor som hänför sig till fattande av enhälliga beslut utan omröstning mer ingående i slutet av det avsnitt som gäller grundlagsordningen. 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 §).³²⁹

Genom de ovan nämnda förfarandena utövar riksdagen sin behörighet att som högsta statsorgan godkänna, förkasta eller ändra lagförslag som lämnats till riksdagen för behandling. Godkännande eller förkastande av ett aktuellt lagförslag (utan ändringar) kräver ingen större uppmärksamhet här. Däremot finns det skäl att kort granska hur riksdagens makt att ändra lagförslag som tagits upp till behandling kan utövas i praktiken.

Riksdagen är den centrala utövaren av lagstiftningsmakt och i det avseendet kan dess verksamhet naturligt nog inte vara formfritt. Som det tidigare påpekats är riksdagen i sitt lagstiftningsarbete bunden av befintliga lagstiftningsinitiativ. Ändringar i den gällande lagstiftningen kan behandlas endast utifrån ett sådant lagförslag som avses i konstitutionen. Det att riksdagen är bunden till det lagförslag som ligger till grund för behandlingen innebär i första hand bundenhet till det reformprojekt som avses i lagförslaget och till det centrala innehållet i och syftet med den lagändring som förslaget äsyftar. Det alltså fråga om ett sedvanligt krav i riksdagspraxis på att hålla sig till saken inom ramen

329 Vanlig lagstiftningsordning var enligt LO 1906 57 § och RO 1928 66 § förenad med möjlighet att lämna lagförslaget vilande. Det innebar att i den behandling då lagen slutgiltigt skulle godkännas eller förkastas – på den tiden den tredje behandlingen – skulle lagförslaget lämnas att vila över val, om minst en tredjedel av riksdagens samtliga medlemmar understödde ett sådant framskjutande. Ang. innehållet i förfarandet med vilande lagförslag 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 samt även Voitto Helander, *Lepäämäänjättämismekanismi*. Tutkimus VJ 66,7 §:n käytöstä itsenäisyyden aikana, Turun yliopisto, Valtio-opillisia tutkimuksia n:o 45, 1990. Att ett lagförslag lämnades vilande innebar ursprungligen att lagen lämnades att vila över val. 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 (dvs. *riksmöte* enligt nutida terminologi) 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 endast gälla 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 ska stiftas i grundlagstiftningsordning med enkel majoritet ska godkännas att vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval (GL 73 §).

för ett anhängigt ärende snarare än ett krav på att hålla sig till en lag med en viss rubrik och vissa paragrafer.³³⁰ Om ett förslaget lagstiftningsprojekt godkänns är det riksdagens uppgift att i egenskap av lagstiftare se till att projektet sammantaget sett på lämpligt vis implementeras i lagstiftningen och att de frågor som är relevanta i sammanhanget beaktas. Om denna strävan till god lagstiftning kräver det, kan riksdagen vid behandlingen av lagförslaget godkänna ändringar också i andra lagar än de som nämns i förslaget eller också godkänna en helt ny lag som har samband med saken.³³¹

Det som sägs ovan gäller också betänkandeutskottets rätt att föreslå ändringar i lagförslag som det fått för behandling. I fråga om utskottets rätt att föreslå ändringar i ett lagförslag som det bereder rör det sig inte om en ”utskottsbehörighet” som ska bedömas separat, utan om utskottets beredningsuppdrag. Eftersom betänkandeutskottets uppgift är att bereda ett ärende för beslut i plenum måste det vara behörigt att föreslå allt sådant som plenum är behörigt att besluta om. De förslag som utskottet lägger fram inom ramen för sin beredningsuppgift både omfattar och begränsas av det som plenum i teorin kan besluta om utifrån det aktuella initiativet. Något som indirekt sammanhänger med frågan om riksdagens och utskottens behörighet är hur man ska åstadkomma en fungerande uppgiftsfördelning mellan å ena sidan lagberedningen och å andra sidan lagstiftningsarbetet i utskotten och plenum. Även om utskotten handlar inom sin behörighet, kan det i enskilda fall vara lämpligt och i sak eventuellt nödvändigt att vissa krävande ändringar i lagförslag görs utifrån den beredning som regeringen ansvarar för och på grundval av kompletterande regeringspropositioner.

Resonemanget om betänkandeutskottets behörighet att föreslå ändringar i ett aktuellt lagförslag förefaller inte att ha aktualiserats på länge i grundlagsutskottets ställningstaganden. Frågan debatterades dock vid flera tillfällen i utskottet fram till slutet av 1970-talet, och sett i efterhand gavs det rätt stränga riktlinjer. Orsaken till debatterna och den strikta tolkningen förklarades i första hand av att riksdagsledamöternas rätt att i utskott eller plenum föreslå ändringar i lagförslag jämfördes med deras rätt enligt de dåvarande

330 Kravet på samband har beskrivits på följande sätt i talmanskonferensens allmänna anvisningar av den 2 december 2014 om utskottens huvudsakliga uppgifter: ”Utskotten får föreslå ändringar i lagförslag eller andra författningar som remitterats till dem för behandling. Rätten inskränks emellertid av relevans- eller kontextkravet. Det betyder att de förslag ett utskott lägger fram objektivt bedömt måste ha samband med det aktuella lagstiftningsärendet eller paketet. Förslagen får alltså inte gälla något annat ärende. Kontexten bedöms utifrån motiven till propositionen, lagmotionen eller något annat initialdokument, titeln på författningsförslaget i dokumentet och annat relevant detaljinnehåll. Se Utskottshandboken 2015.

331 Som exempel på situationer som förekommit i praktiken kan nämnas GrUB 10/2018 rd om TKF 1/2018 rd, som gällde en ändring av riksdagens arbetsordning och 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän. I betänkandet godkände utskottet med ändringar förslagen till ändring av riksdagens arbetsordning och lagen om riksdagens tjänstemän och lade dessutom fram ett förslag till lag om ändring av 29 § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten. Den sistnämnda ändringen gällde dataombudsmannens rätt att granska uppgifterna i skyddspolisens funktionella informationssystem på grundval av en riksdagsledamots begäran enligt AO 17 a § 1 mom. Denna lagändring är intressant såtillvida att den aktuella lag som skulle ändras och den ändring som sedan föreslogs inte gällde riksdagens tjänstemän eller lagen om dem, i fråga om vilken initiativrätten enligt AO 6 § 1 mom. 7 punkten hör till talmanskonferensen. Grundlagsutskottet har vid behandlingen av ärendet eventuellt utgått från att man i strävan efter att genomföra ett lagstiftningsprojekt på ett väl fungerande sätt inte är bunden av eventuella begränsningar som gäller den ursprungliga initiativrätten. Detta synsätt är inte principiellt problemfritt men funktionellt motiverat.

bestämmelserna att efter den allmänna motionstiden i början av ett riksmöte ytterligare med anledning av regeringspropositioner väcka så kallade parallella lagmotioner. Rätten att väcka parallella lagmotioner var enligt grundlagsutskottets mycket väl motiverade ställningstagande från 1957 (GrUB 17/1957 rd; Talmannens förfarande) på formella och i praktiken rätt begränsande kriterier bunden till innehållet i regeringens lagförslag. Den strikta linjen, som kunde beskrivas så att riksdagen kunde ändra en lag endast på de punkter som hade ”öppnats” i regeringens förslag, gav upphov till kritik och krav på förändring. Kraven på förändring i slutet av 1970-talet avspeglar sig i grundlagsutskottets senaste ställningstaganden i frågan. I februari 1979 ansåg utskottet att föredragning av en ledamots ändringsförslag stod i strid med grundlagen (GrUB 84/1978 rd). I ett annat ärende i juni 1979 ansåg utskottet att det inte förelåg hinder för att med stöd av ett vid riksdagsbehandlingen framställt förslag göra den i utskottets skrivelse relaterade ändringen i lagförslaget (GrUU 3/1979 rd). Den stränga tolkningen 1957 av rätten att väcka parallella initiativ övergavs sedan vid riksmötet 1980 genom grundlagsutskottets nya och mycket väl motiverade avgörande.³³² Som en konsekvent följd av den utvidgade tolkningen ändrades grundlagsbestämmelsen (RO 32 §) 1983 så att lagmotioner alltid kunde väckas medan riksdagen var församlad.^{333 334}

Regeringens proposition och en ledamots lagmotion kan återtas (GL 71 §, AO 19 § 2 mom. och AO 20 § 3 mom.). Behandlingen av ett lagförslag som ingår i en proposition eller en lagmotion ska omedelbart upphöra när det har återtagits.³³⁵ Då det i bestämmelserna inte nämns någon tidpunkt för återtagandet, är återtagande möjligt i vilken behandlingsfas som helst. Möjligheten till återtagande gäller dock endast tiden för den behandling som hör till riksdagens egentliga beslutsfattande, men inte längre t.ex. det skede då riksdagens svar i ärendet bereds. Med andra ord är återtagande inte längre möjligt efter det att riksdagen (plenum) i egenskap av lagstiftare vid den andra behandlingen har fattat beslut i ett lagstiftningsärende. Återtagande av riksdagsmotioner har i allmänhet ingen

332 GrUB 17/1980 rd och därom även Hidén, Lakimies 1980. Bakgrunden till betänkandet beskrivs i korthet också senare i samband med talmannens vägran, se fotnot 502.

333 Ang. ändringen se RP 194/1982 rd och GrUB 1/1982 rd.

334 Vid riksmötet 1990 lämnade regeringen en proposition RP 89/1990 rd med förslag till ändringar i bland annat riksdagsordningen. Propositionen innehöll följande förslag till en ny RO 53 a §: ”Ett specialutskott har rätt att i sitt betänkande föreslå ändringar i ett lagstiftningsinitiativ, om inte något annat följer av andra stadganden i denna lag. Ändringarna får endast göras med beaktande av det syfte som framgår av lagstiftningsinitiativet.” I motiveringen till bestämmelsen behandlades kravet på att utskottets ändringsförslag ska beakta det syfte som framgår av initiativet. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande GrUB 7/1990 rd till denna del: ”I den nya 53 a § stadgas om gällande principer. Specialutskotten har en självklar rätt att göra ändringar, vilken begränsas av kravet på saksamband. Under den senaste tiden har det varit i detta hänseende inte förekommit några betydande praktiska problem. Det föreslagna stadgandet förefaller inte ändra den rådande situationen på något sätt. Utskottet föreslår att stadgandet stryks som obehövligt.” I efterhand torde man kunna säga att bestämmelsen var onödig men samtidigt också harmlös. Att ta in en i det parlamentariska systemet elementär och i praktiken helt fungerande rättighet i en grundlagsbestämmelse skulle åtminstone inte ha stärkt denna rätt.

335 I 54 § i 1927 års riksdagsordning sägs det att ”återtages regeringsproposition ... skall ärendets behandling avbrytas i det skede, vari det då befinner sig”. Avsikten med ändringen av paragrafen 1983 var i första hand att utsträcka bestämmelsen också till riksdagsmotioner. Samtidigt förkortades ordalydelsen till ”om behandlingen av ärendet ska avslutas”, GrUB 53/1982 rd och TKF. När den nuvarande AO 19 § stiftades konstaterades det att bestämmelsen motsvarar bestämmelserna i dåvarande RO 28 § 3 mom. och AO 54 §, se TKF 1/1999 rd, s. 12 och GrUB 9/1999 rd.

större signifikans.³³⁶ Ett återtagande av en proposition kan däremot i ett parlamentariskt system innebära betydande utövning av befogenheter i ett enskilt fall.

Bestämmelsen om möjligheten att återta en proposition togs in i grundlagen i riksdagsordningen 1928 på förslag av kommittén för översyn av riksdagsordningen. Bestämmelsen i AO 28 § 3 mom. är kortfattad: ”Regeringens propositioner kan, då skäl därtill föreligger, återtagas”. Bestämmelsen kvarstod oförändrad i sak, visserligen något omformulerad år 1983, tills den nya grundlagen stiftades. Formuleringen ”då skäl därtill föreligger” inbegriper i praktiken ingen begränsning av möjligheten till återtagande. I den gällande bestämmelsen i GL 71 § togs det därför endast in ett omnämnande om att en proposition kan återtas.³³⁷ Talmannen meddelar i plenum om en regeringsproposition har återtagits (AO 19 § 2 mom.).

Enligt en undersökning som publicerades 1975 hade 149 regeringspropositioner återtagits åren 1928–1974.³³⁸ Sedan den nya grundlagen trädde i kraft förefaller det som om 25 regeringspropositioner hade återtagits fram till utgången av 2018 års riksmöte.³³⁹ Eftersom det i regeringens meddelande om återtagande inte är nödvändigt eller brukligt att uppge orsaken till återtagande, kan skälen till återtagandena i allmänhet bedömas enbart utifrån de slutsatser som dragits om respektive situation. Skälen till återtagandena och de situationer som lett till ett återtagande har uppenbarligen varit mycket varierande. Det finns situationer där ett återtagande av en proposition kan anses vara synnerligen problemfritt med tanke på det parlamentariska systemet, såsom återtagande i samband med att en ny proposition lämnas, och fall där man har kunnat utgå från att en majoritet i riksdagen inte anser det vara ändamålsenligt att fortsätta behandlingen av ett lagförslag. En annan ytterlighet utgörs av situationer där riksdagen ser ut att komma fram till en sådan utformning av ett lagförslag från regeringen som regeringen inte anser godtagbar. Regeringen kan därför hindra en fortsatt behandling av förslaget genom att dra tillbaka propositionen. Även om också ett sådant återtagande hör till regeringens behörighet, är

336 Möjligheten att återta riksdagsinitiativ har i korthet berörts ovan i samband med ledamöternas initiativrätt, se fotnot 229 och texten före den fotnotsmarkeringen.

337 I motiveringen till propositionen om en ny grundlag ansåg regeringen att den ovan nämnda grunden var onödig och konstaterade att det således inte ställs några ”egentliga innehållsmässiga förutsättningar” för återkallandet, utan att återkallandet ”beror på regeringens politiska prövning”. Se RP 1/1998 rd, s. 122. I GrUB 10/1998 kommenterades denna punkt inte alls. Angående behörigheten att återta och regleringen av den, se även riksdagens sekreterare E.H.I. Tammios artikel i LM 1946.

338 Riepula 1975. I denna omfattande undersökning som publicerades vid Tammerfors universitet har man strävat efter att utöver exakt statistik också specificera orsakerna till återtagandena och de faktorer som påverkat praxis. Ang. senare praxis se även kortfattat Miten hallitus voi muuttaa eduskunnalle annettua esitystä? Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1993 (Helsinki 1993), s. 31–32.

339 Se den riksmötesvisa statistiken över behandlade ärenden, riksdagens webbplats. Antalet återtaganden har varierat från noll till tre per riksmöte.

det svårt att förena det med det faktum att den egentliga lagstiftaren är riksdagen och att regeringen inte kan blockera riksdagens makt att besluta om lagstiftningens innehåll.³⁴⁰

Medborgarinitiativ

När systemet med grundläggande fri- och rättigheter reformerades 1995 fick regeringsformen en ny bestämmelse (RF 11 § 3 mom.) enligt vilken det allmänna ska främja den enskildes möjligheter att ta del i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom själv. Bestämmelsen motiverades kort, men ett av de sätt som nämndes i fråga om individens möjligheter att påverka var uttryckliga mekanismer för detta ändamål, t.ex. ”medborgarinitiativ” (RP 309/1993 rd, s. 66). Samma bestämmelse infördes i 14 § 3 mom. i den nya grundlagen i oförändrad form och utan någon egentlig motivering. En konkret debatt om att ta fram nya ”mekanismer” som ökar medborgarnas påverkansmöjligheter uppstod dock i egentlig mening först när man i slutet av 2000-talets första årtionde mer generellt började granska vilka ändringar som eventuellt behöver göras i den nya grundlagen.

I början av 2008 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för kartläggning av eventuella ändringsbehov i grundlagen. Arbetet skulle ligga till grund för ett parlamentariskt beredningsorgan som skulle tillsättas senare. Arbetsgruppen gick i sin promemoria från oktober 2008 igenom flera ställen i grundlagen som eventuellt behöver ses över och tog samtidigt synnerligen klart ställning för införande av medborgarinitiativ. Gruppen gick först igenom erfarenheterna av ordningar med nationella folkomröstningar i olika länder och hur vårt system kan utvecklas. Den tog sedan upp frågan om medborgarinitiativ och ansåg att de kan vara antingen initiativ till folkomröstning i en viss fråga eller s.k. mate-

340 Materialet i Riepulas ovan nämnda undersökning från 1975 är ganska gammalt och olika ”miljöfaktorer” som kan ha påverkat återtagandena, såsom ledamöternas rätt att lämna motioner och möjligheten att lämna kompletterande propositioner, har sedermera förändrats. De olika motiv för återtagande som Riepula har granskat verkar dock fortfarande vara gångbara i praktiken. Det bör noteras att enligt Riepula (s. 91 och 108) hade återtagandet blivit en form av veto på förhand, genom vilket regeringen kunde förhindra att riksdagen fattar beslut som strider mot regeringens vilja samtidigt som det blir onödigt med veto i efterhand (RF 19 §). – I detta sammanhang kan tre exempel på praxis för återtagande på senare tid nämnas. Riksdagen meddelades den 1 juni 2018 om RP 70/2018 rd med förslag till lag om ändring av lagen om statsrådet. Propositionen gällde ministrarnas högtidliga ed eller försäkran. Den 13 juni 2018 meddelades regeringens korta skrivelse om återtagande av propositionen. Skälet torde ha varit tekniskt. Propositionen RP 84/2018 rd, som i sak föreföll likalydande, meddelades i plenum den 14 juni 2018. Som ett slags efterspel kan nämnas att propositionen hann behandlas (åtminstone den 27 september 2018) i grundlagsutskottet, som var betänkandeutskott, men den 16 april 2019 konstaterades det i riksdagens skrivelse att behandlingen av ärendet på grundval av GL 49 § har förfallit. En bidragande orsak till att man lät ärendet förfalla var uppenbarligen att propositionen ansågs överflödig. – Som en del av den omfattande reform som gällde ordnandet av social- och hälsojäms- ter och som redan behandlats i olika faser lämnade regeringen den 9 maj 2017 en proposition RP 47/2017 rd med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården m.fl. Grundlagsutskottet lämnade den 29 juni 2017 ett omfattande utlåtande om denna proposition och andra propositioner som hörde till samma paket. I utlåtandet ansåg utskottet att förslaget till valfrihetslag krävde så omfattande ändringar att beredningen av dem hörde till statsrådet och att de skulle lämnas till riksdagen i form av antingen en ny proposition eller en kompletterande proposition. Regeringen lämnade därefter den 8 mars 2018 både ett meddelande om återtagande av den ovan nämnda propositionen RP 47/2017 rd och en ny proposition RP 16/2018 rd med förslag till lagar om valfrihet m.fl. – Regeringen lämnade den 22 oktober 2010 en proposition RP 217/2010 rd med förslag till vissa ändringar i alkohollagen som närmast gällde detaljhandel med alkohol. Social- och hälsovårdsutskottet föreslog den 16 oktober 2010 i sitt betänkande ShUB 31/2010 rd att lagförslaget godkänns med vissa ändringar. Lagförslaget godkändes i enlighet med betänkandet i första behandling den 16 oktober 2010. I den andra behandlingen den 23 november 2010 ströks ärendet från dagordningen. I plenum den 13 december 2010 meddelades det att propositionen återtagits.

riella medborgarinitiativ, där ett visst antal röstberättigade kan få en fråga att bli upptagen till parlamentarisk behandling. I sitt separata ställningstagande konstaterade arbetsgruppen följande (översättning ad hoc):

”Lösningar som avser direkt demokrati på det nationella planet förutsätter en ny utvärdering. Målet för att utveckla den direkta demokratin bör vara att stärka också det representativa systemet. Att komplettera statsförfattningen med medborgarinitiativ kan ur principiell synvinkel vara ett mera betydelsefullt steg vid utvecklande av medborgarnas påverkningssmöggheter än en folkomröstnings juridiskt bindande verkan som inte nödvändigtvis i praktiken innebär en särskilt stor förändring i förhållande till nuläget. I samband med projektet för en utvärdering av grundlagen ska övervägas att ta i bruk ett system med medborgarinitiativ. Det naturligaste alternativet kunde vara ett s.k. materiellt medborgarinitiativ.”³⁴¹

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillsattes genast efter det att promemorian blivit klar. Den fick i uppdrag att utifrån promemorian formulera de ändringar som behövs i Finlands grundlag. Kommittén inhämtade bland annat en utförlig redogörelse för erfarenheterna av direkt demokrati i praktiken, särskilt materiella medborgarinitiativ, i flera europeiska länder. Den beslutade då (9.2.2010) att föreslå att grundlagen skulle kompletteras med en bestämmelse om möjligheten att lägga fram ett medborgarinitiativ för riksdagsbehandling.³⁴² Kommitténs förslag utgjorde utgångspunkt för den proposition som lämnades i maj 2010. Där föreslogs ändringar i sammanlagt fjorton paragrafer i grundlagen. En av ändringarna gällde ett tillägg till GL 53 § angående medborgarinitiativ. Riksdagen gjorde inga större ändringar och godkände lagförslaget att lämnas vilande till nästa riksdag, inklusive föreslagna GL 53 § i oförändrad form. De vilande förslagen godkändes efter 2011 års riksdagsval, den 21 oktober 2011, och trädde i kraft den 1 mars 2012.³⁴³

Det nya 3 mom. som fogades till 53 § i grundlagen anger de viktigaste inslagen i ett medborgarinitiativ, nämligen att det bara är röstberättigade finska medborgare som får delta i medborgarinitiativ, att det krävs minst femtiotusen röstberättigade för att ett initiativ ska kunna läggas fram, att ett initiativ ska gälla att en lag ska stiftas, att initiativen lämnas till riksdagen och att närmare bestämmelser om saken utfärdas genom lag. I regeringens proposition behandlades medborgarinitiativens innehåll och behandling närmare på följande vis (RP 60/2010 rd, s. 40–41):

”Den föreslagna bestämmelsen i grundlagen anger att initiativrätten ska avse lagstiftningsärenden. Det är fråga om en rätt att ta initiativ till att en lag ska stiftas. Andra ärenden som hör till riksdagens befogenhet omfattas inte av initiativrätten. Detta ställer dock inte några betydande begränsningar för medborgarnas initiativrätt med beaktande av hur omfattande lagstiftningen är. Ett initiativ ska kunna avse förslag till ändring eller upphävande av gällande lagstiftning eller att en helt ny lag ska stiftas. Riksdagen kan också stifta en lag i en fråga

341 Promemoria av arbetsgruppen Grundlag 2008, Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2008:8, s. 36.

342 Betänkande av kommittén för en översyn av grundlagen, Justitieministeriet Betänkanden och utlåtanden 9/2010, s. 52–54 och 64–66 (på finska).

343 Se RP 60/2010 rd och det tillhörande betänkandet GrUB 9/2010 rd samt i fråga om det vilande lagförslaget VLF 3/2011 rd och det tillhörande betänkandet RP 3/2011 rd och själva lagen 1112/2011, som trädde i kraft 4.11.2011.

som redan regleras genom förordning. Ett medborgarinitiativ ska även kunna avse ändring av grundlagen eller att en lag om en rådgivande folkomröstning ska stiftas med stöd av 53 § 1 mom. i grundlagen.

[...]

Den föreslagna bestämmelsen ställer inte strikta grundlagskrav på formen för medborgarinitiativen. Bestämmelsen och uttrycket ”initiativ om att en lag ska stiftas” innehåller en möjlighet till att initiativ tas såväl i form av en lagtext som i en vagare utformning med ett förslag om att lagstiftningsåtgärder ska vidtas. [...]

Utöver begränsningen till lagstiftningsärenden ska några andra begränsningar för innehållet inte ställas. Att initiativet är förenligt med grundlagen och internationella mänskliga rättigheter eller andra internationella förpliktelser som binder Finland ska bedömas av riksdagen när initiativet behandlas på samma sätt som när det gäller andra lagstiftningsärenden. [...]

Riksdagen ska vara skyldig att ta upp ett medborgarinitiativ till behandling, om det har gjorts så som lagen föreskriver. Riksdagen bedömer sedan om initiativet ska godkännas liksom även om eventuella ändringar ska göras. Inte heller i den frågan ska särskilda tidsfrister ställas för riksdagsbehandlingen. När det gäller den inbördes behandlingsordningen ska medborgarinitiativ dock kunna jämföras med en lagmotion som undertecknats av minst etthundra riksdagsledamöter, vilken i utskottsbehandlingen har faktisk förtur i förhållande till andra motioner av riksdagsledamöter. Formen för ett medborgarinitiativ – ett förslag i form av en lagtext eller ett initiativ att lagstiftningsåtgärder ska vidtas – kommer att avgöra behandlingsordningen i riksdagen så att initiativet antingen behandlas i lagstiftningsordning eller i en enda behandling. Närmare bestämmelser om behandlingen av medborgarinitiativ ska kunna utfärdas i riksdagens arbetsordning.”

Grundlagsutskottet konstaterade exempelvis följande i den allmänna motiveringen i sitt betänkande om propositionen (GrUB 9/2010 rd, s. 9):

”Initiativet kompletterar det representativa systemet, som fortfarande ska ses som det primära. Riksdagens lagstiftningsarbete bygger även i fortsättningen huvudsakligen på regeringens propositioner och riksdagsledamöternas lagmotioner, men medborgarinitiativet blir ett nytt inslag vid sidan om dessa. Det är ett sätt att väcka ett lagstiftningsärende i riksdagen som faller tillbaka på det civila samhällets aktivitet. Medborgarinitiativet kan också fungera som en kanal för att inleda en medborgardebatt och lyfta fram nya frågor för politisk debatt. I bästa fall kan utveckling av medborgarinflytandet rent allmänt bidra till att folk inte fjärrar sig från politiken. [...] Detaljerna kommer att anges närmare i lagstiftningen om medborgarinitiativ. De förfaranden som då införs kommer att vara avgörande för hur användbart medborgarinitiativet är som instrument. Grundlagsutskottet anser det vara viktigt att man inte ställer alltför stränga formella krav på medborgarinitiativ i den kompletterande lagstiftningen.”

Den föreslagna 53 § togs inte upp i betänkandets detaljmotiv.

De närmare bestämmelser som förutsattes när grundlagen kompletterades med bestämmelser om medborgarinitiativ infördes genom lagen om medborgarinitiativ (12/13.1.2012), som trädde i kraft samtidigt som grundlagsändringarna, dvs. den 1 mars 2012.³⁴⁴ Lagen

344 Ang. ändringen av GL 2019 § se L 436/2018, RP 251/2018 rd och GrUB 11/2018 rd.

innehåller bestämmelser om bland annat den som väcker ett medborgarinitiativ och dennes företrädare, initiativets utformning, innehållet i samt insamlingen och kontrollen av stödförklaringarna, de tekniska kraven på elektroniskt förfarande och överlämnande av medborgarinitiativ till riksdagen. I den proposition som ledde till att lagen stiftades beskrev regeringen målsättningen bland annat på följande sätt (RP 46/2011 rd, s. 19):

”Förfarandet bör vara tillförlitligt för att trovärdigheten hos initiativsystemet ska tryggas och missbruk förhindras. De krav som grundas på förfarandets tillförlitlighet ska dock vara rättproportionerliga. De krav som ställs på förfarandet ska inte faktiskt få hindra användningen av initiativ som ett nytt medel vid samhällsaktiviteten.”

Längre fram påpekar regeringen bland annat följande om hur de olika formerna kan användas och om deras ställning inom riksdagens processer:

”Ett medborgarinitiativ innehåller ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas. [...] De som väcker initiativet får själv besluta vilken initiativform som de vill använda. T.ex. har de som väcker initiativet inte praktiska möjligheter till en egentlig lagberedning när det gäller ett omfattande och invecklat lagstiftningsärende. Ett enklare alternativ för dem som väcker initiativet är då att lägga fram ett förslag om att lagberedning ska inledas. [...]

Det utgör inte ett formellt hinder för att lägga fram ett initiativ att i samma ärende redan har väckts eller riksdagen behandlar ett annat medborgarinitiativ, en regeringsproposition eller en riksdagsledamots motion. Om samma ärende kan också läggas fram ett nytt medborgarinitiativ, om det föregående initiativet har förkastats i riksdagen.”

Grundlagsutskottet beredde propositionen i riksdagen och tillstyrkte lagförslaget med några smärre ändringar. I sitt betänkande (GrUB 6/2011 rd) redogjorde utskottet först för vad den hade sagt i samband med att grundlagen ändrades (GrUB 9/2010 rd, se ovan) och påpekade sedan följande:

”Utskottet vidhåller sin ståndpunkt. Riksdagsbehandlingen av initiativ medför inte i sig något behov att ändra de nuvarande förfarandena eller införa nya procedurer för initiativen. Utskottet inskräper att man också i riksdagsbehandlingen bör förhålla sig positivt till medborgarinitiativ som ny institution. Men initiativen får inte heller behandlas kritiklöst. Exempelvis bör initiativ som tydligt strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna lämnas obehandlade i utskotten, även om sådana initiativ formellt kan väckas i riksdagen.”

Införandet av medborgarinitiativ krävde ändringar i grundlagen och i andra lagar, men också vissa ändringar i riksdagens arbetsordning. I det förslag från talmanskonferensen (TKF 1/2011 rd) som gällde dessa ändringar påpekades det att vissa tekniska ändringar behövdes, även om riksdagsbehandlingen av initiativ inte i sig ansågs medföra något behov att ändra de dåvarande förfarandena eller införa nya procedurer. De föreslagna ändringarna gällde därför bara meddelande av medborgarinitiativ i plenum, remittering av initiativ till utskott, deras publicering som riksdagshandlingar och deras översättning. Den enda i någon mån principiellt viktiga ändringen gällde AO 37 §. Där åläggs utskottet att under utskottsbehandlingen ge företrädare för dem som lagt fram ett medborgar-

initiativ tillfälle att bli hörda i det berörda utskottet. Här bör man notera talmanskonferensens klart uttalade utgångspunkt: ett medborgarinitiativ som uppfyller de lagstadgade kraven och som ges in till riksdagen ska behandlas av riksdagen, och dessutom är medborgarinitiativ en av de ärendetyper som ska beredas i utskott innan de tas upp för beslut i plenum. – Grundlagsutskottet tillstyrkte talmanskonferensens förslag i ett kortfattat betänkande (GrUB 7/2011 rd).

Utöver regelrätta föreskrifter finns det också anvisningar om riksdagsbehandlingen av medborgarinitiativ. Talmanskonferensen gav dem i form av rekommendationer våren 2013. Med hänvisning till bemyndigandet i GL 34 § 3 mom. rekommenderade talmanskonferensen att utskotten hör både företrädare för dem som lagt fram ett medborgarinitiativ och företrädare för det berörda ministeriet och andra sakkunniga, samt att utskotten bedömer om det kan finnas skäl att till följd av ett medborgarinitiativ bestämma att ett sammanträde är offentligt till den del utskottet inhämtar upplysningar för behandlingen av ärendet (GL 50 § 2 mom.). En rekommendation som kan anses vara principiellt viktig med tanke på initiativtagarnas möjligheter att få information och följa ärendet är den att utskottet inom sex månader från det att ärendet inkommit till utskottet ska underrätta initiativtagarnas företrädare om vilka åtgärder det vidtar i ärendet.³⁴⁵

De väsentligaste dragen i riksdagsbehandlingen av medborgarinitiativ framgår av det ovanstående. Vissa aspekter bör dock i all korthet granskas särskilt eftersom de är av principiell betydelse.

Medborgarinitiativ, propositioner, lagmotioner och åtgärdsmotioner är olika och i princip fristående sätt att väcka ett lagstiftningsärende i riksdagen. De nämns alla i grundlagen (GL 39 och 53 §). Möjligheten att lämna ett (nytt) medborgarinitiativ till riksdagen eller att vidta åtgärder för att lägga fram ett initiativ enligt lagen om medborgarinitiativ påverkas inte på något sätt av att ett lagförslag håller på att tas fram eller ligger i riksdagen eller av att en åtgärdsmotion med förslag om att lagberedning ska inledas har lämnats eller remitterats till ett utskott. Möjligheten att lämna medborgarinitiativ begränsas heller inte juridiskt av ett eventuellt nyligen fattat riksdagsbeslut som gäller samma sak-innehåll (exempelvis ett beslut om att förkasta ett lagförslag med samma innehåll eller om att godkänna ett förslag med ungefär samma eller helt motsatt innehåll). På samma sätt gäller motsvarande, dvs. att ett medborgarinitiativ som håller på att tas fram eller som redan lämnats till riksdagen inte har någon rättslig inverkan på regeringens rätt att lämna propositioner till riksdagen eller på riksdagsledamöternas rätt att väcka motioner och inte heller på riksdagens möjligheter att gå vidare med behandlingen av en proposition eller motion. Om ett utskott fått in ett medborgarinitiativ i samma ämne som en inkommen proposition eller ledamotsmotion är det lämpligt att, för att citera AO 34 § 3 mom., ”ett gemensamt betänkande lämnas om dem, när inte särskilda skäl kräver ett annat förfarande”, även om medborgarinitiativen inte uttryckligen nämns i den bestämmelsen.

345 Se talmanskonferensens protokoll nr 38/17.4.2013 och även den promemoria (”Näkökohtia kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa”) som behandlades på det mötet.

Enligt andra meningen i samma moment ska utskottet dock se till att ett betänkande om en proposition inte fördröjs av att ärendena behandlas i ett sammanhang. Den lämpar sig principiellt illa som anvisning för de situationer där en proposition och ett medborgarinitiativ i samma ämne ligger hos utskottet.

I sitt betänkande om propositionen med förslag till lag om medborgarinitiativ (GrUB 6/2011 rd) ansåg grundlagsutskottet att initiativ som tydligt strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bör lämnas obehandlade i utskotten, även om sådana initiativ formellt kan väckas i riksdagen. Det kan i och för sig anses att ett utskott som på detta sätt beslutar att inte behandla ett ärende utövar den diskretionära beslutanderätt utskottet har när det bereder ett ärende för behandling i plenum.³⁴⁶ I fråga om initiativ som flagrant skulle bryta mot de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan grundlagsutskottets avvisande inställning till att de behandlas klart anses vara nödvändig. Det är sedan en annan sak att rätten att lägga fram medborgarinitiativ klart och sakligt sett också gäller exempelvis (sakliga) förslag om ändring av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Behandlingen av ett medborgarinitiativ kan inte fortsätta in på det riksmöte som följer efter ett val, med andra ord förfaller initiativet om det inte är färdigbehandlat i riksdagen när riksmötet avslutas. Kritik har framförts mot detta. När institutionen medborgarinitiativ skapades, utgick man uttryckligen från att riksdagen ska följa etablerade processer i fråga om initiativen. Det är därför förstäeligt att frågor som gäller valperiodens slut inte togs upp. En ändring av ett sådant sakläge kräver med beaktande av 49 § i grundlagen också att grundlagen ändras och att olika aspekter av GL 49 § övervägs nog.³⁴⁷

Både i den berörda propositionen om ändring av grundlagen och i propositionen med förslag till lag om medborgarinitiativ sägs det att medborgarinitiativ i fråga om den inbördes behandlingsordningen ska kunna jämföras med en lagmotion som undertecknats av minst etthundra riksdagsledamöter, vilken i utskottsbehandlingen har faktisk förtur i förhållande till andra motioner av riksdagsledamöter.³⁴⁸ Också i de allmänna anvisningarna i riksdagens utskottshandbok Valiokuntaopas 2015 (kapitel 4.3) utgår man från att

346 I den tidigare nämnda promemoria som talmanskonferensen behandlade den 17 april 2013 sägs bland annat att utskottet utifrån inhämtad utredning kommit fram till att ett medborgarinitiativ inte finner stöd i utskottet och att man kan avstå från fortsatt behandling. Detta innebar inte att ärendet förföll eller att det skulle ha beslutats att initiativet förkastas, utan att ärendet tills vidare väntade på eventuella senare åtgärder. Obehandlade medborgarinitiativ förfaller i enlighet med 49 § i grundlagen vid valperiodens slut. Vidare konstaterades i promemorian att om utskottet inte tar fram ett betänkande om initiativet kommer ingen plenumdebatt att hållas och votering i plenum inte förrättas.

347 I fråga om den kritik som riktats mot att medborgarinitiativ förfaller i slutet av valperioden, se t.ex. ledamot Elo-maas m.fl. skriftliga spörsmål av den 27 februari 2015 (SS 1181/2014 rd). Enligt justitieminister Henrikssons svar var det än så länge för tidigt att dra några slutsatser om hur det nya systemet fungerar, och där nämndes också avsikten att under följande valperiod göra en bedömning av hur institutionen medborgarinitiativ fungerar och om eventuella behov av ändringar. Kritik har också framförts bl.a. i en ledare ("Kansalaisaloitteiden valuvika korjattava") i tidningen Etelä-Suomen Sanomat den 27 februari 2015. Där nämns det att medborgarinitiativ på samma sätt som propositioner förfaller när valperioden avslutas. Denna koppling är enligt ledarartikeln orimlig och måste avskaffas. Orsaken är att initiativen, initiativtagarna och undertecknarna inte har något som helst samband med propositioner och den i varje enskilt fall aktuella pågående valperioden.

348 RP 60/2010 rd, s. 40–41, och RP 46/2011 rd, s. 5.

medborgarinitiativen jämföras med sådana lagmotioner. Att initiativen jämföras med de lagmotionerna kan anses vara principiellt viktigt när man beaktar hur etablerat utskottens arbetssätt är och vilken särställning lagmotioner med minst 100 undertecknande ledamöter anses ha. Det kan emellertid hända att det de facto får en relativt obetydlig inverkan på initiativens behandlingsschema att de jämföras med motionerna, eftersom bland annat propositionerna enligt anvisningarna ska ges företräde framför initiativen och anvisningarna dessutom säger att utskottet vid behov får behandla ärenden i annan ordning.³⁴⁹

När ett medborgarinitiativ innehåller ett lagförslag är det klart och till och med ovillkorligt man i behandlingen följer de kvalitetskriterier som generellt ställs på lagar som riksdagen antar. Men samtidigt är det uppenbart att det i fråga om komplicerade lagstiftningsfrågor skäligen inte går att kräva samma skicklighet och resurser för lagberedning som kan krävas av beredning inom regeringen.³⁵⁰ Vilken roll ska utskotten och riksdagen förväntas spela när det gäller att behandla dylika till innehållet krävande medborgarinitiativ med lagförslag? Det är på sätt och vis fråga om vad som avses när grundlagsutskottet (GrUB 6/2011 rd) slår fast att inställningen bör vara positiv till den nya institutionen medborgarinitiativ, men att behandlingen likväl inte får ske helt okritiskt. Det kan hända att man då ansåg att initiativen är så viktiga för demokratiutvecklingen att det utskott som behandlar ett initiativ vid behov ska vara berett till t.o.m. ovanligt stora insatser för att bearbeta de ingående lagförslagen så att de kan godkännas. Det finns dock orsak att förhålla sig med viss reservation till ett sådant synsätt.

Det är välkänt att utskotten kan bli tvungna att finslipa regeringens lagförslag, ibland till och med i relativt stor utsträckning, och att detta sker i samarbete med det berörda ministeriet. Det har också hänt att lagförslag måste skrivas om i så stor omfattning att det – med hänsyn till vad som anses vara en god parlamentarisk arbetsfördelning mellan riksdag och regering – egentligen inte längre ankommer på riksdagen att göra de nödvändiga rättelserna. Även om det kan förekomma variation från fall till fall när man bedömer om det är utskottet som ska eller lämpligen bör göra rättelserna, kan principerna för en sådan bedömning inte variera beroende på om det är fråga om lagförslag från regeringen eller lagförslag i ett medborgarinitiativ. Med andra ord kan utskotten inte ha ett omfattande uppdrag som de inte har i andra sammanhang och som går ut på att förbättra lagförslag i medborgarinitiativ så att de kan godkännas. Det är här inte bara fråga om att man i konsekvensens namn utgick från att inga större nyheter skulle införas i riksdagens interna arbetssätt när möjligheten till medborgarinitiativ infördes i lagstiftningen. Det är heller

349 I ljuset av vissa statistiska uppgifter ter det sig heller inte helt självklart att en lagmotion från minst hundra ledamöter tas upp som ett ärende i utskottet. I en promemoria (Näkökohtia kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa) som talmanskonferensen behandlade under sitt möte den 17 april 2013 nämns det att sammanlagt 144 sådana lagmotioner hade lämnats räknat från 1989 och att 5 av dessa hade godkänts medan totalt 73 hade förfallit. I fråga om betydelsen av ledamöternas motioner och initiativ, se också *Antti Pajalas* artiklar *Kansanedustajien eduskunta-aloitteet vuodesta 1945*, *Politiikka* 2011, s.153–158, och 99 % raukeaa tai hylätään – entä millaisia ovat hyväksytyt eduskunta-aloitteet?, *Politiikka* 2012, s. 318–326.

350 Betydelsen av de krav som god lagberedning och lagstiftning ställer framgår tydligt av lagutskottets betänkande LaUB 14/2014 rd om medborgarinitiativ MI 3/2013 rd med förslag till lagar om ändring av äktenskapslagen o.a. och av reservationen till betänkandet.

inte egentligen fråga om utskottens arbetsmängd. I sista hand är det fråga om att god lagstiftning kräver expertis och ofta mycket arbete när lagarna tas fram och att riksdagen varken har eller bör få egentlig lagberedningskapacitet. Det behöver heller inte på något sätt äventyra syftet med ett medborgarinitiativ att utskottet behandlar dess lagförslag på samma sätt som andra lagförslag; det går att foga ett önskemål om att lagberedning ska inledas i enlighet med initiativets syfte trots att lagförslaget i initiativet förkastas.

Det är på sin plats med ytterligare några konkreta aspekter på medborgarinitiativen. Medborgarinitiativens främsta syfte och ändamål är att initiativ ”om att en lag skall stiftas” ska läggas fram för riksdagen (GL 53 §), och ett initiativ förutsätts innehålla ”ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas” (L om medborgarinitiativ 4 §). Det viktigaste är således också enligt lagtexterna att ett förslag om att lagstiftningen ska ändras föreläggs riksdagen och att förslaget leder till antingen en lagändring eller ett uttalande till regeringen om att en viss lagstiftningsåtgärd ska inledas, förutsatt att riksdagen ställer sig positiv till förslaget. Ett lagförslag som lämnas till riksdagen måste naturligtvis alltid vara exakt och konkret. Men också ett initiativ som syftar till att riksdagen ska lämna ett uttalande om att lagberedning ska inledas måste vara tämligen konkret och avgränsat. Dessa krav står inte nödvändigtvis i strid med tanken att initiativen ska fungera som en kanal för att inleda medborgardebatt och lyfta fram nya frågor för politisk debatt. Det centrala syftet med medborgarinitiativet som rättslig institution är dock inte att ge upphov eller aktivera till debatt eller att rikta offentlig uppmärksamhet på något. Ju bredare perspektiv och generellare ordalag som används för att beskriva de önskade lagstiftningsåtgärdernas räckvidd och syften, desto större orsak finns det att fråga sig om initiativet eftersträvar det som förutsätts av lagtexter eller om syftet snarare är att skapa politisk debatt om ett visst ämne. – Med tanke på utvecklingen av institutionen är det knappast på längre sikt bra om det ofta läggs fram lagberedningsinitiativ som generellt gäller ett brett område eller en hel sektor och är sparsamt motiverade.³⁵¹

När vi granskar medborgarinitiativen ska vi heller inte glömma att ett initiativ i 4 § i lagen om medborgarinitiativ också förutsätts innehålla ”motivering till förslaget”. Även om man bör ha en flexibel inställning till formkravet är det här också fråga om ett utnyttjande av riksdagens beslutsmaskineri och om vilket slag av förslag som krävs för det och hur förslagen ska vara motiverade. Exempelvis visar medborgarinitiativet om pålsdjursuppfödning (Ö 1/2013 rd) och medborgarinitiativet om ändring av äktenskapslagen o.a. (Ö 10/2013 rd) – vilka båda presenteras kort nedan – att kravet på en saklig motivering som utarbetats med behörig omsorg inte nödvändigtvis står i strid med att initiativen i sista hand bygger på frivillig medborgaraktivitet.

351 Som ett extremt exempel kan vi tänka oss ett medborgarinitiativ som går ut på att ålägga regeringen att snarast möjligt inleda arbetet med att ta fram de lagändringar som behövs för en märkbart lindrigare beskattning av fysiska personer. Kan ett sådant initiativ på ett godtagbart sätt konkret anses innehålla ett sådant ”förslag om att lagberedning ska inledas” som avses i 4 § i lagen om medborgarinitiativ? Knappast.

Ändringen av 53 § i grundlagen, lagen om medborgarinitiativ och ändringarna av riksdagens arbetsordning trädde i kraft den 1 mars 2012. Det första medborgarinitiativet lämnades till riksdagen den 8 mars 2013. Det gällde förbud mot pälsdjursuppfödning. Det initiativet inräknat hade sammanlagt 30 medborgarinitiativ lämnats till riksdagen i början av september 2019. För att ge en liten bild av vilka teman som aktiverat medborgarna nämns titlarna på initiativen i det följande.

Initiativ under den valperiod som upphörde 2015:

Ö 1/2013 rd	Medborgarinitiativ om ändring av djurskyddslagen (meddelats i plenum 8.3.2013)
Ö 9/2013 rd	Medborgarinitiativ: En förnuftigare upphovsrättslag
Ö 10/2013 rd	Medborgarinitiativ om en könsneutral äktenskapslag
Ö 1/2014 rd	Medborgarinitiativ: Ändring av lagen om energicertifikat för byggnader
Ö 2/2014 rd	Medborgarinitiativ: Svenskan som valfritt läroämne på alla utbildningsstadier
Ö 5/2014 rd	Medborgarinitiativ: Strängare straff för rattfylleri

Initiativ under valperioden 2015–2019:

MI 1/2015 rd	Ändring av jourförordningens bestämmelser om förlossningar
MI 2/2015 rd	Lagstadgad rätt för anställda inom hälso- och sjukvården att på grund av övertygelse vägra avsluta liv
MI 3/2015 rd	Medborgarinitiativ om skärpning av straffskalan för sexualbrott mot barn
MI 4/2015 rd	Utvisning av utlänningar som har begått brott
MI 5/2015 rd	Lagfäst förbud mot nollavtal
MI 1/2016 rd	Medborgarinitiativ om att ordna en folkomröstning om Finlands medlemskap i euroområdet
MI 2/2016 rd	Medborgarinitiativ om bevarande av äktenskapet som ett genuint jämställt förbund mellan man och kvinna och om upphävande av den könsneutrala äktenskapslagen
MI 3/2016 rd	Moderskapslag
MI 4/2016 rd	Återinför lönenivåindex som arbetspensionsindex
MI 1/2017 rd	LEX MALM, Lag om Helsingfors-Malms flygplats
MI 2/2017 rd	Motion om eutanasi för en god död
MI 3/2017 rd	Hälso- och sjukvårdslagen, § 50, mom. 3 bör ändras
MI 4/2017 rd	Slopa omställningen till sommartid
MI 1/2018 rd	Avskaffa riksdagsledamöternas anpassningspension
MI 2/2018 rd	Sluta konkurrensupphandla assistans och stöd som är nödvändiga för personer med funktionsnedsättning
MI 3/2018 rd	Upphäv RP 124/2017 rd (gällde upphävande av de lagändringar om bl.a. utkomstskydd för arbetslösa som stiftats på basis av den propositionen)
MI 4/2018 rd	Avskaffa den godtyckliga rätten för försäkrings- och pensionsanstalternas läkare att ogiltigförklara utlåtanden från den behandlande läkaren. Ändra 41 d § i lagen om olycksfallsförsäkring så att den godtyckliga rätten avskaffas
MI 5/2018 rd	Avgiftsfri utbildning på andra stadiet för alla
MI 6/2018 rd	Avskaffning av arvs- och gåvoskatten

Initiativ under den valperiod som inleddes 2019:

MI 1/2019 rd	Förbjud könsstympning av flickor
MI 2/2019 rd	Definiera våldtäkt utifrån avsaknad av samtycke - Samtycke2018
MI 3/2019 rd	Inför ett lagförbud mot mikroplaster i kosmetika
MI 4/2019 rd	Åtgärda de problem som leder till marginalisering av barn och unga redan i lågstadierna
MI 5/2019 rd	Återkalla uppehållstillståndet för och utvisa utlännningar som dömts för sexualbrott i Finland (meddelats i plenum 4.9.2019)

Av dessa medborgarinitiativ har två godkänts, dvs. Ö 10/2013 rd om ändring av äktenskapslagen m.fl. lagar och MI 3/2016 rd om en moderskapslag. I fråga om en del andra av medborgarinitiativen har det godkänts uttalanden som går i linje med deras mål. Behandlingen av medborgarinitiativet har förfallit med stöd av GL 49 §, nämligen MI 1/2016 rd om att ordna en folkomröstning om Finlands medlemskap i euroområdet och MI 6/2018 rd om avskaffning av arvs- och gåvoskatten. Det finns skäl att helt kort ta en särskild titt på de godkända initiativen och det initiativ om ordnande av en folkomröstning som förföll samt på en del särdrag i behandlingen av dem.

Ö 10/2013 rd Medborgarinitiativ. Förslag till lagar om ändring av äktenskapslagen, lagen om registrerat partnerskap och lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet (MI 3/2013 rd). Initiativet innehöll förslag om ändring av de nämnda lagarna, och syftet var att även samkönade par ska ha rätt att ingå äktenskap. Initiativet avsågs inte påverka den rätt som religionssamfund enligt äktenskapslagen har att bestämma villkor och former för kyrklig vigsel. Meddelande om att ärendet hade inkommit lämnades i plenum den 13 december 2013, och ärendet remitterades till lagutskottet.³⁵² Utskottet lämnade ett utförligt betänkande (LaUB 14/2013 rd) efter en omfattande sakkunnigutfrågning. Förslaget i betänkandet var att lagförslagen skulle förkastas. Motiveringen gällde huvudsakligen initiativets syfte, men betänkandet tog också upp frågan om att lagförslagen enligt uppgifter från ministerierna skulle kräva ytterligare lagteknisk beredning och att det dessutom också måste utredas vilka ändringar förslagen kräver i lagstiftningen i övrigt. Betänkandet föregicks av en jämn omröstning. Åtta utskottsmedlemmar lade fram en reservation med en relativt ingående motivering och föreslog att förslaget om att ändra äktenskapslagen skulle godkännas med ändringar och så att lagändringen träder i kraft den 1 mars 2017, att de två övriga lagförslagen skulle förkastas och att ett uttalande skulle godkännas. Enligt uttalandet förutsätter riksdagen att regeringen utan dröjsmål börjar bereda en proposition om de ändringar i andra lagar som en könsneutral äktenskapslag kräver och lämnar propositionen till riksdagen senast den 31 december 2015. Riksdagen godkände lagförslag 1 enligt reservationen i första behandlingen och instämde i utskottets förslag om att förkasta lagförslag 2 och 3. Eftersom riksdagen därmed inte godkände utskottets förslag utan ändringar, remitterades ärendet till stora utskottet. I sitt betänkande (StoUB 2/2014 rd) hänvisade stora utskottet till inhämtad utredning från justitieministeriet och konstaterade att det för att den föreslagna ändringen i äktenskapslagen ska kunna fungera krävs att konsekvensändringar bereds och godkänns i flera andra lagar innan ändringen kan träda i kraft. Efter det att stora utskottet omfattat riksdagens beslut i ärendet godkände riksdagen den 12 december 2014 i andra behandlingen lagförslag 1 i medborgarinitiativet utifrån beslutet i första behandlingen och instämde i stora

352 Här kan det nämnas att en lagmotion (LM 2/2012 rd, ledamot Stubb m.fl.) undertecknad av 76 ledamöter och innehållande lagförslag med i stort sett samma innehåll hade lämnats i februari 2012. Ärendet remitterades till lagutskottet den 21 mars 2012. Utskottet tog emellertid inte upp motionen till egentlig behandling. Utskottets ordförande kritiserades för detta, vilket fick ordföranden att be talmanskonferensen undersöka om hennes förfarande i saken legat i linje med de principer som styr ordförandens arbete. Talmanskonferensen ansåg den 19 februari 2014 att dess anvisningar hade följts och att utskottsordförandens agerande i detta hänseende inte gav anledning till åtgärder.

utskottets förslag att lagförslag 2 och 3 förkastas. Dessutom godkände riksdagen förslaget till uttalande i reservationen till betänkandet. Lagen om ändring av äktenskapslagen stadfästes den 20 februari 2015 (156/2015).³⁵³

MI 3/2016 rd Moderskapslag. Meddelande om initiativet gavs i plenum 13.9.2016. Initiativet innehöll ett förslag till moderskapslag och till vissa lagar som har samband med den. Den föreslagna moderskapslagen innehöll bestämmelser om hur moderskapet bestäms. Enligt lagförslaget är den som har fött ett barn mor till barnet. Förslaget innehöll vidare bestämmelser om att den kvinnliga partnern till den mor som har fött barnet också kan fastställas vara mor till barnet när paret skaffat barnet tillsammans genom assisterad befruktning. Initiativet innehöll också ett förslag till ändring av lagen om assisterad befruktning på så sätt att kvinnopar ska kunna få assisterad befruktning som par. En väsentlig fråga för riksdagsbehandlingen av initiativet var dock det som i början av initiativet uttrycktes på följande sätt: ”Vi undertecknade medborgare föreslår för riksdagen att det stiftas en moderskapslag och vissa lagar som har samband med den enligt ett utkast till proposition som justitieministeriet har berett. Utkastet bygger på ett betänkande från ministeriets arbetsgrupp som beredde ärendet hösten 2014 (JM: Betänkanden och utlåtanden 50/2014) och på remissvaren om betänkandet. Utkastet till proposition är daterat den 2 februari 2015 och publicerades på justitieministeriets webbplats på finska i augusti 2015.” Vidare står det i initiativet att förslagen och deras motiv ”ordagrant [motsvarar] justitieministeriets utkast till proposition av den 2 februari 2015. Det var således i allt väsentligt fråga om att riksdagen genom ett medborgarinitiativ förelades lagförslag som statsrådet tagit fram genom traditionell lagberedning, men som av olika anledningar inte lett till en proposition från regeringen. Lagutskottet föreslog i sitt betänkande (LaUB 1/2018 rd) att lagförslagen i initiativet godkänns, vissa i ändrad lydelse, och dessutom att medborgarskapslagen ändras. Riksdagen godkände förslagen enligt betänkandet den 28 augusti 2018 (RSk 1/2018 rd).

MI 1/2016 rd Medborgarinitiativ om att ordna en folkomröstning om Finlands medlemskap i euroområdet. Initiativet lämnades in den 10 mars 2016. Det rör sig om ett säregt medborgarinitiativ så till vida att det i sak gäller vidtagande av en viss åtgärd – att ordna en folkomröstning – och att det därmed inte fullt ut motsvarar tanken i GL 53 § 3 mom. om ett initiativ ”för ... att en lag skall stiftas”. Enligt GL 53 § 1 mom. ska beslut om att ordna en folkomröstning emellertid fattas genom lag (om folkomröstning i en specifik fråga). I den regeringsproposition utifrån vilken bland annat tillägget om medborgarinitiativ infördes i GL 53 § sägs det också uttryckligen (RP 60/2010 rd, s. 40) att ett medborgarinitiativ även ska kunna avse ”att en lag om en rådgivande folkomröstning ska stiftas med stöd av 53 § 1 mom. i grundlagen”. Det innebär att initiativet kunde behandlas som ett medborgarinitiativ enligt GL 53 § 3 mom. Det remitterades till grundlagsutskottet 28.4.2016., och även till eko-

353 Det bör noteras att syftet med medborgarinitiativet MI 2/2016 rd, som lämnades in 22.6.2016, var att upphäva den lag 156/2015 som nämns i texten före den ikraftträdandedag som anges där, den 1 mars 2017. Syftet var att bestämmelserna i den äktenskapslag som då fortfarande gällde skulle förbli i kraft och att äktenskap även i fortsättningen bara skulle kunna ingås mellan en man och en kvinna. Initiativet remitterades till lagutskottet, som beslutade begära grundlagsutskottets utlåtande i ärendet. Grundlagsutskottet granskade i sitt utlåtande kort också en konstellation där man med hjälp av ett nytt medborgarinitiativ strävar efter att upphäva en lag som stiftats utifrån ett tidigare medborgarinitiativ. Utskottet konstaterade bland annat följande om medborgarinitiativ (GrUU 1/2017 rd): ”[Ett medborgarinitiativ] kan också utan grundlagshinder avse ändring eller upphävande av en lag som stiftats till följd av ett medborgarinitiativ. Utskottet anser att ett medborgarinitiativ där det föreslås ändringar i en lag som nyligen antagits av riksdagen rimmar illa med det syfte som initiativen sades ha när medborgarinitiativen infördes, dvs. att lyfta fram nya frågor för politisk debatt. Samtidigt har lagstiftaren rätt och möjlighet att ändra lagstiftningen på det sätt som samhällsutvecklingen kräver. Grundlagsutskottet vill också påpeka att till skillnad från vad som gäller i fråga om propositioner kan riksdagens utskott självständigt besluta om de tar upp ett medborgarinitiativ till behandling och hur det i så fall behandlas (se PeVP 103/2016 vp).” Lagutskottet föreslog att initiativet skulle förkastas (LaUB 1/2017 rd). Riksdagen förkastade initiativet (RSk 3/2017 rd).

nomiutskottet för utlåtande. Ekonomiutskottet lämnade 14.6.2016 utlåtandet EkUU 20/2016 rd, och underströk där bland annat vikten av en stabil finansmarknad samt påpekade att ”att redan en misstanke om att Finland kan lösgöra sig ur eurosystelet skulle innebära ett hot mot stabiliteten inom vårt bank- och finansieringssystem”. Grundlagsutskottet behandlade ärendet och kom fram till att det inte lämnar betänkande. I stället godkände utskottet på sitt sammanträde 25.11.2016 (PeVP 103/2016 rd) ett ställningstagande till protokollet med ett konstaterande att handlingarna i ärendet är offentliga. I sitt ställningstagande sade utskottet bland annat följande:

”Utskottet har beslutat att inte lämna betänkande om initiativet. Som motivering framför utskottet följande. (2) Behandlingen av medborgarinitiativ i utskott avviker från behandlingen av exempelvis propositioner. Utskottet beslutar självständigt om och hur det behandlar ett medborgarinitiativ. Med anledning av en utredning kan det utskott till vars uppgifter det skulle höra att upprätta ett betänkande i frågan stanna för den uppfattningen att medborgarinitiativet inte har något understöd i utskottet och därför inte behöver behandlas mer utförligt. Utskottet har ingen skyldighet att upprätta betänkanden om medborgarinitiativ.

(3) Enligt lagen om medborgarinitiativ kan ett medborgarinitiativ gälla en fråga som ingår i riksdagens lagstiftningsbehörighet. Bland de viktigaste ärenden som inte omfattas av initiativrätten finns enligt motiveringen till ändringen av grundlagen (RP 60/2010 rd, s. 40/I) godkännande och uppsägning av internationella förpliktelser. Utskottet menar att det verkar uppenbart att betydelsen av det aktuella medborgarinitiativet till avsevärd del gäller Finlands nationella förpliktelser, antingen som medlem i EU eller som part i EMU-relaterade avtal med andra EU-länder. Finlands medlemskap i euroområdet är i konstitutionellt hänseende en internationell förpliktelse.

(4) Det avgörande är ändå enligt utskottet att initiativet med hänsyn till ärendets betydelse är bristfälligt i sak och dåligt berett på de allra väsentligaste punkterna. [...] Även om initiativet gällde att inleda lagberedning innehåller det enligt utskottet inte i det här ärendet om internationella förpliktelser något sådant entydigt förslag om en folkomröstning och genomförandet av den inklusive röstningsalternativ som kunde läggas till grund för ett riksdagsbeslut och således kunna fungera som underlag för behandling i plenum utan grundlig beredning i statsrådet.”

Utan betänkande från det beredande utskottet kom ärendet inte upp till behandling i plenum och behandlingen av ärendet konstaterades senare ha förfallit med stöd av GL 49 §.

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 övriga verksamhet: det utgör likaså stiftande av lag, och det är riksdagen som står i fokus för lagstiftningsförfarandet och har beslutanderätt.

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 vilken majoritet som krävs för ändring av grundlagen. 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 §).³⁵⁴ I och med lantdagsreformen 1906 övergick man i ett steg till ett av Europas modernaste representativa organ, som också bildades på ett mycket demokratiskt sätt. Redan med tanke på den praxis som iakttagits hittills och det nya lagstiftningsorganets representativa karaktär föll det 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 val. Dessutom intogs i grundlagen möjligheten att förklara ett lagförslag brådskande. 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.³⁵⁵

Grundlagsordning ska 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.³⁵⁶ 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 ska vara ”avgränsade”. Härmed avses inte antalet bestämmelser i undantagslagen som avviker från grundlagen i sig, utan att lagens från grundlagen avvikande innehåll ska 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

354 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 pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan (Helsinki 1989), s. 418–426, 59–72.

355 Ang. utformningen av LO 1906 60 § se Jyränki 1989, s. 456–464.

356 Ang. undantagslagsförfarandets utformning och utveckling se kort t.ex. Jyränki 1989, s. 492–511 och Jyränki 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. I verket Bilaga till betänkandet av uppföljningsarbetsgruppen för grundlagen. Justitieministeriet, Arbetsgruppsbetänkande 2002:8, s. 123–253.

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 bör i enlighet med detta användas endast när det är fråga om att inom staten sätta i kraft internationella förpliktelser – vilkas innehåll inte kan formuleras av riksdagen.³⁵⁷

Grundlagsordningen skiljer sig från vanlig lagstiftningsordning endast i fråga om omröstningen under den andra behandlingen – och beroende på situationen förfarandet efter den. Enligt det förfarande som är avsett att utgöra huvudregel ska 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 ska 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 ska öppnas på nytt, utan enbart att beslutet om godkännande eller förkastande skjuts fram.

Kravet på att lagförslaget efter valet ska 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 enligt RO 73 § skulle 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 beto-

357 Ang. ”avgränsade” undantag se RP 1/1998 rd, s. 125–126. Ang. principen att undvika undantagslagar, se GrUB 10/1998 rd, s. 21–22 och Veli-Pekka Viljanen, Poikkeuslakien vältämisen 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 färledsavgift och GrUU 54/2005 rd och GrUU 6/2006 rd om militär krishantering. Ang. möjligheten att tillämpa undantagslagar i allmänhet och möjligheten att vid stiftandet av lag undantagsvis stödja sig på en tidigare undantagslag som ger vissa befogenheter, se även GrUU 61/2010 rd om reformen av vattenlagstiftningen, s. 5.

nade emellertid då att begränsningen ”med oförändrat sakinnehåll” skulle tolkas mycket snävt. Samma begränsning intogs som sådan i 73 § i den nya grundlagen.³⁵⁸

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 mom., kan man svårligen tänka sig att det finns något annat alternativ för 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. Att på detta sätt lämna en lag vilande som hör till samma lagstiftningsprojekt som en lag som ska stiftas i grundlagsordning och som är avhängig av den lagen har ibland kallats att tekniskt lämna den vilande. 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

358 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.” För ett exempel från senare tid på tolkningar av kravet ”med oförändrat sakinnehåll”, se GrUU 20/2011 rd om ett vilande förslag till beredskapslag. Grundlagsutskottet konstaterade att det i praktiken kan finnas tre typer av ändringar som behöver göras i de vilande lagförslagen. För det första fanns det hänvisningar i beredskapslagen som gällde lagar som ändrats eller upphävts senare. Utskottet menade att en uppdatering av dessa hänvisningar inte bereder några konstitutionella problem. Det var ur grundlagssynpunkt inte heller några problem med uppdatering av hänvisningar till bestämmelser om tidsfrister enligt andra lagar, när dessa bestämmelser senare flyttats till en annan lag. Den tredje gruppen utgjordes av vilande lagförslag som innehöll ändringar i senare upphävda lagar eller i lagar som ersatts av en ny lag. Angående dessa lagförslag konstaterade utskottet att de inte längre kan godkännas, ”eftersom upphävda lagar inte kan ändras”, och tillade att grundlagen inte heller tillåter ”att det föreskrivs om sakinnehållet i en lag som godkänts att vila genom att ändra en annan, gällande lag”.

innehåll” gäller också detta slag av lagförslag som lämnats vilande tillsammans med det lagförslag som godkänts att vila.³⁵⁹

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 lantlagsordningen 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.³⁶⁰ Eftersom 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 bunden 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.³⁶¹

Ett lagförslag kan förklaras brådskande genom ett beslut som har understötts av minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Förslaget om att lagförslaget ska förklaras brådskande ska, om det inte har lagts fram i utskottets betänkande, framläggas vid den andra behandlingen av ärendet innan debatten har förklarats avslutad (AO 53 § 5 mom.). Om ett lagförslag förklaras brådskande ska 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.³⁶² Om ett för-

359 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 (PR 121/1995 rd).

360 Erich (1924, s. 356) beskriver de situationer där ett lagförslag kan förklaras brådskande utgående från LO 60 § som följer (översättning ad hoc): ”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.” På liknande sätt beskrivs det brådskande förfarandet hos Tammio 1948, s. 90.

361 Ang. användningen av de alternativa grundlagsordningarna före 1970 se Seppo Laakso, Perustuslainsäädäntöjäristyksen ja sen käyttäminen vuosina 1919–1970, Tampereen yliopisto, Oikeustieteen laitos, 1/1973 A Tutkimuksia, spec. s. 32, 38. Av framställningen framgår att av de granskade lagarna som stiftats i grundlagsordning hade cirka 90 procent förklarats brådskande och att av de lagar som innehöll egentliga ändringar av grundlagen hade över hälften godkänts att vila.

362 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 jorrdispositionslagen. 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 vp ptk, s. 1291–1293.

slag om att ett lagförslag ska förklaras brådskande inte får behövt fem sjättedels understöd vid omröstningen, ska ärendet behandlas enligt huvudregeln. Då ska plenum med en majoritet av rösterna besluta att lagförslaget godkänns att vila över följande riksdagsval.³⁶³

Grundlagsutskottet har under den nuvarande grundlagen vid olika tillfällen granskat möjligheten att tillämpa förfarandet för att förklara ett förslag brådskande när det gäller att lagstifta om ändringar i grundlagen – och inte bara undantag från grundlagen – och ansett det vara motiverat att här förhålla sig mycket restriktivt till ett sådant förfarande. Det färskaste exemplet på sådana ställningstaganden från utskottets sida står att finna i utskottet betänkande om propositionen med förslag om att ändra 10 § i grundlagen (RP 198/2017 rd). Utskottet behandlade synnerligen ingående lagstiftningsordningen för ändring av grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 9–11) och konstaterade följande:

”Grundlagsutskottet har med tanke på grundlagens relativa beständighet och statsrättsliga status ansett att det är viktigt att ändringar i texten i grundlagen behandlas enligt huvudregeln, dvs. i normal grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. Förfarandet enligt 73 § 2 mom. där förslaget förklaras brådskande bör enligt utskottet inte användas, om det inte finns ett exceptionellt trängande behov av att snabbt ändra grundlagens lydelse (GrUB 5/2005 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har också sett det som mycket viktigt att den brådskande behandlingsordningen inte utnyttjas annat än i tvingande situationer och att behandlingen av grundlagsändringar sker i normal ordning också i praktiken (GrUB 10/2006 rd, s. 6). [...]

Att brådskande förfarande är exceptionellt framhävs i och för sig av det höga kravet på kvalificerad majoritet. Brådskande förfarande kan inte tillämpas om det i riksdagen inte råder en bred samsyn på behovet av och innehållet i grundlagsändringen. Med beaktande av det som står i propositionen, utlåtandena från de andra utskotten och övriga sakkunnigutredningar som grundlagsutskottet fått anser grundlagsutskottet att man kan tänka sig att situationen nu avviker från de grundlagsändringar som utskottet tidigare granskat på så sätt att det nu undantagsvis finns ett trängande behov av att tillämpa brådskande förfarande (GrUB 5/2005 rd, s. 5) och att situationen är tvingande (GrUB 10/2006 rd, s. 6).

Grundlagsutskottet drar slutsatsen att det inte finns något absolut konstitutionellt hinder för att undantagsvis behandla ändringen av grundlagen i brådskande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen, om kravet på fem sjättedelar av de avgivna rösterna uppfylls i enlighet med bestämmelsen. Utskottet framlägger dock inte något förslag enligt 53 § 5 mom. i riksdagens arbetsordning om att förklara lagförslaget brådskande. Kombinerat med utskottets tidigare praxis understryker detta att normalt förfarande enligt 73 § 1 mom. i grundlagen härefter tillämpas när grundlagen ska ändras. Det är huvudregeln enligt utskottets vedertagna praxis. Om det aktuella förslaget avses bli förklarat brådskande i riksdagen, ska ett förslag om detta enligt 53 § 5 mom. i riksdagens arbetsordning framläggas i den andra behandlingen i plenum innan debatten har avslutats.”

Grundlagsutskottets uttalanden om möjligheten att använda brådskande förfarande vid ändring av grundlagen är inte sådana utlåtanden om grundlagsenligheten som avses i GL 74 §. Detta framgår egentligen också av slutet på citatet, där möjligheten att använda brådskande förfarande lämnas öppen. Uttalandena är således inte juridiskt bindande för

363 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 procent sådana där förslaget om att lagen skulle förklaras brådskande hade förkastats vid omröstningen och lagen därefter hade godkänts att vila.

plenum, utan det avgörande är om ett förslag om att förklara ett lagförslag brådskande har lagts fram i utskottets betänkande eller i plenum och vad plenum beslutar med anledning av det (GL 73 § 2 mom. och AO 53 § 5 mom.). En annan sak är att grundlagsutskottets ställningstaganden självfallet kan ha till och med en mycket stor faktisk betydelse när förfaringssätt väljs.³⁶⁴

Såsom framgår av slutet av avsnittet om förfarandet när lagar stiftas har man när beslut om lagförslag fattas i plenum i praktiken från fall till fall följt ett förfarande där det utan omröstning konstateras att beslutet har fattats enhälligt. De olika principiella och tekniska frågor som anknyter till denna praxis aktualiserades synnerligen tydligt i slutskedet av den ovan nämnda processen för att ändra GL 10 §. En kort beskrivning av processen åskådliggör vilken betydelse praxis och normsituationen hade i frågan.

Som sagt visar eller reglerar ingen skriven bestämmelse att ett beslut i plenum i vissa situationer kan anses ha blivit fattat enhälligt utan omröstning. Ett centralt inslag i processen är att om ett visst förslag till beslut av plenum har lagts fram i det betänkande som ligger till grund för behandlingen i plenum och om ett förslag som avviker från förslaget i betänkandet inte har lagts fram för plenum på det sätt som arbetsordningen kräver (främst AO 58 §), konstateras det att förslaget i betänkandet (när det inte finns något avvikande förslag att rösta om) har godkänts utan omröstning (det behövs inget omnämnande av enhällighet när beslutet slås fast officiellt). Även om detta förfaringssätt inte framgår av bestämmelserna är det dock helt etablerat med stöd av långvarig praxis.³⁶⁵ Att förfaringssättet etablerats förklaras av en strävan till smidiga förfaranden i plenum och till att undvika förfaranden som anses obefogade. En väsentlig omständighet med tanke på förfarandets acceptabilitet är emellertid att det inte är fråga om att frånta någon möjligheten att rösta, dvs. möjligheten att uttrycka sin åsikt vid en omröstning. En ledamot har nämligen alltid möjlighet att genom ett förslag (som fått bifall) föra en fråga exempelvis om innehållet i ett lagförslag eller om att förklara ett lagförslag brådskande till omröstning.

Lagförslaget i proposition RP 198/2017 rd med förslag till lag om ändring av 10 § i grundlagen hade 26.9.2018 godkänts i första behandlingen i enlighet med grundlagsutskottets

364 Det faktum att det inte är fråga om ett ställningstagande till grundlagsenligheten enligt GL 74 § när utskottet dryftar möjligheten att använda brådskande förfarande har eventuellt inverkat på vissa formuleringar i betänkandet. Det framhåvs i betänkandet att "det inte finns något absolut konstitutionellt hinder", vilket inte fullt ut känns som ett vedertaget sätt för utskottet att uttrycka sig på, och formuleringens syfte förblir därför delvis oklart. Kan det över huvud taget finnas juridiska hinder – absoluta eller smärre – i den situation som avses i betänkandet eller handlar bedömningen av möjligheten att använda brådskande förfarande i själva verket här "endast" om förfätningspolitiska bedömningar och utveckling av praxis? – I ärendet i fråga lades ett förslag om att förklara lagförslaget brådskande fram i plenum, och det godkändes med rösterna 178–13, se plenum 3.10.2018 (PR 94/2018 rd).

365 Det framgår av äldre litteratur att förfarandet verkligen är etablerat. I en kommentar från 1939 konstaterar Hakkila (s. 598) om RO 78 §, som gällde omröstningsförfarandet, att dess ordalydelse visserligen verkar förutsätta att ett omröstningsförslag ska läggas fram också i ett ärende där det inte har framkommit några meningsskiljaktigheter, men lite senare säger han ändå att det är helt etablerad praxis att ett beslut där talmannen konstaterar att riksdagen är enhällig fattas utifrån ett sådant konstaterande utan omröstning. Han slår också fast (s. 599 och 574) att förfarandet kan tillämpas också vid beslut som fattas med kvalificerad majoritet. En av riksdagens tidigare (general)sekreterare, E.H.I. Tammio, säger i en publikation från 1948 (s. 89) att om ingen motsätter sig att ett lagförslag förklaras brådskande eller föreslår att ett lagförslag förkastas, har det i såväl grundlagsärenden som andra lagstiftningsärenden som kräver kvalificerad majoritet i praktiken godkänts att enhällighet i beslutet konstateras i stället för att en formell omröstning genomförs. Seppo Laakso hänvisar till en tabell i sin utredning från 1973 (s. 38–39) och konstaterar att resultatet i tabellen visar att det har rätt synnerligen stor enighet i beslutsfattandet om att förklara ärenden brådskande: 83 procent av alla beslut om att förklara lagförslag brådskande har fattats enhälligt. Endast i en knapp femtedel av fallen har det krävts omröstning.

betänkande. I andra behandlingen i plenum 3.10.2018 föreslog talmannen ett uttalande om det voteringsförfarande som skulle iakttas. I protokollet har talmannens uttalande och konstaterande av vad beslutsprocessen resulterade i till de relevanta delarna antecknats på följande sätt (PR 94/2018 rd, punkt 3):

”Debatten om ärendet avslutades i plenum 2.10.2018. Under debatten har Tapani Tölli understödd av Mika Kari föreslagit att lagförslaget förklaras brådskande genom ett beslut som fattas med minst fem sjättedelars majoritet av de avgivna rösterna.

Om riksdagen beslutar att inte förklara lagförslaget brådskande anses det ha blivit antaget att lämnas vilande till det första riksmötet som hålls efter följande riksdagsval. Antas förslaget att förklara lagförslaget brådskande anses lagförslaget samtidigt ha blivit godkänt. [...]

Lagförslaget lämnas vilande ’ja’ lagförslaget förklaras brådskande ’nej’. Omröstningsresultat: 13 ja, 178 nej; 8 frånvarande (omröstning 1).

Riksdagen förklarade lagförslaget i proposition RP 198/2017 rd, vars innehåll godkändes i första behandlingen, som brådskande. Riksdagen godkände lagförslaget i proposition RP 198/2017 rd utifrån beslutet i första behandlingen. Andra behandlingen av lagförslaget avslutades. Ärendet slutbehandlat.”

Det var främst det förfarande som tillämpades när plenum fattade beslut och inte så mycket själva innehållet som ledde till en del kritiska kommentarer i pressen och bland annat till krav på att procedurfelet skulle rättas till. Republikens president stadfäste lagen om ändring av 10 § i Finlands grundlag den 5 oktober 2018. Presidenten avvek dock från sedvanlig praxis och lämnade ett uttalande till statsrådets protokoll i anknytning till beslutet om att stadfästa lagen. Där slår presidenten fast att grundlagsändringen ostridigt motsvarar riksdagens vilja och att beslutet i ärendet fattades genom ett förfarande som riksdagen enhälligt har godkänt och att han därför fastställer riksdagens svar. Uttalandet faktiska innehåll var dock en kritisk bedömning av förfarande i plenum den 3 oktober 2018. Presidenten konstaterade att riksdagens talman i plenum den 3 oktober 2018 lade fram ett omröstningsförslag med följande avslutning: *”Antas förslaget att förklara lagförslaget brådskande anses lagförslaget samtidigt ha blivit godkänt.”* Riksdagen godkände omröstningsförslaget, men presidenten ansåg att enligt grundlagen ska ordningen emellertid vara den att man först röstar om att förklara ärendet brådskande och därefter om själva förslaget. I det här fallet hade inga ändringsförslag gjorts och därför borde det ha konstaterats särskilt att grundlagsändringen var godkänd. Också i offentligheten uppstod enligt presidenten en felaktig bild: omröstningen om brådskande förfarande tolkades som en omröstning om lagens innehåll.

Efter att ha konstaterat att lagen har stadfästs tillade presidenten slutligen att han vill fästa riksdagens uppmärksamhet vid att förfarandet enligt grundlagen bör följas bokstavligen.

I procedurfrågan är det lätt att instämma i det som presidenten säger i sitt uttalande. Riksdagen hade godkänt lagförslaget på ett sätt som uppfyller grundlagens krav och det fanns därför inga hinder för att stadfästa lagen. Talmannens sätt att formulera omröstningsförslaget var dock sådant att det kan leda till den uppfattningen att man vid omröstningen om brådskande förfarande också (”samtidigt”) tog ställning till om själva lagförslaget skulle godkännas. En sådan uppfattning är dock uppenbart felaktig – en omröstning om att förklara ett ärende brådskande gäller endast beslutsförfarandet, inte alls själva beslutet i sakfrågan. Trots den vilseledande – eller till och med felaktiga – formuleringen av omröstningsförslaget kan det tillämpade beslutsförfarandet anses vara förenligt med grundlagens bestämmelser och etablerad praxis vid tillämpningen av dem. Beslutet om att förklara ärendet brådskande har således fattats på behörigt sätt och beslutet om att godkänna innehållet i lagändringen har fattats i enlighet med godtagbar praxis (utskottets förslag anses ha blivit godkänt när avvi-

kande förslag inte har lagts fram; utfallet när det gäller brådskande förfarande och utfallet när det gäller godkännande av innehållet presenteras dessutom separat från varandra i talmannens konstaterande om utgången av hela behandlingen av ärendet). De grundläggande elementen i det tillämpade förfarandet var korrekta och därför kunde inte heller det felaktigt formulerade uttalandet av talmannen ge någon anledning till ett rättelseförfarande.

Vad är då det lämpliga sättet att formulera talmannens omröstningsförslag och slutsatsen om utgången i omröstningen? När regeringens proposition RP 69/2009 rd med förslag till lag om ändring av 30 och 39 § i självstyrelselagen för Åland behandlades under 2009 års riksmöte föreslog grundlagsutskottet i sitt betänkande (GrUB 7/2009 rd) att lagförslaget godkänns utan ändringar och att det behandlas i brådskande förfarande. Lagens innehåll godkändes i enlighet med betänkandet i första behandlingen. I andra behandlingen (10.11.2009, PR 103/2009 rd, ärende 26) antecknades andra vice talmannens omröstningsförslag och beslutet i protokollet på följande sätt:

”Det lagförslag vars innehåll godkändes vid första behandlingen ska behandlas i g[r]undlagsordning. Först fattar riksdagen beslut om grundlagsutskottets förslag att förklara lagförslaget brådskande, vilket kräver fem sjättedelars majoritet. Om utskottets förslag godkänns ska riksdagen besluta godkänna eller förkasta lagförslaget. Ett godkännande kräver två tredjedelars majoritet. Om lagförslaget inte förklaras brådskande ska riksdagen besluta lämna lagförslaget att vila till det första riksmötet som hålls efter följande riksdagsval eller förkasta det.

Ingen debatt.

Beslut

Riksdagen förklarade lagförslaget som brådskande, vars innehåll godkändes vid första behandlingen. Riksdagen godkände lagförslaget utifrån beslutet i första behandlingen. Andra behandlingen av lagförslaget avslutades. Ärendet slutbehandlat.”

Den valda formuleringen gör en klar skillnad mellan beslutet om att förklara ärendet brådskande och beslutet om att godkänna eller förkasta lagförslaget. Det finns ingen rättslig förpliktelse att använda just en viss formulering, men denna skillnad bör tydligt framgå av omröstningsförslaget i plenum och när det slås fast vilka beslut som fattats. Om formuleringarna utvecklas kan en högre informativitet både för ledamöternas och för allmänhetens vidkommande tala för att det också ska sägas klart ut vilka beslut som fattas utan omröstning och på vilka grunder. I dagens läge går det genomföra till och med en brådskande ändring av grundlagen utan en enda omröstning och utan att det uttalat av handlingarna framgår hur detta är möjligt.

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 ska sättas i kraft nationellt och som anses höra till området för lagstiftning, ska dessa förpliktelser göras till en del av landets gällande rätt genom en separat ikraftsättandelag. Ett förslag till ikraftsättandelag vars innehåll avviker 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 val. Å andra sidan har det inte ansetts korrekt att en liten minoritet skulle kunna avgöra godkännandet av fördrag eller åtminstone tidtabellen för godkännandet genom den stora kvalificerade majoritet som krävs för att en lag ska förklaras brådskande. Därför 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 ska stiftas i grundlagsordning – utan att lämnas vilande ska godkännas genom ett beslut som har understötts av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Detta förfarande som nu regleras i GL 95 § 2 mom. har i litteraturen av tradition kallats inskränkt grundlagsordning. Enligt bestämmelsen ska förfarandet tillämpas även på ikraftsättandelagar som gäller ändring av rikets territorium.³⁶⁶

Tillämpningsområdet för den ovan nämnda inskränkta grundlagsordningen – dvs. det förfarande som ska följas vid stiftandet av lagar som syftar till att sätta i kraft internationella förpliktelser vars innehåll anses avvika från grundlagen – följer av förståeliga skäl ändringarna i det innehåll i grundlagen med vilket innehållet i den internationella förpliktelse som ska sättas i kraft måste jämföras. En viktig ändring i detta avseende gjordes vid justeringarna av grundlagen 2011 (1112/4.11.2011), då det genom en ändring av GL 95 § 2 mom. blev enklare att överföra behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution. Enligt den nya ordalydelsen i bestämmelsen förutsätter godkännande av en internationell förpliktelse som innebär en sådan överföring två tredjedels majoritet endast om förpliktelsen gäller ”med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet”. Samtidigt gjordes en annan ändring, som med tanke på tillämpningen av inskränkt grundlagsordning och förfarandet med undantagslagar i allmänhet är betydande men som till sin utsträckning förblivit något oklar.

Ändringen av ordalydelsen i GL 95 § 2 mom. avser endast att underlätta överföring av den behörighet som avses ovan. Om överföringen av någon behörighet anses vara betydande med hänsyn till Finlands suveränitet, berörs överföringen fortsättningsvis av det krav på två tredjedels majoritet som nämns i slutet av momentet. Även om majoritetskravet således var oförändrat och ändringen av bestämmelsens ordalydelse i sig inte heller annars antyder det, har man i lagstiftningshandlingarnas motivering till ändringen likväl utgått från att det efter ändringen av grundlagen vid godkännande av en sådan betydande överföring av behörighet inte längre är frågan om ett avsteg från grundlagen eller ett undantagslagsförfarande, utan om en i grundlagen anvisad separat (kvalificerad) lagstiftningsordning, på samma sätt som den särskilda lagstiftningsordning som gäller

366 Ang. utformningen av denna lagstiftningsordning och dess användning se Ilkka Saraviita, Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsittelystä ja muuttamisesta. Lakimies 1969, s. 335–352. I artikeln används synbarligen för första gången benämningen inskränkt grundlagsordning, eller rättare den finska motsvarigheten ”supistettu perustuslainsäätämisjärjestys”, se s. 336, not 1. Ang. motiveringen till lagstiftningsordningen när den nya grundlagen stiftades se RP 1/1998 rd, s. 152.

inrättande av en fond utanför statsbudgeten (GL 87 §).³⁶⁷ Grundlagsutskottet hade redan tidigare framhållit att det finns skäl att ompröva ”om det i grundlagen behövs en särskild bemyndigandebestämmelse om överföring av befogenheter till unionen”.³⁶⁸ Revideringens betydelse förblir i viss mån oklar, eftersom ändringen likväl inte infördes genom en särskild bemyndigandebestämmelse, utan endast genom en i momentet om inskränkt grundlagsordning placerad lindringsbestämmelse som reducerar momentets tillämpningsområde.³⁶⁹ Det har veterligen hittills inte förekommit något fall där det uttryckligen har konstaterats att en lag om ikraftträdande av ett fördrag stiftats i denna nya ordning, dvs. med två tredjedelars majoritet men utan avvikelser från grundlagen.

Bestämmelserna om lagarnas ingresser har betydelse i synnerhet när grundlagsordning tillämpas. I 20 § i regeringsformen 1919 förutsattes det att det 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

367 Motiveringen till den nya lagstiftningsordningen är tämligen begränsad. Några korta antydningar ges i den aktuella propositionen (RP 60/2010 rd); allmänna motiveringen s. 22/1, 27–28 och 29/1 samt detaljmotiveringen s. 45–46. Tanken bakom dessa omnämnanden framgår av följande konstaterade om den föreslagna bestämmelsen (s. 45): ”Bestämmelserna innebär att överföringen måste ske i den ordning som grundlagen anger för dessa fall och att inte heller överföring av betydande behörighet längre ska anses utgöra ett undantag från grundlagen. Detta beslutsfattande med kvalificerad majoritet är närmast jämförbart med grundlagsbestämmelserna om ändring av rikets territorium (94 § 2 mom. och 95 § 2 mom.) eller med fonder utanför statsbudgeten (87 §).” Denna tanke framfördes i tämligen liknande ord också i grundlagsutskottets betänkande GrUB 9/2010 rd, s. 7. Strax därefter säger utskottet följande: ”Å andra sidan är ändringen också principiellt viktig, eftersom överföringen av behörighet på detta sätt tydligare blir en del av vårt nationella konstitutionella system.”

368 Se GrUU 13/2008 rd, s. 9, om Lissabonfördraget samt GrUU 36/2006 rd, s. 14.

369 I propositionsmotiven (RP 60/2010 rd, s. 46) sägs följande: ”De föreslagna bestämmelserna medför inte helt att behovet av undantagslagar försvinner i samband med ikraftträdande av internationella förpliktelser. Vid sidan av överföring av behörighet kan en internationell förpliktelse innehålla sådant som särskilt bör beaktas i relation till de grundläggande rättigheterna.” Konstaterandet är förstaeligt såtillvida att propositionens granskning av ändringen av hela GL 95 § i sak nästan enbart fokuserade på frågan om överföring av behörighet. Kommentaren kan å andra sidan anses uttala en självklarhet, eftersom det i den aktuella bestämmelsen fortfarande står ”Om förslaget dock gäller grundlagen”, vilket enligt vedertagen praxis anses avse fördrag som inkräktar på det skydd som ges i grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Beredningen av den nya lagstiftningsordningen kan anses behäftat med ett principiellt problem i det att lagstiftningsordningen inte grundar sig på någon som helst författningstext – ändringen av GL 95 § skulle mycket väl kunnat göras och motiveras utan någon hänvisning till den nya lagstiftningsordningen – utan endast på korta uttalanden i propositionsmotiven och utskottets betänkande. Det kan å andra sidan uppstå små praktiska problem genom att den ändrade meningen i GL 95 § 2 mom. nu ligger till grund för såväl den nya lagstiftningsordningen som den inskränkta lagstiftningsordning (undantagslagsförfarandet) som fortfarande tillämpas, och åtskillnaden mellan dessa förfaranden måste enligt GL 79 § 1 mom. kunna beaktas också i lagingressen. (Om och när den föreslagna lagstiftningsordningen jämföras med lagstiftningsordningen för inrättande av en fond utanför statsbudgeten (GL 87 §), kan det i detta sammanhang också vara av betydelse att grundlagsutskottet har förutsatt (GrUU 35/2014 rd, s. 4/II) att den i GL 87 § avsedda lagstiftningsordningen anges i lagingressen. – Ang. den principiella bakgrunden till de konstitutionella arrangemangen för behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna och ändringarna av GL 94 och 95 §, se Janne Salminenens färska doktorsavhandling *Yhä läheisempään liittoon? Tutkielmia valtiosäännön integraationormin sisällöstä ja vaikutuksista* (Turku 2015), bl.a. s. 125–131.

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 ska framgå av lagen om den har stiftats i grundlagsordning.³⁷⁰ Kravet att det ska meddelas att lagen har stiftats i grundlagsordning torde gälla stiftande av lagar i ”alla” typer av grundlagsordning, dvs. vanliga beslut och beslut som förklaras brådskande i enlighet med GL 73 § och utöver dessa även den ovan granskade inskränkta grundlagsordningen enligt GL 95 § 2 mom. Det förutsätts inte i GL 79 § 1 mom. – eller i dess förarbeten (se föregående fotnot) – att lagstiftningsordningen ska anges i andra lagar än de som stiftas i grundlagsordning. Grundlagsutskottet intog dock nyligen en ståndpunkt enligt vilken det är skäl att i lagingressen ange lagstiftningsordningen i de fall som avses i GL 87 § om fonder utanför statsbudgeten.³⁷¹

Ett meddelande om att lagen stiftats i grundlagsordning, som ska intas i ingressen enligt förpliktelsen i grundlagen, kan anses ha enbart en konstaterande betydelse så till vida att det avgörande ändå är 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 ingressen tar man ställning till frågan om lagen ska 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 ska iakttas i den andra behandlingen är bundet till den redan bestämda ingressen är en självklarhet i parlamen-

370 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 mom. följande: ”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 §).”

371 Se GrUU 35/2014 rd om lagen om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag m.m., där utskottet konstaterar (s. 4/II): ”Men det krävs sådan kvalificerad majoritet som anges i den paragrafen [GL 87 §] för att lagförslaget om inrättande av fonden ska kunna godkännas. Lagstiftningsordningen ska anges i lagingressen och därför bör den kompletteras.” Ingressen kompletterades, se EkUB 20/2014 rd och lagen om myndigheten för finansiell stabilitet 1195/19.12.2014, som utskottets anmärkning gällde.

tarisk praxis som man i allmänhet inte behöver fästa större uppmärksamhet vid. I några exceptionella situationer har det emellertid fått politisk relevans.³⁷²

Vissa specialbestämmelser

Den principiellt och i praktiken överlägset viktigaste uppgiften för riksdagen i anslutning till lagstiftningsordningen är gränsdragningen mellan lagar som stiftas i vanlig lagstiftningsordning och lagar som kräver grundlagsordning. 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 1992.³⁷³ 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.³⁷⁴ Ett arrangemang som avsevärt påverkade stiftandet av vanliga lagar var också den redan tidigare antydda möjligheten att lämna vanliga lagar att vila.³⁷⁵

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 mom., som är en principiellt viktig procedurregel. Enligt den ska 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. Bestämmelsens hänvisning till särskilda

372 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 205.

373 Ang. lagstiftningsordningarna för skattelagar enligt RO 68 § allmänt se t.ex. Esko Riepula, Verolakien säätäminen. 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.

374 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. 126.

375 Ang. bestämmelsen om möjligheten att lämna lagar vilande se det som anføres i fotnot 329.

skäl torde å andra sidan i enskilda fall göra det möjligt att avstå från att höra företrädare för samerna två gånger i samma ärende.³⁷⁶

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 ska 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. I sak oförändrade intogs de i 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.³⁷⁷

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 direkt hänvisas till två namngivna lagar som inte är grundlagar, nämligen självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland. 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

376 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 §. Efter grundlagsreformen finns det inte längre bestämmelser om detta i grundlagen, utan endast i riksdagens arbetsordning (AO 37 § 2 mom.). I motiveringen till bestämmelsen (TKF 1/1999 rd, s. 22) konstaterades att ministeriet redan enligt sametingslagen ska höra samerna när det bereder regeringspropositioner som gäller samerna, men "[i] och med att frågan är av stor principiell betydelse är det dock viktigt att det utskott som bereder frågan i riksdagen bereder företrädare för samerna tillfälle att bli hörda i utskottet". – Bestämmelsen är naturligt nog inte förenad med några särskilda sanktioner. Om det skulle gå så att någon företrädare för samerna i strid med AO 37 § inte beretts tillfälle att bli hörd vid utskottsbehandlingen av ett lagförslag, ska plenum uppenbarligen återsända ärendet till utskottet så att utskottet kan höra företrädare för samerna.

377 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. Eriks-son & Urpo Kangas, Ålandsfrågan (Helsingfors 1988); Lauri Hannikainen, Ahvenanmaan itsehallinnon ja ruotsinkielisyyden kansainvälisoikeudelliset perusteet (Turku 1993); Antero Jyräntä, Om Ålands statsrättsliga ställning. Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000; Niilo Jääskinen, EU:s behörighet och Åland. Utredningsman Niilo Jääskinen utredning. Statsrådets kanslis publikationsserie 7/2003 och Markku Suksi, Ålands konstitution (Åbo 2005). Ang. projekten för utveckling av självstyrelsesystemet se även Ålands självstyrelse i utveckling, Ålandskommitténs 2013 delbetänkande, Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 6/2015.

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 ska beslutet fattas i grundlagsordning och i lagtinget så att minst två tredjedelar av de avgivna rösterna har understött beslutet.

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 iaktas 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 §).³⁷⁸ 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.³⁷⁹ 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 initiativrät-

378 Ang. detta se – utgående från motsvarande tidigare bestämmelser – närmare Hidén 1974, s. 254–255.

379 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 (RSv 246/2002 rd). Riksdagens skrivelse om godkännande av den vilande lagen är daterad 7.11.2003 (RSk 26/2003 rd). Republikens president föreslog därefter genom en skrivelse 21.11.2003 för lagtinget att det för sin del skulle besluta om godkännande av lagförslaget. Lagtinget godkände lagförslaget med kvalificerad majoritet 19.1.2004. Av presidentens skrivelse framgår att redan riksdagens svar RSv 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 fotnotshänvisning 402.

ten är avsedd att gälla endast frågor av särskild betydelse för landskapet.³⁸⁰ 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 ska tas in i något lagkomplex. Enligt bestämmelsen ska 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 ska 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 betydelse för det. Det är motiverat att inhämta utlåtandet redan i beredningsskedet. Om så inte har skett ska förpliktelsen i bestämmelsen beaktas när lagförslaget behandlas i riksdagen. Det är då skäl att inhämta utlåtandet så att det kan beaktas när utskottsbetänkandet bereds.³⁸¹

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.³⁸²

380 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. 71.

Det framgår klart av grundlagsutskottets utlåtande GrUU 3/2011 rd att 22 § i självstyrelselagen, trots dess vaga ordalydelse, bör tolkas på samma sätt som de tidigare, mer begränsande bestämmelserna. Utlåtandet gällde ett initiativ från Ålands lagting med en hemställan om att regeringen ges i uppdrag att företa en översyn av strafflagens bestämmelser om sexualbrott. En tolkning av initiativet var att det siktade till att Finland skulle harmonisera sina straffrättsliga bestämmelser med lagstiftningen i Sverige. Efter en tämligen grundlig genomgång av omfattningen av lagtingets initiativrätt och betydelsen av de tidigare bestämmelserna i frågan konstaterade utskottet följande:

”Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att villkoren för lagtingets behörighet att väcka initiativ inte uppfylls i det här fallet. Framför allt är det fråga om att initiativet inte bara gäller landskapet och att det heller inte varit meningen att avgränsa det i territoriellt hänseende. Det är en annan fråga om det ärende som initiativet gäller har särskild betydelse för landskapet. Ett förslag om att se över hela den del av strafflagstiftningen som gäller sexualbrott uppfyller enligt utskottet inte de här villkoren. ... Grundlagsutskottet anser att Ålands lagting inte har behörighet att väcka initiativ av den typ som avses i regeringens skrivelse.”

381 Ang. bestämmelsen se närmare RP 73/1990 rd, motiveringen s. 44, 79.

382 Ang. den tidiga regleringen av lagstiftningsordningen se 14 och 455 § i kyrkolagen 6.12.1869 samt LO 1906 29 § 2 mom. och RO 1928 31 § 2 mom. I RF 1919 83 § ingick ett allmänt konstaterande att bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning finns 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 mom. och RF 83 § var i kraft i oförändrad form tills den nuvarande grundlagen stiftades.

I 76 § i grundlagen anges först, visserligen i en vid formulering, vad som regleras i kyrkolagen, nämligen 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 förslaget för ändring av vissa lagar eller delar av det till bestämmelser som utfärdats i dessa lagar – och alltså utanför grundlagen. I kyrkolagen (1054/1993) finns 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 ska godkännas av kyrkomötet. Kyrkomötets initiativ lämnas till riksdagen i en regeringsproposition.³⁸³

I riksdagen avviker inte behandlingen av kyrkomötets lagförslag vad de egentliga procedurfrågorna gäller från behandlingen av andra lagförslag som regeringen framställt.³⁸⁴ I princip stiftas kyrkolagen och ändringar i den i vanlig lagstiftningsordning. I iakttagandet av de allmänna procedurreglerna ingår å andra sidan att riksdagen också när det gäller ändringar i kyrkolagen i princip ska ta ställning till lagens grundlagsenlighet. Om en lag anses stå i strid med grundlagen, ska den behandlas i grundlagsordning.³⁸⁵ Det viktigaste avvikande draget i behandlingen är förbudet att över huvud ändra förslaget. Det följer av kyrkomötets uteslutande initiativrätt. Ändringsförbudet har varit och är fortfarande helt ovillkorligt när det gäller ändringar av lagförslagens 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 görs ska dock kyrkomötets utlåtande inhämtas. Genom en ändring i bestämmelsen 2006 (236/2006) överfördes uppgiften att

383 Eftersom 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. Genom ändringen av grundlagen 2011 (1112/2011) överfördes regeringens behörighet att överlämna propositioner, och därmed också att överlämna kyrkomötets lagförslag till riksdagen, helt och hållet på statsrådet (39 § 1 mom.).

384 I 61 § i riksdagsordningen ingick en bestämmelse enligt vilken andra ledamöter än de som tillhörde evangelisk-lutherska trosbekännelsen inte fick delta i handläggningen av 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. ändringen se RP 94/1994 rd och GrUB 4/1994 rd.

385 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 tillämpas. Utskottet konstaterade bland annat 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”.

lämna utlåtande på kyrkostyrelsen. Med beaktande av de gränser som satts för rättelserna kommer rättelsemöjligheten troligen inte att ha någon stor praktisk betydelse.³⁸⁶

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 även ansetts innebära att det inte heller i andra lagar kan godkännas bestämmelser som står i konflikt med kyrkolagens innehåll. Tolkningsslinjen kan betraktas som mycket motive-rad, om än inte nödvändig, med tanke på bibehållandet av kyrkomötets exklusiva initia-tivrätt.³⁸⁷

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 ska vara fullständig. Svårigheten att uppnå balans och styra denna process beskrivs också av hur grundlagsregleringen av frågan har utvecklats.

I 66 § 2 mom. i regeringsformen ingick ursprungligen en bestämmelse som gjorde det möjligt att utelämna en fond som inte var avsedd för årliga statsbehov från statsförsla-get. 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.³⁸⁸ Vid totalrefor-men 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.³⁸⁹ När den nya grundlagen stiftades utgick man åter ifrån att fonder utanför budgeten vid behov måste kunna inrättas eller utvidgas. För att trygga riksdagens budgetmakt ansågs det emeller-

386 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 GrUB 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 överens-stämmelse med kyrkomötets initiativmonopol."

387 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 § kyrko-lagen torde det anses att stiftandet av lagförslaget 4 § i den form regeringen föreslår förutsätter initiativ av kyrko-mötet." 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.

388 Ang. tolkningarna av bestämmelsen och dess praktiska betydelse se t.ex. Vesanen 1965, s. 19–23 och RP 262/1990 rd, s. 24–25, 33–34.

389 Ang. reformen se RP 262/1990 rd, spec. s. 33–34, 45–46 samt GrUB 17/1990 rd, spec. s. 5 och L 1077/1991.

tid 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 ska godkännas krävs i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna.³⁹⁰

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 konstaterade, bara fråga om en ny bestämmelse om kvalificerad majoritet.³⁹¹ Lagar som stiftas i denna ordning innebär ingen avvikelse från grundlagen och deras ingresser berörs inte av skyldigheten att uppge den iakttagna lagstiftningsordningen enligt GL 79 § 1 mom. Såsom ovan konstaterats i samband med ingresspraxis har grundlagsutskottet dock ansett att också den särskilda lagstiftningsordning som avses i GL 87 § bör anges i ingressen (GrUU 35/2014 rd).^{392 393}

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 följande riksdagsval. Denna behandling efter val har granskats ovan.³⁹⁴ 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 förutsättning för att lagen ska 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

390 Ang. hur bestämmelsen motiverades se RP 1/1998 rd, s. 139–140 och GrUB 10/1998 rd, s. 23. 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”.

391 GrUB 10/1998 rd, s. 23.

392 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).

393 Med sättet att stifta en lag om inrättande eller utvidgning av en fond utanför statsbudgeten kan jämföras det arrangemang som föreslogs i 2011 års ändring av GL 95 § 2 mom. Enligt det momentet ska en med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till en internationell organisation eller institution godkännas genom en lag som stiftas med två tredjedelars majoritet. Den betraktas dock inte längre som ett (i inskränkt grundlagsordning stiftat) undantag från grundlagen. Ang. ändringen i fråga se det som sägs ovan i samband med fotnot 367.

394 Se det som anförs i anknytning till fotnot 358.

blir beroende av riksdagens nya beslut kunde presidentens vetorätt karakteriseras som framskjutande, *suspensiv*.

Ursprungligen betydde framskjutandet att en lag som inte stadfästes förelades riksdagen för ny behandling först under det första riksmötet efter följande riksdagsval. 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 stadfästes direkt till riksdagen där den behandlas på nytt utan dröjsmål.³⁹⁵ 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 stadfästes 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 §.³⁹⁶

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 ska godkännas med ändringar som inte påverkar sakinnehållet, beslutar plenum om de föreslagna ändringarna och om lagen ska godkännas eller förkastas.³⁹⁷ Det är talmannens uppgift att övervaka att det i detta sammanhang inte 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.³⁹⁸

395 Se det som anförs i anknytning till fotnot 321.

396 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 kan tillåtas i ordalydelsen i ett lagförslag som inte stadfästes 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.

397 Enligt RO 73 b § (i lag 576/1987) skulle vid behandlingen av en lag som inte hade stadfästes, 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. 31.

398 Tillspetsat kunde bestämmelsen också betyda att ordalydelsen hos en ändring i grundlagen som redan behandlats enligt normalt förfarande ytterligare kunde ändras med enkel majoritet – visserligen utan att sakinnehållet ändras. Det är svårt att betrakta en sådan möjlighet som korrekt. Möjligheten torde sakna praktisk betydelse.

Den faktiska användningen av makten att låta bli att stadfästa en lag har i en lärobok som utkom 1994 beskrivits som följer (översättning ad hoc):

”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.”³⁹⁹

Under den nya grundlagens giltighetstid har makten att låta bli att stadfästa en lag fram till utgången av 2014 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.⁴⁰⁰ Principiellt intressant var det fall som gällde ändring av bestämmelserna om straffrättslig preskription, där lagen enligt lagutskottets karakterisering inte hade stadfästs ”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 å ena sidan att det är viktigt att nya bestämmelser om straffrättslig preskription träder i kraft så snart som möjligt, men å andra sidan att det behövs en viss tilläggstid för att slutföra anhängiga mål. Utskottet föreslog därför att lagen i övrigt skulle antas som sådan men att ikraftträdandebestämmelsen skulle ändras så att lagen träder i kraft 1.1.2006. Riksdagen godkände utskottets betänkande.⁴⁰¹

De övriga tre fallen 2001 hör ihop på så sätt att det i sista hand var 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

399 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.

400 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.

401 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 396.

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. 1.1.2002.⁴⁰²

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 följande:

”Självstyrelselagen för Åland kan enligt 69 § 1 mom. i den lagen inte ändras annat än genom överensstämmande 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.

Utskottet noterar att lagtinget av procedurskäl förkastade det förslag till ändring av självstyrelselagen som ingick i proposition RP 54/2008 rd. 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

402 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 vilka gällde lotterilagspropositionen RP 197/1999 rd. Ang. de stiftade lagarna se lotterilagen 1074/2001 och den lag 1344/2001 som upphävde de omstridda bestämmelserna i lotterilagen. Ang. kritiken mot händelseförloppet se Jyräki 2003, s. 411–414.

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 riksdagens viktigaste uppgift. Den lagstiftande uppgiften är på lång sikt viktig också i frågor som gäller skötseln av den offentliga ekonomin. I lag föreskrivs om de skatter och avgifter som ska tas ut 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 (budgetmakten) som något helt åtskilt 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 särskilt anses hänvisa 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. Av det följer att det inte är möjligt att helt förkasta budgetförslaget.⁴⁰³ Statsbudgeten är det viktigaste dokumentet för styrning och registrering av 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 mom.).

I Finland är statsbudgeten inte en lag. Denna i sig välkända med samtidigt principiellt viktiga omständighet återspeglas i beslutsfattandet om budgeten. Ett beslut om statsbudgetens innehåll får 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 ska i sista hand alltid grunda sig på bestämmelser i lag eller beslut som fattas i den ordning som anges i lag. På motsvarande sätt ska

403 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.

anslagen för de årliga utgifterna täcka de utgifter som under finansåret orsakas av lagar. Statsbudgetens bundenhet till lagar innebär i praktiken att statsfinansiella och samhälls-politiska avgöranden som träffas i samband med budgeten inte begränsar sig till beslut som gäller budgeten i sig, utan i samband med budgeten behandlas många lagändringar som påverkar statsfinanserna. Regeringens förslag till statens årliga budget utgör i själva verket en helhet bestående av 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 mom.) 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.⁴⁰⁴

Det förfarande som ska iakttas vid behandlingen av statsbudgeten motsvarar i huvudsak det förfarande som iakttogs redan inom ramen för riksdagsordningen.⁴⁰⁵ Förfarandet har utformats så att det motsvarar de krav som sakens natur ställer. Det viktigaste enskilda kravet är att budgeten ska vara i balans, dvs. att ”anslagen i budgeten skall täckas av inkomstposterna” (GL 84 §). Vid behandlingen måste riksdagen 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 mom.). 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 är beroende av ett sådant arrangemang har dock inte – även därför att budgetens verkningar i praktiken sträcker sig till samtliga utskotts behörighetsområden – ansetts tillräckligt och ändamålsenligt. Genom en ändring som företogs i riksdagens arbetsordning 1990 (18 a §) gavs därför alla fackutskott möjlighet att på eget initiativ lämna utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet. En 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

404 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 enemmistöhallinta, 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 propositionen. – 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 vp 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 vp 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 vp ptk, s. 563–566, 791–835 och 19.3.2002, 2002 vp 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 2019–2022 (SRR 2/2010 rd och FiUB 20/2010 rd och ett uttalande i enlighet med det godkändes i plenum 20.6.2018).

405 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 förts över till arbetsordningen (GL 83 § 4 mom.).

att behandlingen inte fördröjs har det föreskrivits att utlåtande ska ges inom 30 dagar från det att budgetpropositionen remitterades till finansutskottet.⁴⁰⁶

Finansutskottets betänkande tas upp till en enda behandling i plenum. Behandlingen är relativt noga reglerad i AO 59 §. 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, dvs. 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 ska lämnas in till centralkansliet inom en tid som riksdagen bestämmer. Ändringsförslag som framlagts senare kan behandlas endast om talmannen av särskilda skäl finner det behövt. Ett förslag från en ledamot om att ett nytt anslag som inte ingår i propositionen eller något annat beslut ska 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 med stöd av en direkt bestämmelse återgår till finansutskottet, i det fall att 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, ska 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 ska kunna tillämpas från ingången av kalenderåret måste beslut om den ha fattats och måste 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 ska 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 ha beredskap för 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

406 Ang. motiveringen till ändringen se talmanskonferensens förslag till ändring av riksdagens arbetsordning och valstadga under lagtida riksdagen 1990 och GrUB 8/1990 rd. Exempelvis lämnade i enlighet med AO 38 § 3 mom. alla andra permanenta utskott utom grundlagsutskottet och stora utskottet utlåtande till finansutskottet om budgetpropositionen för 2005, se FiUB 41/2004 rd, s. 52.

det nya RF 69 § 2 mom., 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 mom. som sådan till 83 § 5 mom. i den nya grundlagen och bestämmelsen i RO 76 a § till AO 59 § 5 mom.⁴⁰⁷

Utgångspunkten för GL 83 § 5 mom. är att om budgeten försenas så att den publiceras först efter årsskiftet, ska 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 alltså pröva i vilken omfattning och på vilket sätt det är ändamålsenligt att tillfälligt tillämpa budgetpropositionen som budget.⁴⁰⁸ 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 mom., som gäller det förfarande som ska iakttas, förutsätts också att finansutskottet föreslår för riksdagen hur budgetpropositionen temporärt ska 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 hurdana skuld- eller säkerhetsansvar som staten kan åta sig eller inom vilka gränser den kan ta på sig sådana. Även här är det fråga om utgiftsfästelser som förutsätter riksdagens medverkan.

Att riksdagens samtycke krävs för 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.⁴⁰⁹ Bestämmelserna förtydligades och förenklades när grundlagarnas

407 Ang. det ursprungliga innehållet i RF 69 § 1 mom. 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 Vesänen 1965, s. 226–241. Ang. reformen 1991 se RP 262/1990 rd, spec. s. 46, 58–59 samt GrUB 17/1990 rd och dess bilaga StaUU 8/1990 rd.

408 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. 137.

409 Ang. praxis före 1906 års lantdagsreform samt bestämmelserna i LO 1906, regeringsformen och RO 1928, uppfattningar om deras betydelse samt tillämpningspraxis se t.ex. Vesänen 1965, s. 263–280.

bestämmelser om statsfinanserna reformerades 1991.⁴¹⁰ Den bestämmelse som då intogs i RF 64 § har intagits som sådan i den nya grundlagen, som 82 §.

Enligt 82 § 1 mom. i grundlagen ska 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. brutoupplåningen, eller hela statsskuldens maximibelopp, dvs. nettoupplåningsfullmakten. Upplåningsfullmakten är inte bunden till finansår. 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 1991.⁴¹¹ 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 det 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.⁴¹² Enligt 71 § i regeringsformen skulle det finnas ett revisionsverk för ”granskning

410 Ang. reformen, särskilt vad gäller statslån se RP 262/1990 rd, s. 11–12, 35, 54–55, 63–64 samt RF 64 § och RO 75 § i lagarna 1077 och 1078/1991.

411 RF 64 § 2 mom., 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, 35, 55 samt Vesanen 1965, s. 319–323.

412 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.

av statsverkets räkenskaper och bokslut” och riksdagen skulle tillsätta fem statsrevisorer ”för att å riksdagens vägnar utöva tillsyn över statsförslagens 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 (dvs. berättelse) 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 självständighetstidens första år förblev i stora drag oförändrat ända tills den nya grundlagen stiftades.⁴¹³

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 stödja 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 betytt bland annat att ämbetsverkets generaldirektör väljs av 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 ska 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 mom. 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 i riksdagen emellertid inte helt nöjd 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

413 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.

utveckling av det har granskats i en kommission som talmanskonferensen tillsatte 2003 och som överlämnade sitt betänkande i februari 2005.⁴¹⁴ 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 med uppgift att ta hand om de övervakningsuppgifter som hittills i praktiken hade hört till statsrevisorerna och finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation.

På grundlagsnivå innebar reformen⁴¹⁵ att de permanenta utskotten i GL 35 § utökades med revisionsutskottet och att GL 90 § 1 mom. ändrades så till vida att meningen om statsrevisorerna ersattes med 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 stället gäller revisionsutskottet. Samtidigt 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 utarbeta 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 mom. 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 mom. – ”skall underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen” – som AO 31 a § om utskottets rätt att ”på eget initiativ” ta upp ärenden och utarbeta 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

414 Se Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta – toimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005 (Helsinki 2005).

415 Se RP 71/2006 rd och betänkande GrUB 10/2006 rd om den propositionen samt TKF 2/2006 rd, som tas upp i samma betänkande. Grundlagsändringen 596/2007 trädde i kraft den 1 juni 2007, liksom också ändringen av AO genom riksdagens beslut 609/2007. Reformen omfattade även en del små ändringar i åtskilliga vanliga lagar.

angivna. I lagstiftningsdokumenten om reformen har man å andra sidan försökt instruera utskottet att utöva rätten till eget initiativ med måtta.⁴¹⁶

Förfarandet vid tillsynen över skötseln av statsfinanserna i riksdagen ändrades senare i viss mån i samband med den reform av berättelseförfarandet som trädde i kraft vid ingången av 2014. Statens bokslutsberättelse och (den årliga) berättelsen om regeringens åtgärder slogs samman till regeringens årsberättelse, som ska lämnas till riksdagen varje kalenderår och som innehåller de uppgifter som ingick i de berättelserna. Sammanslagningen ansågs inte kräva ändringar i GL 46 §, eftersom hänvisningen till de två berättelserna i den paragrafen ansågs syfta på innehållet i berättelserna snarare än på att berättelserna skulle ha formen av separata handlingar. Sammanslagningen genomfördes genom ändringar i lagen om statsrådet och lagen om statsbudgeten. Enligt den ändrade 17 § i den senare lagen ska årsberättelsen omfatta ”statsbokslutet och andra behövliga uppgifter om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt uppgifter om statens verksamhet och verksamhetens samhälleliga verkningar och resultat” och även ”boksluten för statliga affärsverk och statliga fonder utanför budgeten samt de viktigaste uppgifterna om affärsverkens och fondernas verksamhet och resultat”. Meningen med reformen var enligt propositionen att berättelsen ska överlämnas till riksdagen i maj året efter det år som berättelsen gäller.

Av betydelse med tanke på riksdagsbehandlingen är att man vid behandlingen av berättelsen frångick förfarandet enligt tidigare AO 32 § 4 mom., dvs. att regeringens verksamhetsberättelse remitterades både till grundlagsutskottet och, för utrikes- och säkerhetspolitikens del, till utrikesutskottet för beredning. Genom ändringen av AO 32 § 4 mom. fick revisionsutskottet, som tidigare hade berett statens bokslutsberättelse, i uppdrag att bereda

416 Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande (GrUB 10/2006 rd, s. 4–5) följande:

”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.”

den nya årsberättelsen. Utgångspunkten var dock fortfarande att de övriga fackutskotten med stöd av riksdagens beslut ska ge utlåtande om berättelsen till betänkandekommittén.⁴¹⁷

Till revisionsutskottets uppgifter hör i praktiken regelmässigt beredning och utarbetande av betänkanden i anslutning till riksdagens tillsyn över de olika granskningar som gäller skötseln av de offentliga finanserna. Här kan man nämna åtminstone följande ärenden:

- regeringens tidigare nämnda nya sammanslagna berättelse
- statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen över sin verksamhet
- riksdagens revisorers årliga revisionsberättelse om statens revisionsverks bokslut, verksamhetsberättelse, bokföring och förvaltning,
- riksdagens revisorers årliga revisionsberättelse om riksdagens bokslut, verksamhetsberättelse, bokföring och förvaltning,
- riksdagens revisorers årliga revisionsberättelse om Utrikespolitiska institutets bokslut, verksamhetsberättelse, bokföring och förvaltning.

Dessutom kan man nämna statens revisionsverks årliga berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen.

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 mom.).

417 I fråga om den aktuella reformen, se RP 62/2013 rd och TKF 1/2013 rd samt GrUB 5/2013 rd om dem, och lagarna 16–20/17.1.2014, som trädde i kraft 1.2. 2014. Bestämmelsen om att den nya berättelsen ska beredas av revisionsutskottet motsvarade grundlagsutskottets och utrikesutskottets tidigare ståndpunkter, se t.ex. GrUB 5/2013 rd, s. 3. Samtidigt konstaterade utskottet om tidtabellen för berättelseförfarandet och syftena med förfarandet följande: ”Så snart man beslutat om formerna för det nya förfarandet finns det skäl att fokusera på berättelsens innehåll på det sätt som revisionsutskottet ansett. Tidtabellen för beredningen och riksdagsbehandlingen av årsberättelsen måste stramas åt för att berättelseförfarandet ska betjäna riksdagsbehandlingen av statsbudgeten. I fortsättningen ska årsberättelsen föreläggas riksdagen före utgången av april. Då har fackutskotten tillräckligt med tid för att lämna sina utlåtanden till revisionsutskottet, som i sin tur får sitt betänkande klart för plenumbehandling redan under vårsessionen (ReUU 2/2013 rd).” Det kan nämnas att uppgiften att lämna regeringens berättelser, som enligt GL 46 § tidigare sköttes av republikens president, överfördes till statsrådet genom den ändring som gjordes i bestämmelsen vid översynen av grundlagen (1112/14.11.2011). Denna ändring ansågs inte hindra att man i bestämmelsen fortfarande talar om en berättelse om regeringens verksamhet. Ändringarna i grundlagen 2011 se TKF 60/2010 rd och GrUB 9/2010 rd.

IX FÖRFARANDE I ANSLUTNING TILL REGERINGENS PARLAMENTARISKA ANSVARSSKYLDIGHET

Regeringen ska 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.⁴¹⁸

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

418 Ang. teorin om förtroendepresumtion och det förfarande som iaktogs vid regeringsbildningen se t.ex. Jan-Magnus Jansson, *Eduskunta ja toimeenpanovalta. I verket Suomen kansanedustuskokouksen historia XII* (Helsinki 1982), s. 42–46, 83–96. Av skriften framgår 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.

förtroendet för den nya regeringen genast kunde prövas i riksdagen. Bestämmelsen var i kraft i denna form tills den nya grundlagen stiftades.⁴¹⁹

I den nya grundlagen har regeringsbildningsförfarandet organiserats på ett helt nytt sätt som framhäver riksdagens ställning.⁴²⁰ Den principiellt viktigaste förändringen är att regeringsbildningen inte längre är bunden till riksdagen endast via kravet på parlamentariskt förtroende, utan den har rentav 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 av 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 äger rum i riksdagen, men är inte en sak för riksdagen som statsorgan utan vilar i riksdagsgruppernas händer. Eftersom det i GL 61 § förutsätts att riksdagsgrupperna förhandlar, ska alla grupper kunna delta i inledningsfasen, även om förhandlingarna snabbt utvecklas till diskussioner mellan vissa grupper som siktar till inbördes samarbete. Riksdagen och dess organ träder officiellt in i bilden först efter dessa förhandlingar. Presidenten ska, innan han eller hon ”utifrån resultatet av dessa överläggningar” formellt meddelar riksdagen vem som är statsministerkandidat, höra riksdagens talman. Beslutet om huruvida den kandidat som presidenten meddelat ska väljas till statsminister fattas av plenum. För att kandidaten ska bli vald förutsätts att han eller hon får 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.⁴²¹

Regeringsbildningen är till sin karaktär en politisk process som särskilt i inledningsfasen i hög grad är beroende av överenskommelser och vedertagen praxis. Den inarbetade praxisen säkerställer dock att processen är förutsägbar och tillräckligt öppen.

419 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.

420 Allmänt om bakgrunden till ändringen se Jarmo Vuorinen: Valtioneuvoston muodostamisen sääntely perustuslaissa, Lakimies 1999, s. 1024-1037.

421 Om rösterna vid den tredje omgången av statsministervalet faller lika avgörs resultatet enligt den allmänna regeln i GL 41 § 2 mom. av lotten. Ang. det förfarande som ska iakttas i plenum vid statsministerval finns 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. 37-38.

I samband med att Anneli Jäätteenmäkis regering avgick 2003 skrev riksdagens långvariga generalsekreterare Seppo Tiitinen på talmannens begäran en klargörande promemoria om praxisen vid regeringsbildningen. Promemorian uppdaterades något på vissa punkter inför bildningen av Alexander Stubbs regering sommaren 2014 och lyder i ad hoc-översättning som följer:

Riksdagens kansli **Promemoria**
 Generalsekreterare Seppo Tiitinen
 27.8.2014

Regeringsbildningen i riksdagen enligt 61 § i grundlagen

1. Den största riksdagsgruppen utser en person som efter riksmötets öppnande sammankallar företrädarna för samtliga riksdagsgrupper till förhandlingar om vem som ska leda regeringssonderingarna.

Med största riksdagsgrupp avses den grupp som har flest ledamöter. Om två eller flera riksdagsgrupper har lika många ledamöter avgör partiernas röstetal i riksdagsvalet.

2. Den som leder regeringsförhandlingarna ska klarlägga riksdagsgruppernas inställning till de centrala frågorna i samband med regeringsbildningen.

3. Efter sonderingarna sammankallar förhandlingsledaren samtliga riksdagsgrupper och informerar om resultatet, dvs. vilka riksdagsgrupper som beslutat fortsätta förhandla om sakfrågor med målsättningen att bilda regering.

4. När ett förhandlingsresultat nåtts informerar förhandlingsledaren republikens president om att man nått samförstånd om regeringsprogrammet, statsrådets sammansättning och statsministerkandidaten.

5. Utifrån förhandlingsresultatet och efter att ha hört talmannen meddelar presidenten riksdagen genom en skrivelse vem som är statsministerkandidat.

6. I riksdagens plenum anmäls att presidentens meddelande om statsministerkandidaten inkommit och ärendet bordläggs till följande plenum.

7. Följande plenum hålls omedelbart efter att det aktuella plenumet avslutats och plenum röstar (med omröstningsapparat) om godkännande av den kandidat som anges i presidentens meddelande som statsminister. Debatt tillåts inte.

Om statsministerkandidaten får mer än hälften av de avgivna rösterna väljs han eller hon till statsminister (GrL 61 § 2 mom.).

8. Riksdagen ska genom en skrivelse genast meddela republikens president om valet av statsminister.

9. Republikens president kan därefter bevilja den gamla regeringen avsked och utnämna den som valts av riksdagen till statsminister och samtidigt utnämna de övriga ministrarna enligt statsministerns förslag.

10. Den nya regeringen (statsrådet) håller genast efter de inledande besöken sitt konstituerande möte och kan då besluta ge riksdagen sitt program i form av ett meddelande (GrL 62 §). Det är lämpligt att riksdagen samtidigt får redogörelserna för ministrarnas bindningar (GrL 63 §).

11. Ännu samma dag besöker den avgående och den tillträdande regeringen republikens president.

12. Statsrådets meddelande om regeringsprogrammet behandlas därefter i plenum under någon av de närmaste dagarna. I plenum meddelas också att redogörelserna för ministrarnas bindningar inkommit, varefter ärendet bordläggs till följande plenum. Följande plenum hålls normalt genast efter det föregående. I början av detta plenum tas bindningarna upp i enda behandling. Därefter debatteras meddelandet. Efter debatten avgörs om statsrådet åtnjuter riksdagens förtroende.

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 regeringsammansättningen 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 tills den nya grundlagen stiftades.⁴²² I den nya grundlagen återstår endast kravet att riksdagen ska vara sammankallad när statsrådets sammansättning ändras på ett betydande sätt (GL 61 § 4 mom.). Att skyldigheten att höra riksdagsgrupperna och talmannen i dylika situationer slopades förklaras i första hand av den betydande ändringen av hela regeringsbildningsförfarandet; riksdagsgrupperna ska inte längre bara höras utan de är förhandlingsparter.

När statsrådets sammansättning ändras på ett betydande sätt ska 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 änd-

422 Ang. ändringarna 1987 se RP 253/1984 rd och GrUB 11/1986 rd samt 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.

ringen av statsrådets sammansättning även en möjlighet att ta ställning till förtroendet för den nya regeringen, som kanske också har ett nytt program. Den för tillämpningen av bestämmelsen väsentliga frågan om vilka slags förändringar i sammansättningen som ska betraktas som betydande blir i stor utsträckning beroende av praxis. Då det i sista hand är fråga om ett arrangemang som ansluter 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.⁴²³

Det är i praktiken sällsynt att statsrådet lämnar ett meddelande till riksdagen till följd av förändringar i regeringens parlamentariska bas. Det finns dock ett exempelfall från sommaren 2017. Statsminister Juha Sipiläs regering, som bildades av Centern i Finland, Sannfinländarna och Samlingspartiet, lämnade 15.6.2017 ett meddelande till riksdagen med följande lägesbeskrivning:

”Den 13 juni 2017 skedde i regeringens parlamentariska bas en betydande förändring, som inte inverkar på regeringens sammansättning. Sammanlagt 20 riksdagsledamöter avgick från Sannfinländarnas riksdagsgrupp och bildade en egen riksdagsgrupp med namnet Uusi vaihtoehto (uv) – Nytt alternativ (na). Alla fem medlemmar av statsrådet som före förändringen hörde till Sannfinländarnas riksdagsgrupp övergick till den nya riksdagsgruppen.

Regeringens parlamentariska bas består av tre riksdagsgrupper: Centerns riksdagsgrupp (49 riksdagsledamöter), Samlingspartiets riksdagsgrupp (37 riksdagsledamöter) och Riksdagsgruppen Nytt alternativ (20 riksdagsledamöter).

Regeringen fortsätter sitt arbete i enlighet med det regeringsprogram som lämnades till riksdagen i maj 2015.”

Vid behandlingen av ärendet lades två förslag till misstroendeförklaring fram. Vid den slutliga omröstningen 20.6.2017 konstaterades det att statsrådet med rösterna 104 mot 85 åtnjuter riksdagens förtroende.

Klarläggande av förtroendet för regeringen eller en minister

Det krav som utgör parlamentarismens kärna, att regeringen ska åtnjuta riksdagens förtroende, betyder allmänt förtroende: regeringspolitiken ska 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 och

423 Ang. specificering av betydelsen av förändringar i regeringssammansättningen se RP 1/1998 rd, s. 115–116 och i samband med tidigare bestämmelser RP 253/1984 rd, s. 12 och GrUB 11/1986 rd, s. 4.

obestriddigt. Den handlingsfrihet som tillkommer riksdagen i egenskap av högsta statsorgan förutsätter å andra sidan att riksdagen har stor frihet att utan begränsningar eller procedurhinder som ansluter till tiden eller saksammanhanget uttrycka sitt förtroende eller sin brist på förtroende. Detta kan anses betyda att behandlingen av en förtroendefråga och 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 gör det samtidigt också enklare att nå 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 1917.⁴²⁴ 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 ingår numera i 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 ska besvaras inom femton dagar räknat från det den delgavs statsrådet. Redan tidigare hade det införts förbud mot att fortsätta behandlingen av en interpellation under följande riksmöte (1928 RF 37 §; GL 49 § 2 mom.). I samband med grundlagsändringen 2011 ströks emellertid denna begränsning (112/2011).

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 spørsmål 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 i riksdagen ställdes till regeringen och besvarandet av den var ett ärende som inte hörde till det normala förfarandet i riksdagen, och att det därför 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

424 Ang. utvecklandet av bestämmelsen 1917 och dess bakgrund i LO 1906 32 § se Hakkila 1939, s. 487–490, Jansson 1982, s. 30–31 och Joutsamo, s. 23–28.

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 formuleringen om övergång till dagordningen helt, eftersom den saknade innehållslig täckning. Reformen föreskrevs träda i kraft den 1 maj 2011.⁴²⁵

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 mom.). 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 mom. 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 talades om att godkänna ”ordalydelsen för en under debatten föreslagen motiverad övergång till dagordningen”, var inte lika tydlig i detta hänseende. Bestämmelsens nya lydelse följer på denna punkt lydelsen i GL 43 § 2 mom. och antyder således också den att endast förslag som är att betrakta som misstroendeförklaringar kan bli föremål för omröstning vid behandlingen av en interpellation.⁴²⁶

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 i ärenden som enligt de bestäm-

425 Ang. ändringarna, se TKF 2/2010 rd och GrUB 7/2010 rd om det.

426 Möjligheten att remittera ärendet till ett utskott (AO 22 §) torde inte ha just någon praktisk betydelse. Joutsamo (1980, s. 96) nämner att en interpellation senast har remitterats till ett utskott 1926. Remittering till utskott har visserligen föreslagits även senare, se t.ex. den nedan i fotnot 431 nämnda interpellationen om utnämningen av Aarre Simonen till justitieminister, som föreslogs bli remitterad till grundlagsutskottet, 1966 vp 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.

melser 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 det i bestämmelsen inte är fråga om angelägenheter som hör till behörighetsområdet 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.⁴²⁷ Statsrådets i bestämmelsen avsedda ”ansvarsområde” är således så omfattande att det – även med beaktande av formuleringen i GL 65 § av statsrådets uppgifter – endast utesluter 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.⁴²⁸ 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 det 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.⁴²⁹ I det nya grundlagssystemet kan denna ståndpunkt betraktas som ostridig med hänsyn till att beslut i militära kommandomål enligt GL 58 § 5 mom. ska 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.

427 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 Rundradions verksamhet, se Jyränki 1969, s. 111–114.

428 Med beaktande av domstolarnas, justitiekanslern i statsrådets och riksdagens justitieombudsmans samt åklagarnas oavhängighet ställs de avgöranden som dessa organ träffar i enskilda fall utanför regeringens ansvarsområde. Inte heller riksdagens och dess organs beslut och beslut som fattats inom ramen för självstyre faller inom regeringens ansvarsområde. 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 mom.

429 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.

Enligt 58 § 3 mom. i grundlagen fattar presidenten, utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande, också beslut om utnämning av statsrådet och dess medlemmar samt om avsked åt statsrådet eller en medlem av statsrådet samt om förordnande om förtida riksdagsval. Trots att förordnande om förtida val är förenat med en specialbestämmelse 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.⁴³⁰ Ett beslut som gäller befrielse för hela statsrådet föredras enligt GL 58 § 4 mom. av en behörig föredragande i statsrådet. Utnämningen av regeringen blir genom detta ändå inte en sak enbart för presidenten, eftersom det inte är uteslutet att frågan kan 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 mom.) att de övriga ministrarna utnämns i enlighet med statsministerns förslag, kan statsministern anses bära det parlamentariska ansvaret för frågor som eventuellt anknyter till den nya regeringens sammansättning. Därmed kan det också framställas interpellationer om dem.⁴³¹ På samma sätt kan statsministern föreläggas en interpellation om ett beslut som gäller befrielse eller utnämning av en enskild minister.

Det har i riksdagen framställts ett tämligen stort antal interpellationer. Sedan början av 1918, dvs. från och med att grundlagen har innehållit interpellationsbestämmelser liknande de nuvarande, har det fram till utgången av riksmötet 2018 framställts över 300 interpellationer.⁴³² 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

430 Ang. interpellation om en ministerutnämning se ledamot Lähteenmäkis interpellation vid 1966 års riksdag (1966 vp 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 Hahls m.fl. interpellation vid 1918 års riksdag (1918 vp ptk, s. 24) och ledamot Tanners m.fl. interpellation vid 1923 års riksdag (1923 vp ptk, s. 1373).

431 Vid 1957 års riksdag framställde ledamot Henriksson m.fl. en interpellation om sättet att bilda regering. Interpellationen besvarades av statsminister Sukselainen. Se 1957 vp ptk, s. 1977–1978, 2022–2161. Vid 1966 års riksdag framställde ledamot Lähteenmäki m.fl. en interpellation där det ansågs att Aarre Simonen som fem år tidigare som minister hade dömts för tjänstefel för 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 vp ptk, s. 187–188, 292–322. Ang. bedömning av statsministerns motivering se även Joutsamo 1980, s. 67–68.

432 Såväl kravet på att regeringen ska 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 det 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) hade det fram till utgången av riksmötet 2010 framställts 42 interpellationer, 12 av dem under valperioden 2007–2010. Under valperioden 2011–2015 framställdes inalles 22 interpellationer. Under valperioden 2015–2019 framställdes inalles 15 interpellationer.

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. Interpellanterna 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.”⁴³³

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. Av dessa fall gällde två dessutom samma sak och ledde till ett misstroendevotum (fallet Holsti 1922).⁴³⁴ 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

433 Jansson 1992, s. 258. Nousiainen åter konstaterar (översättning ad hoc): 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.

434 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.

personliga misstroendevotum ledde till hans avgång 20.5.1922, och något senare (2.6.1922) avgick hela regeringen.⁴³⁵

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 staten. Regeringen krävde enkel övergång till dagordningen, men på förslag av ledamot Schauman beslöts med rösterna 108–84 att ärendet skulle remitteras till grundlagsutskottet. Regeringen inlämnade därefter sin avskedsansökan (24.11.1926).⁴³⁶

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 skyddsskårsmedlemmar 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.⁴³⁷

Under 1957 års riksdag föll två regeringar efter varandra på misstroendevotum vid behandlingen av interpellationer. Det första fallet gällde Sukselainsens första regering, som 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 Henriksson. I interpellationen frågade man bland annat om regeringen ansåg sig vara tillsatt enligt parlamentariskt godtagbara, lagliga former. I den slutliga omröstningen vann ledamot Hertta Kuusinens 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 Kuusinens förslag som ett misstroendevotum, begärde avsked.⁴³⁸

Sedan Sukselainsens 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 genom ledamot Gunnar Henrikssons m.fl. och från agrarförbundets

435 Se 1921 vp 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.

436 Se 1926 vp ptk, s. 1074–1122, GrUB 9/1926 rd och 1926 vp ptk, s. 2150–2173 samt Jansson 1982, s. 148. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande följande: ”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.

437 Se 1928 vp 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 skyddsskärarna, deras myndigheter och medlemmar inte blandar sig i utnämnings- eller andra ärenden som inte angår dem samt övergår till dagordningen.”

438 Se 1957 vp ptk, s. 1977–1978, 2008, 2021–2161 samt Jansson 1982, s. 139.

håll genom ledamot Väinö Rankilas m.fl. Bägge interpellationerna gällde regeringens beslut att slopa det dubbla prissystemet för spannmål, som hade lett till att brödkrisen 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.⁴³⁹ – 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.

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 för att på statsrådets initiativ förelägga riksdagen frågor som statsrådet anser viktiga samt för centrala politiska lösningar.

Bestämmelser om meddelanden togs in i konstitutionen genom RO 1928 36 §.⁴⁴⁰ 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.⁴⁴¹

Enligt 44 § i grundlagen kan meddelanden – och redogörelser, som också behandlas i bestämmelsen – gälla frågor om rikets styrelse eller internationella förhållanden.

439 Se 1957 vp ptk, s. 3935–3937, 3963, 3988–3989, 4057–4327 samt Jansson 1982, s. 139–140, 149.

440 Ang. bestämmelsen och dess bakgrund se Hakkila 1939, s. 478–480 och kommissionen för revision av lantdagsordningen, Kommittébetänkande 1921:21, s. 35 (på finska). Kommittén motiverade sitt förslag (översättning ad hoc): ”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 ska 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.

441 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 ofta framställdes av statsministern. Han hänvisar också till att regeringen under denna tid inte en enda gång fick 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 rd. 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 behandlades.

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 samband med 2010 års ändring av AO 22 § om behandlingen av interpellationer 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 dagordningen⁴⁴².

Meddelanden behandlas i plenum. Både GL 44 § 2 mom. och AO 23 § (71/2011) utgår nu från att behandlingen avslutas med omröstning om förtroendet för statsrådet eller en minister, i det fall att 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 mom.). Riksdagen kan besluta remittera ärendet till ett utskott, som i så fall bör komma med ett förslag till riksdagens beslut i ärendet.

Enligt GL 44 § 1 mom. avgör statsrådet självt om det vill ge riksdagen meddelanden. I grundlagen föreskrivs dessutom att statsrådet utan dröjsmål ska ”överlämna sitt program till riksdagen i form av ett meddelande” och att samma förfarande ska iakttas när statsrådets sammansättning ändras på ett betydande sätt (GL 62 §). Det faktum att regeringen i övrigt själv kan välja att ge riksdagen meddelanden och att riksdagsbehandlingen av ett meddelande alltid leder till ett beslut om förtroendet för statsrådet eller en minister rimmar illa med tanken att man genom en vanlig lag skulle kunna ålägga regeringen att ge riksdagen meddelanden. I rent inhemska sammanhang har detta veterligen heller aldrig skett, men däremot i två fall som anknyter till Europeiska unionens verksamhet och riksdagens

442 Ang. ändringarna, se TKF 2/2010 rd och betänkande GrUB 7/2010 rd om det. Ändringarna föreskrevs träda i kraft den 1 maj 2011.

budgetmakt.⁴⁴³ Bortsett från de meddelanden om vilka det bestäms särskilt i grundlagen eller någon annan lag har det i allmänhet 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 i sin tur av att det under tioårsperioden 2001–2010 förutom meddelandena om regeringsprogrammet gavs fyra meddelanden. Under valperioden 2011–2015 gavs sex meddelanden utöver de som gällde regeringsprogrammet. Under valperioden 2015–2019 gavs fyra meddelanden utöver de som gällde programmet för den utnämnda regeringen. Av dem gällde SRM 2/2015 rd åtgärder som stärker kostnadskonkurrenskraften, SRM 1/2017 rd en förändring i regeringens parlamentariska bas (en del av dem som hörde till Sannfinländarnas riksdagsgrupp övergick till en ny grupp), SRM 1/2018 rd regeringens sysselsättningspolitik och sänkning av anställningströskeln i små företag samt SRM 2/2018 rd förlängning av giltighetstiden för statsborgen som ställts för finansieringen av Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten.

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 ska 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 grundar sig inte på en skriftlig bestämmelse utan på etablerad praxis – att riksdagen i samband med vilket ärende som helst som plenum ska 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 helst nederlag som regeringen

443 Se lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (668/2010). Enligt den lagen får statsrådet bevilja statsborgen för finansieringen av ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument. Innan statsrådet beslutar om beviljande av statsborgen ska riksdagen ges ett meddelande i frågan (3 §). Den underliggande propositionen (RP 71/2010 rd) behandlades inte i grundlagsutskottet. Ett annat fall är lagen om sättande i kraft (etc.) av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (m.m.) (869/2012). Enligt lagens 3 § om en korrigeringsmekanism ska statsrådet, om rådet meddelar ett beslut där det fastställs att Finland inte har vidtagit effektiva åtgärder, utan ogrundat dröjsmål lämna riksdagen ett meddelande. I paragrafen ges också anvisningar om meddelandet. Propositionen med lagförslaget behandlades i grundlagsutskottet (GrUU 37/2012 rd). Utskottet avslutar den tämligen detaljerade motiveringen på följande vis: ”Redogörelse- och meddelandeförfarandet föreslås för att uppfylla den fördragsförpliktelse som gäller korrigeringsförfarandet. Vårt nationella system innehåller inga alternativa procedurer som särskilt väl skulle lämpa sig för detta. Det som talar för ett redogörelse- och meddelandeförfarande är att de medger riksdagens deltagande i den angelägna ekonomisk-politiska debatten och beslutsprocessen. Bestämmelserna utgör inget problem med avseende på grundlagen.”

lider i riksdagen betyder ändå inte att regeringen saknar sådant förtroende som avses i grundlagen.⁴⁴⁴ 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 ska det även då i ljuset av det rådande politiska läget 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 mom.) – 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 enligt egen prövning kan besluta att lämna in sin avskedsansökan.⁴⁴⁵

Även om riksdagsledamöterna i ett parlamentariskt system ska ha flexibla möjligheter att låta riksdagen avgöra om regeringen eller en enskild minister åtnjuter dess förtroende, förutsätter redan behovet av kontinuitet i förfarandena att man inte kan utgå från att det i vilket plenarförfarande som helst skulle vara möjligt att lägga fram ett förslag om misstroende och få till stånd en omröstning i saken. Om konstitutionella arrangemang – t.ex. spörsmål, upplysningar och debatter som avses i GL 45 § – uttryckligen är avsedda endast för information och debatter i plenum utan beslut, kan det inte anses lämpligt att man i samband med dem kunde besluta om huruvida regeringen eller en minister åtnjuter förtroende eller lägga fram ett förslag om misstroende. Situationen är en helt annan för en plenarbehandling där det visserligen inte heller fattas beslut i det aktuella ärendet – till exempel en remissdebatt – men som utgör en del av den behandling som föregår ett senare, konkret beslut i plenum. Det finns inget hinder för att i en sådan plenarbehandling lägga fram ett förslag om förtroendekomröstning, särskilt som rätten att lägga fram förslaget självfallet inte innebär rätt att kräva omedelbar omröstning. Eftersom förtroendet eller förtroendebristen inte nödvändigtvis har samband med något konkret saksammanhang

444 Som en kuriositet kan här hänvisas till president J.K. Paasikivis dagboksanteckningar från 13.8.1953 (Paasikivis dagböcker 1944–1956 del 3, s. 250, i översättning av Göran Stjernschantz). Paasikivi nämner först att vissa tidningar har hävdat att det var oförenligt med parlamentarismen att Kekkonens regering inte avgick när riksdagen förkastade regeringens förslag. Här konstaterar Paasikivi att detta ”inte håller streck”, och fortsätter sedan lite längre fram: ”Riksdagen godkände visserligen inte propositionerna, som var en del av regeringens program. Kekkonen hade alltså kunnat avgå eftersom han inte längre åtnjöt riksdagens förtroende. Men det inträffar ofta att riksdagen förkastar viktiga propositioner utan att regeringen för den skull avgår.”

445 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).

torde i varje fall inte en strikt tillämpning av det i riksdagens procedurer i sig viktiga kravet på saksammanhang vara befogat när det gäller förslag om misstroendeförklaringar.⁴⁴⁶

I GL 44 § 2 mom. finns dessutom en bestämmelse 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 1969 till RO 36 §, som gällde statsrådets meddelande. 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 behövligt att genom en plenardebatt få information om de rådande åsikterna i riksdagen. 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.⁴⁴⁷ Med tiden märkte man dock att ett arrangemang som inte kunde leda till något ställningstagande i riksdagen var ägnat att leda till ostrukturerade diskussioner. Därför ändrades år 1989 RO 36 § 3 mom. 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 det i bestämmelsen uttryckligen i samband med behandlingen av en redogörelse förbjöds beslut om huruvida statsrådet eller en medlem av det åtnjuter förtroende.⁴⁴⁸

446 Förslag om misstroende läggs i praktiken sällan fram av enskilda riksdagsledamöter. Ett exempel är dock ledamot Oinonens förslag av 17.9.2013 (PR 83/2013 rd, ärende 35) om en misstroendeförklaring mot statsminister Katainen. Förslaget lades fram under remissdebatten om regeringens årsberättelse. Behandlingen av ärendet avbröts. Förslaget om misstroende förkastades vid en omröstning i plenum 19.9.2013 (PR 85/2013 rd, ärende 1) och årsberättelsen remitterades till grundlagsutskottet. Utöver detta kan ett fall från våren 2012 nämnas. I plenum 21.3.2012 (PR 27/2012 rd, ärende 2) behandlades dels i enda, dels i andra behandling en proposition om godkännande och sättande i kraft av överenskommelsen mellan Finland och Israel om ömsesidigt skydd av säkerhetsklassificerad information. Under behandlingen föreslog ledamot Tiilikainen misstroende mot försvarsminister Wallin till följd av förfarandet vid nedläggning av garnisoner, medan ledamot Mustajärvi föreslog en misstroendeförklaring mot samme minister till följd av hemlighållandet av en vapenaffär med Israel. Debatten avslutades. Överenskommelsen godkändes och båda förslagen till misstroendeförklaring förkastades vid omröstning i plenum 22.3.2012 (PR 28/2012 rd, ärende 1).

447 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 menade 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.

448 Ang. ändringarna 1987 se RP 246/1988 rd och GrUB 2/1989 rd samt L 297/1987.

Bestämmelserna om redogörelser och behandlingen av dem i GL 44 § och AO 23 § i sin ursprungliga, 1999 antagna form svarar i allt väsentligt mot RO 36 § 3 mom. Enligt GL 44 § avgör statsrådet självt om det vill ge riksdagen meddelanden (statsrådet ”kan ge”). I praktiken har det dock i vissa fall ansetts att statsrådet genom en vanlig lag kan åläggas att överlämna en berättelse i ett visst ärende, om det finns vägande skäl för detta.⁴⁴⁹ 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 mom. bildar och deras bakgrund i RO 36 § kan dock godkännande av något slags uttalande betraktas som det regelmässiga slutresultatet av diskussionen om en redogörelse.⁴⁵⁰ I slutet av 2010 godkändes en ändring av AO 23 § (71/2011), där bland behandling utanför dagordningen slopades också i andra fall än i fråga om interpellationer (se redogörelsen ovan). Ändringen innebar emellertid inte någon ändring i behandlingens innehåll i dess grunddrag. När debatten om redogörelsen har avslutats beslutar riksdagen enligt det nya AO 23 § 3 mom. (71/2011) vilket utskott ärendet remitteras till. Samtidigt beslutas huruvida ett eller flera utskott ska lämna 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 enligt 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

449 Grundlagsutskottets inställning till att en sådan skyldighet åläggs genom vanlig lag framkommer tydligt i ett utlåtande om förslaget till lag om ordnandet av social- och hälsovården (GrUU 67/2014 rd, s. 13–14): Utskottet uttryckte saken så här:

”I propositionen föreslås att den nationella styrningen av social- och hälsovården stärks jämfört med nuläget. I anslutning till detta åläggs statsrådet att enligt 26 § i lagen om ordnande vart fjärde år till riksdagen överlämna en redogörelse för de långsiktiga målen för social- och hälsovården samt de strategiska riktlinjerna för ordnandet av tjänster.

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att det rimmar väldigt illa med det system som skapats i 44 § i grundlagen att statsrådets i princip fria initiativrätt binds och statsrådet genom bestämmelser i lagen åläggs att i ett bestämt ärende och inom en viss tid lämna en redogörelse till riksdagen. Ur konstitutionell synvinkel vore det klart mer naturligt att ett sådant åläggande till sin typ vore politiskt och att det således skulle vara baserat på den vilja som riksdagen uttrycker i sitt svar (GrUU 37/2006 rd, s. 8 och GrUU 5/2004 rd, s. 3). Å andra sidan har utskottet i sitt utlåtande om klimatlagen ansett att det funnits vägande skäl med koppling till ärendets samhälleliga betydelse för att införa bestämmelser om ett redogörelseförfarande (GrUU 43/2014 rd, s. 2). Också i detta fall kan det anses att det finns motsvarande skäl för den föreslagna regleringen.”

450 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.

utsträckning beroende av regeringens prövning om den anser – efter att eventuellt också ha uttryckt sin ståndpunkt på 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 å ena sidan dessa egenskaper hos det parlamentariska systemet och å andra sidan förbudet i GL 44 §.

I motiveringen till den proposition (RP 246/1988 rd) som ledde till ändringen 1989 nöjde sig regeringen 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”. Angående innebörden i förbudet mot att rösta om förtroende konstaterade grundlagsutskottet följande (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 förbjudet 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 mom. Lösningen är dock inte helt problemfri med avseende på förbudet. Om statsrådet på förhand meddelar att man anser att ordalydelsen till ett visst uttalande, som i riksdagen annars anses överensstämma med GL 44 § 2 mom., 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 ska fortsätta. Beslutsfattandet är således de facto en förtroendevotum. Grundlagsutskottets ståndpunkt 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. Däremot kan den inte uppstå som resultat av en uttrycklig strävan från riksdagens sida. Med andra ord bevaras 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.

Vid de justeringar som gjordes i grundlagen 2011 (1112/4.11.2011) skapades genom en uttrycklig bestämmelse ett särskilt redogörelseförfarande som är av betydelse för det parlamentariska styrelseskicket, men knappast torde bli aktuellt i praktiken. Ett mål med justeringen av grundlagen var att stärka de parlamentariska dragen i styrelseskicket. Utifrån detta granskades också GL 58 § 2 mom., som gäller förfarandet i en situation där republi-

kens president inte avgör saken i enlighet med det parlamentariskt ansvariga statsrådets förslag. Enligt den tidigare bestämmelsen skulle ett ärende i vilket presidenten inte godkände förslaget till avgörande återgå till statsrådet för beredning, varefter presidenten – i fråga om andra ärenden än propositioner till riksdagen – i princip kunde fatta ett beslut som inte följde statsrådets nya förslag. Regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagen RP 60/2010 rd) syftade till att i detta beslutsfattande stärka det parlamentariska elementet på så sätt att presidenten med undantag av vissa ärendegrupper skulle vara bunden att fatta sitt beslut i enlighet med statsrådets nya förslag till avgörande. Reservationerna gällde stadfästelse av en lag, utnämning till tjänst och förordnande till ett uppdrag, vilket i praktiken – eftersom statsrådet genom samma reform fick beslutsrätt i ärenden som gäller regeringens propositioner till riksdagen – innebär att det föreslagna nya beslutsförfarande endast skulle gälla beslut i olika internationella ärenden. I ärenden som hör till republikens presidents behörighet ansågs det dock inte lämpligt att direkt binda presidentens beslutsfattande till statsrådets aktuella ståndpunkt, utan bara till riksdagens ståndpunkter. Regeringen föreslog därför att GL 58 § ändras så att presidenten i ärenden av den aktuella typen ska fatta beslut enligt ”statsrådets nya förslag till avgörande, om förslaget motsvarar den ståndpunkt i saken som riksdagen har uttryckt”.

Vid behandlingen av propositionen godkände grundlagsutskottet i och för sig strävan att på det föreslagna sättet binda presidentens beslutsfattande till sådana ståndpunkter hos statsrådet som motsvarar riksdagens ställningstagande, men menade att förslaget bör preciseras (GrUB 9/2010 rd, s. 11). Utskottet konstaterade på denna punkt följande:

”Ett sådant förfarande är alltför flexibelt och oklart när det gäller form, innehåll och tidpunkt för riksdagens ståndpunkt. Eftersom dessa bestämmelser har principiell betydelse är det viktigt att riksdagens ståndpunkt uttryckligen uttrycks i plenum och gäller det ärende som beslutet gäller. Utskottet anser därmed att riksdagens ståndpunkt inte på det sätt som nämns i propositionsmotiven kan bygga på en ståndpunkt som riksdagen tidigare har uttryckt under riksdagsbehandlingen eller på utskottets ståndpunkt i frågan. Med beaktande av förfarandets natur anser utskottet att det inte heller är nödvändigt att införa en möjlighet att förrätta omröstning om regeringens förtroende efter behandlingen, vilket förfarandet med meddelanden från statsrådet möjliggör. Det lämpligaste förfarandet är enligt utskottets mening att statsrådet ska lämna riksdagen en redogörelse enligt 44 § i grundlagen när det vill föra saken till riksdagen. Därefter ska beslutet fattas i enlighet med riksdagens ställningstagande, om statsrådet föreslår presidenten det. Utskottet har ändrat förslaget i enlighet med detta.

Det ändrade förfarandet innebär i praktiken vissa exakthetskrav både på statsrådets ståndpunkt i redogörelsen och på riksdagens ställningstagande som svar på den. Redogörelsen måste tillräckligt exakt ange vilken fråga riksdagen ska ta ställning till. Riksdagen måste å sin sida uttrycka sin ståndpunkt så exakt att den kan användas som grund för ett nytt förslag till avgörande. [...]

Detta ger statsrådet möjlighet att pröva huruvida en redogörelse ska lämnas till riksdagen om ett ärende återgått. Statsrådet kan också bedöma om det vill förelägga presidenten ett förslag till avgörande i enlighet med riksdagens ställningstagande. Presidenten är dock bunden av statsrådets andra förslag till avgörande bara om det överensstämmer med riksdagens ställningstagande med anledning av redogörelsen.”

Ändringen av 58 § 2 mom. i grundlagen godkändes enligt utskottets förslag. Om presidenten inte godkänner statsrådets förslag till avgörande kan enligt bestämmelsen statsrådet

i andra fall än de som gäller stadfästande av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till uppdrag lämna en redogörelse till riksdagen, och om statsrådet därefter lägger fram ett (nytt) förslag till avgörande som följer riksdagens ställningstagande måste presidenten fatta sitt beslut i enlighet med detta. Att riksdagen på detta sätt tilldelas rollen som skiljedomare i eventuella konflikter mellan statsrådet och presidenten kunde leda till en känslig och svårförutsebar situation med tanke på de olika ”parternas” – republikens president, statsrådet och riksdagen – status och behörighetsfördelningen mellan dem. Det nya förfarandet kan i hög grad anses vara betydelsefullt genom dess förebyggande effekt.⁴⁵¹

Utredning om ministrarnas bindningar

Det saknades länge enhetliga bestämmelser om vilka andra uppgifter och ansvar som är förenliga med ställningen som statsrådsmedlem. 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 §.⁴⁵²

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 ska ges en redogörelse för bindningarna kan däremot i första hand anses betjäna informationsbehovet och upp-

451 Se även grundlagsutskottets kommentar i anslutning till detta (GrUB 9/2010 rd, s. 5–6):

”Det väsentliga är ändå att se förfarandet som något synnerligen exceptionellt och en sistahandslösning för att lösa meningsskiljaktigheter. Det huvudsakliga syftet med ordningen är att förebygga tillspetsade meningsmotsättningar. Med andra ord ska presidenten och statsrådet försöka nå enighet redan innan det formella beslutet ska fattas och på det sättet undvika en öppen konflikt i beslutsprocessen. Grundlagsutskottet understryker i likhet med utrikesutskottet att ärendena inom förfarandet eventuellt kan vara konfidentiella, vilket kommer att sätta särskild press på såväl statsrådet som presidenten att formulera en gemensam ståndpunkt redan inför den officiella behandlingen.”

452 Ang. ändringarna 1995 se RP 284/1994 rd och GrUB 13/1994rd 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 i ministrarnas bindningar under mandatperioden.

följningen 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 det ska 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 någon större debatt i plenum.⁴⁵³

453 Den första redogörelsen som lämnades efter lagändringen 1995 föranledde en kort debatt, se 1995 vp ptk, s. 95–96. Ang. senare situationer se t.ex. skrivelsen rörande statsminister Jäätteenmäkis regering (28.4.2003, PR 14/2003 rd), skrivelsen rörande statsminister Vanhanens regering (25.6.2003, PR 46/2003 rd), skrivelsen rörande ändringar i tidigare redogörelser från medlemmarna av statsminister Vanhanens regering (8.2.2005, PR 5/2005 rd), skrivelsen rörande statsminister Vanhanens regering (3.5.2007, PR 17/2007 rd) och skrivelsen om statsminister Kiviniemis regering (8.9.2010, PR 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 på något sätt påverkas av att regeringen är beroende av riksdagens förtroende. Beroendet återspeglas både i uttryckliga åtgärder, till exempel interpellationer och behandlingen av regeringens berättelser, och 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 manifesteras i stiftandet av lagar hänför sig i huvudsak till situationer där Finland förbinder sig att uppfylla internationella förpliktelser. I allmänhet förutsätts också att norminnehållet i dessa förpliktelser, vanligtvis internationella fördrag, 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 ska 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 ska 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 mom.), 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 ska samordnas med godkännandet av fördraget, vilket behandlas längre fram.⁴⁵⁴

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 någon nämnvärd prövningsrätt visavi innehållet när man stiftar en ikraftsättandelag, eftersom lagens

454 Bestämmelsen i GL 95 § 2 mom. har ändrats något i samband med 2011 års grundlagsändring (1112/2011). Ändringen gäller dock inte vilken majoritet som krävs för godkännande. Se RP 60/2010 rd och GrUB 9/2010 rd.

innehåll bestäms direkt av fördragets innehåll. 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 vedertagen uppfattning hos oss anses vara sådant att det ska 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 ska godkännas gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium.⁴⁵⁵ Principiellt viktigt är att riksdagens godkännande måste fås innan Finland förbinder sig att iaktta en sådan förpliktelse.⁴⁵⁶

Riksdagens godkännande krävs enligt GL 94 § också för uppsägning av sådana förpliktelser vilkas åtagande enligt bestämmelsen kräver riksdagens godkännande. Bestämmelsen är ny. Den ska emellertid tillämpas även på 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 ska 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 mom.

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 fredsbeva-

455 Tillämpningsområdet för kravet på majoritet i GL 95 § 2 mom. ändrades något i samband med 2011 års grundlagsändring (1112/2011). Se RP 60/2010 rd och GrUB 9/2010 rd.

456 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. 149 och GrUB 10/1998 rd, s. 25.

rande verksamhet 1984 (514/1984) krävde (2 §) att beslut om Finlands deltagande 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”.⁴⁵⁷ I den lag om militär krishantering (211/2006) som upphävde 1984 års lag om fredsbevarande verksamhet ingår en särskild, rätt omfattande bestämmelse (3 §) om riksdagens deltagande i beslutet. Bestämmelsen kompletterades något år 2015. Sättet att höra riksdagen bestäms där utifrån krishanteringsoperationens faktiska natur. Innan statsrådet lägger fram sitt förslag till 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 krishanteringsuppdrag eller ett uppdrag som inte baserar sig på bemyndigande av FN:s säkerhetsråd eller om förslaget till avgörande gäller upprättande av en beredskapsenhet.⁴⁵⁸

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, exempelvis utskottets rätt enligt GL 47 § 2 mom. 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

457 Ang. ändringen 1995, se RP 185/1995 rd och GrUU 18/1995 rd om den propositionen. I sitt utlåtande konstaterade utskottet följande: ”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.”

458 Beträffande 2006 års lag, se RP 110/2005 rd och GrUU 54/2005 rd om den propositionen. 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. Ang. ändringen 2015 se RP 297/2014 rd. Ang. den konstitutionella bakgrunden till beslutsförfarandet gällande deltagande i militär krishantering se även GL 58 § 6 mom. (1112/2011) och ang. det momentet särskilt GrUB 9/2010 rd, s. 13.

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 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 – den nationella behörigheten att bereda beslut inom EES och behörigheten att genomföra besluten nationellt till statsrådet, dock med förbehåll för riksdagens behörighet. 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 eller 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 följande:

”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 styrelsesätt 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 om anknytning till EES-avtalet gynnas.”⁴⁵⁹

När Finlands anslutning till Europeiska unionen förbereddes ett år senare, bevarades den grundläggande lösningen i fråga om behörighetsfördelningen mellan presidenten och statsrådet 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.⁴⁶⁰ 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 en tankegång som följdes redan i EES-fasen, dvs. att förskjutningen till följd av integrationsutvecklingen av de beslutsbefogenheter som hörde/hade hört till riksdagen så vitt möjligt skulle balanseras upp genom 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

459 Ang. grundlagsändringarna, se RP 317/1993 rd och GrUB 10/1993 rd om den propositionen, inte minst s. 2–3, och lagarna 1116/10.12.1993 och 1117/10.12.1993.

460 Ang. ändringarna i riksdagsordningen (RO 4 a kap.), se RP 318/1994 rd och GrUB 10/1994 rd och lagen 1151/31.12.1994. Beträffande själva anslutningsfördraget, se RP 135/1994 rd och GrUU 14/1994 rd.

gen får de behöriga förslagen för behandling inom en korrekt tid och på ett korrekt sätt.⁴⁶¹ Förslagen sänds till 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. Stora utskottet och utrikesutskottet kan också själva besluta begära utlåtande av något annat utskott (AO 38 § 1 mom.). 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 mom.) att stora utskottet eller utrikesutskottet ”vid behov” kan underrätta statsrådet om sin hållning genom ett yttrande om förslaget. 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 närvarande 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. 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 inhämtas av 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. I EU-sammanhang behandlar riksdagen utöver U-ärenden också så kallade E-ärenden och USP-ärenden. I GL 97 § föreskrivs hur dessa ärenden ska 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 unionsärenden som

461 I GL 96 § 2 mom. förutsätts statsrådet sedan det fått kännedom om ifrågakarande 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.

antingen inte är egentliga lagstiftningsärenden eller är 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 vid behov ska infinna 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 mom.).

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 mom.). Stora utskottet kan enligt sin egen arbetsordning också godkänna ett uttalande, 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 mom.).⁴⁶²

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 en 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 mom. 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, anförtröddes 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

462 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 kehittämissuorityöryhmän mietintö, Riksdagens kanslis publikation 1/2010.

till artiklar och protokoll i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (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.

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 av subsidiaritetsprincipens begränsade tillämpningsområde och det stora antalet ärenden som bereds i unionens institutioner har det ansetts nödvändigt att inte alla ärenden som kommer från unionens institutioner automatiskt behandlas 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 – i stora utskottet kan initiativet till beslutet också ha väckts i 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.

– Vid behandlingen av de nämnda tilläggen till 30 § i riksdagens arbetsordning ansåg grundlagsutskottet det lämpligt att bestämmelser om rätt för Ålands lagting att delta i subsidiaritetskontrollen tas in både i arbetsordningen och i självstyrelselagen för Åland. En bestämmelse om detta fogades också till självstyrelselagen 2011 (59 a §, nytt 4 mom.). Enligt den nya bestämmelsen kan lagtinget i frågor som hör till landskapets behörighet delge riksdagen ett motiverat yttrande om huruvida ett utkast till lagstiftningsakt från

Europeiska unionen är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Lagtingets ståndpunkt ska tillställas Europeiska unionens institutioner.⁴⁶³

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 något som kan regleras genom nationella författningar.

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 genom de ändringar som i slutet av 2009 gjordes 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 i enda behandling antingen godkänna eller motsätta sig initiativet.⁴⁶⁴

463 Ang. ifrågakarande ändring i AO 30 § se TKF 2/2009 rd och GrUB 9/2009 rd. Ang. ändringen av självstyrelselagen för Åland se även RP 77/2010 rd, GrUB 4/2010 rd och GrUB 1/2011 rd. I betänkandet GrUB 4/2010 rd ansåg utskottet att frågan måste regleras i självstyrelselagen för att ”förtydliga den konstitutionella grunden för samverkan mellan riksdagen och Ålands lagting”.

464 Ang. ändringarna, se TKF 2/2009 rd och GrUB 9/2009 rd om det förslaget. Beträffande den konstitutionella betydelsen av Europeiska rådets bemyndigande, se också GrUU 13/2008 rd, s. 8 och GrUU 36/2006 rd, s. 9.

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 riksriätten och lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns ämbetsåtgärder, alltså den så kallade ministeransvarighetslagen.⁴⁶⁵ 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 riksriätten. 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 laglighetsövervakaresh⁴⁶⁶ eventuella lagstridiga förfarande i ämbetet är på grund av sakens straffprocessuella natur mycket noga reglerad i grundlagen (GL 114–117 §).⁴⁶⁷ 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 tio⁴⁶⁸ 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 ska meddelas i plenum (AO 28 §). Grundlagsutskottet kan behandla ärendet endast när utskottet är fulltaligt. Vissa närmare bestämmelser om för-

465 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 *Valtioneuvoiston historia 1917–1966 III*, Toinen painos (Helsinki 1975), s. 179–216, spec. s. 206–208.

466 Procedurbestämmelserna om undersökning av lagenligheten av ministrars ämbetsåtgärder gäller enligt GL 117 § justitiekanslern och justitieombudsmannen och med stöd av GL 38 § 1 mom. och GL 69 § 2 mom. även biträdande justitieombudsmännen och biträdande justitiekanslern och dessas ställföreträdare.

467 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. Ärendet kan tas upp i riksdagen genom ett meddelande från justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet. Innan ärendet behandlas ska grundlagsutskottets ställningstagande inhämtas (AO 28 § 2 mom.). Ett beslut om väckande av åtal kräver tre fjärdedels majoritet av de avgivna rösterna.

468 När ministeransvarighetslagen gällde krävdes att minst fem riksdagsledamöter undertecknade anmärkningen. 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.

farandet ingår också i lagen om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden (196/2000). Enligt den ska utskottet så snart ett ministeransvarighetsärende blivit anhängigt ge den person som är föremål för undersökning tillfälle att lämna förklaring. Dessutom ska 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 riksdagsutskottets arbetsformer exceptionell bestämmelse enligt vilken utskottet, när det behandlar ett ministeransvarighetsärende, kan begära att riksåklagaren vidtar åtgärder för att förundersökning ska förrättas (4 §). Röstar grundlagsutskottet om sitt ställningstagande och rösterna faller lika, blir den lindrigare ståndpunkten utskottets beslut.

Beslutet om huruvida åtal ska väckas fattas av plenum sedan man fått grundlagsutskottets ställningstagande.⁴⁶⁹ Före beslutet ska 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. huruvida den högsta laglighetsövervakaren har 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 inte har inträffat. Om utskottet i sitt ställningstagande anser att förutsättningar för väckande av åtal föreligger, är det beroende av plenums prövning huruvida man bestämmer att åtal ska väckas. Något ”åtalstvång” föreligger alltså inte. Beslutet fattas med flertalet röster. Om riksdagen beslutar att åtal ska 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 2018 gjorts tre anmärkningar, två om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och en om statsministerns ämbetsåtgär-

469 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.

der. Vid grundlagsutskottets behandling har man i regel kommit fram till att förfarandet inte har varit lagstridigt.⁴⁷⁰

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.⁴⁷¹ 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 till 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 åtalerna men dömde Raatikainen för uppsåtligt tjänstebrott i vinningssyfte till bötesstraff och Lepistö för tjänstefel av oaktsamhet likaså till bötesstraff. Bägge dömdes dessutom att betala ersättningar.⁴⁷²

470 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 2018 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 mom. Anmälan gällde statsminister Matti Vanhanens förfarande då att han satt som ordförande i statsrådets allmänna sammanträde och 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 PR 159/2010 rd. Det fjärde fallet togs upp av grundlagsutskottet efter en anmärkning gjord av ledamot Hakkarainen m.fl. I anmärkningen ombads grundlagsutskottet undersöka ”om statsminister Jyrki Katainen har brutit mot sin tjänsteplikt när han varit med om att främja finansieringen till Sofos Oy:s forskningsprojekt i strid med Finlands Akademis, Sitras och Tekes egna bestämmelser om medverkan i forskningsfinansiering och om han i detta förfarande i övrigt agerat lagligt med hänsyn till jämlikhetsprincipen i 6 § i grundlagen”. I sitt betänkande GrUB 4/2013 rd menade utskottet att statsminister Katainens agerande var sådana ämbetsåtgärder som avses i grundlagens 116 §, men ansåg att han inte förfarit lagstridigt i sin ämbetsutövning i det aktuella fallet.

471 Ang. fallet se t.ex. Justitiekanslerns berättelse år 1933, s. 86–87.

472 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.

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; förfarandena för entreprenadavtalet för de byggnadstekniska arbetena ansågs ha stått i strid med tjänsteplikterna och skadat staten. Grundlagsutskottet behandlade lagenligheten hos flera ministrars förfarande, men stannade i sitt 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. 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.⁴⁷³

Det tredje och samtidigt senaste åtalet enligt ministeransvarighetslagen som anhängiggjorts i riksdagen gällde minister Kauko Juhantalo's 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 Juhantalo's förfarande, på grund av den mycket personliga bevekelsegrunden, var klart lagstridigt på det sätt som avses i ministeransvarighetslagen. 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.⁴⁷⁴

473 Ang. fallet se närmare Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 1961, s. 44–67 och GrUB 11/1960 rd jämte bilagor.

474 Ang. fallet se GrUB 5/1993 rd och 1993 vp ptk, s. 1752–1784, 2118–2124, 2144–2187 samt som ett slags efterspel GrUB 15/1993 rd, som gällde undersökning av ledamot Juhantalo's 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 GRUNDLAGSENLIGHET 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 kontrollen gäller själva förfarandet eller förutsättningarna för de avgöranden som träffas. Denna kontroll är inte bara några organs uppgift utan den bedrivs naturligtvis – och måste bedrivas – i alla riksdagsorgan som deltar i behandlingen och delvis också utanför riksdagen, till exempel vad gäller lagförslagens grundlagsenlighet redan när regeringens propositioner 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 det inte enbart fråga om kontroll av att grundlagen eller de tidigare grundlagarna följs. Kontrollen av andra författningsnivåer än grundlagen kan tänkas ha fått större betydelse genom att många procedurbestämmelser som tidigare ingick i riksdagsordningen nu ges i arbetsordningen. Det är dock motiverat att fästa huvudvikten vid hur iakttagandet av grundlagen kontrolleras. Just kontrollen av att grundlagen följs är den principiellt och till arbetsmängden viktigaste delen av kontrollen. De ståndpunkter som kontrollen ger anledning till är av vägledande betydelse inom riksdagen och – när det gäller kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet – av ansevärd betydelse även utanför riksdagen.

I denna kontroll har grundlagsutskottet och talmannen mycket olika men nödvändiga roller för det praktiska genomförandet av kontrollen. Något generaliserat kan man säga att det i sista hand ankommer på grundlagsutskottet att definiera vad som ska 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.⁴⁷⁵ 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.⁴⁷⁶

Inte heller i riksdagsordningen 1928 omnämndes grundlagsutskottets roll som remissorgan för tolkning av grundlagen eller 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 fråga.⁴⁷⁷ 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 §).⁴⁷⁸

I det nya grundlagssystemet bygger grundlagsutskottets roll vid kontrollen av grundlagsenligheten på vedertagen riksdagspraxis. Avsikten har alltså inte varit att förändra situationen. Vedertagen praxis kan vara tillförlitlig, men det bör ändå ses 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” samt om deras förhål-

475 Ang. inrättandet av utskottet och den bakomliggande utvecklingen under ståndslantdagen se spec. Jyränki 1989, s. 438–464, samt kort även Riepula 1973, s. 50–53 och Jyränki 2003, s. 385–389.

476 Ang. utvecklingen under enkammarlandtags första år se Ahava 1914, s. 117–119 och Riepula 1973, s. 50–52, 116–134, och mer allmänt om hur grundlagsutskottets roll utvecklats Jyränkis artikel i Ilkka Saraviidan juhlaKirja (2008).

477 RO 46 och 80 § och ministeransvarighetslagen.

478 Ang. tillägget 1995 se L 970/1995 och RP 309/1993 rd, s. 83. 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.

lande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter” (GL 74 §).⁴⁷⁹ En annan viktig nyhet är att utskotten nu genom en uttrycklig bestämmelse (AO 38 § 2 mom.) åläggs 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. Bestämmelsen motsvarar visserligen den situation som i allmänhet rått i praktiken, men betyder samtidigt att de övriga utskottens prövning när det gäller att begära ett sådant utlåtande nu styrs av en uttrycklig bestämmelse. Begäran om dessa utlåtanden omfattas alltså inte av den allmänna bestämmelsen om begäran om utlåtande i AO 38 § 1 mom., som i princip innebär ändamålsenlighetsprövning.

Grundlagsutskottet kan inte självt besluta att grundlagsenligheten i ett ärende som behandlas i riksdagen ska kontrolleras. Detta är i praktiken klart och kan också utläsas ur 74 § i grundlagen. Om ett ärende har förelagts det i något annat syfte än för att utreda grundlagsenligheten, till exempel en ändring av vallagen som remitterats till grundlagsutskottet för beredning i sak, granskar utskottet naturligtvis även vid behov frågan om grundlagsenligheten i det aktuella ärendet. Sammantaget sett är denna möjlighet dock endast av mindre betydelse för kontrollen av grundlagsenligheten. Med tanke på kontrollens omfattning är det således väsentligt hur riksdagen fattar beslut om att remittera ärenden till grundlagsutskottet för att få ett utlåtande enligt 74 § i grundlagen och hur väl de ärenden som i sak behöver granskas av grundlagsutskottet sällas fram i dessa beslut.

Den överlägset viktigaste ärendegruppen med tanke på kontrollen av grundlagsenligheten, såväl när det gäller kvantitet som när det gäller substans, är lagförslag, av vilka den allra största delen har överlämnats av regeringen. Till god lagberedning hör att motiveeringen till lagförslagen i behövlig utsträckning också kommenterar lagförslagets förhållande till grundlagen och den lagstiftningsordning som krävs. Detta är något som numera bör ingå i regeringens propositioner.⁴⁸⁰ Regeringens ställningstaganden i detta avseende är naturligtvis inte bindande för proceduren i riksdagen, men de kan ha betydelse för de ståndpunkter som intas i riksdagen och helt klart, vilket kanske är allra viktigast i detta sammanhang, på hur man vid behandlingen av propositionen i riksdagen ser på frågan om grundlagsenlighet och behovet av att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

479 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 de mänskliga rättigheterna i allmänhet aktualiseras i sammanhang där man också behandlar de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i grundlagen.

480 Ang. anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner se HELO-arbetsgruppens betänkande, Justitieministeriet, Utredningar och anvisningar 49:2018, s. 30–31. Enligt anvisningarna ska det i motiveeringen till en proposition skrivas in ett avsnitt om propositionens förhållande till grundlagen, ”om lagförslaget innehåller en eller flera bestämmelser vars grundlagsenlighet eller förhållande till en förpliktelse som gäller mänskliga rättigheterna behöver bedömas”. I anvisningarna konstateras det vidare: ”Om det råder osäkerhet om ett lagförslags grundlagsenlighet eller förhållande till människorättskonventioner, tas det i avsnittet in i ett uttryckligt uttalande där det sägs att det är önskvärt att propositionen förs till grundlagsutskottet för behandling. Uttalandet skrivs inte, om inte en bedömning av propositionen i grundlagsutskottet verkligen behövs på grund av något tolkningsproblem”. – Det kan noteras att de lagförslag som regeringen lägger fram alltid innehåller ett ställningstagande till den lagstiftningsordning som lagen i fråga kräver, eftersom lagens ingress enligt rådande praxis tas in redan i det lagförslag som lämnas till riksdagen. Av ingressen ska det enligt grundlagen (GL 79 § 1 mom.) framgå om lagen har stiftats i grundlagsordning.

Ett ärende – i allmänhet en regeringsproposition med ett lagförslag – kan komma till grundlagsutskottet för utlåtande enligt 74 § i grundlagen på två sätt. När plenum beslutar remittera ett ärende till ett utskott för beredning, kan det samtidigt besluta att grundlagsutskottet ska lämna ett utlåtande i ärendet till det beredande utskottet (AO 32 § 3 mom.). Talmanskonferensen ska lägga fram ett förslag till vilket utskott som ska bereda ärendet och till vilket eller vilka utskott som ska yttra sig om ärendet (AO 6 § 1 mom. 2 punkten). Frågan om att inhämta grundlagsutskottets utlåtande kan också uppkomma i ett annat utskott när det bereder ett ärende (AO 38 § 2 mom.). Talmanskonferensens förslag i remissdebatten om att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till det beredande utskottet baserar sig på tjänstemannaberedning vid riksdagens kansli. Vid beredningen är det viktigt att ta ställning till innehållet i lagförslagen och till motiveringen till lagstiftningsordningen. Ett centralt element i bedömningen är grundlagsutskottets tolkningspraxis, som i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna redan är rätt omfattande. I förekommande fall kan beredningen ske i samråd med de berörda utskottens tjänstemän. Om det i motiveringen till regeringspropositionen har ansetts befogat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande, följs denna ståndpunkt i allmänhet. De förslag som lagts fram för talmanskonferensen om inhämtande av grundlagsutskottets utlåtande om propositioner har i allmänhet godkänts utan omröstning i talmanskonferensen. På motsvarande sätt har talmanskonferensens förslag angående utlåtande från grundlagsutskottet åtminstone under den senaste tiden godkänts utan omröstning i plenum. Det faktum att hörande av grundlagsutskottet i allmänhet har accepterats utan omröstning kan tolkas så att man vill se utredningen av grundlagsenligheten som en fråga som faller utanför de politiska meningsskiljaktigheterna.⁴⁸¹

Råder det ”oklarhet” om huruvida det ärende som det beredande utskottet behandlar är förenligt med grundlagen, ska utskottet enligt 38 § 2 mom. i arbetsordningen begära utlåtande om saken av grundlagsutskottet. Bestämmelsen är principiellt viktig eftersom det beredande utskottets uppgift i frågor som gäller grundlagsenlighet endast är att bedöma om det råder (relevant) oklarhet om grundlagsenligheten och, om så är, begära utlåtande av grundlagsutskottet. Det är alltså inte det beredande utskottets uppgift att självt, inte ens genom att höra författningsexperter, utreda och ta ställning till eventuella tveksamheter med grundlagsenligheten, utan enbart att ta ställning till den ”preliminära” frågan, dvs. huruvida det finns några oklarheter beträffande grundlagsenligheten. De beredande utskottens begäran om utlåtande har i tidigare riksdagspraxis eventuellt haft en klart större betydelse när det gällt att styra ärenden till grundlagsutskottet än beslut i

481 Det ovan nämnda konstaterandet om att acceptera talmanskonferensens förslag utan omröstning i plenum gäller situationer där talmanskonferensen har föreslagit att grundlagsutskottet ska lämna ett utlåtande i ärendet till det beredande utskottet. Om talmanskonferensens förslag om vilket utskott som ska bereda ärendet inte innehåller något förslag om utlåtande från grundlagsutskottet, är det möjligt att i plenum lägga fram ett (bifallet) förslag om att ett sådant utlåtande ska inhämtas, vilket kan leda till votering om saken. Också dessa voteringar är sällsynta. De senaste årens praxis uppvisar endast en sådan votering. Under remissdebatten den 23 november 2016 av proposition RP 245/2016 rd om komplettering av propositionen om ändring av bl.a. lagen om skatt på arv och gåva (RP 175/2016 rd) behandlades talmanskonferensens förslag om att remittera ärendet till finansutskottet. Under debatten föreslogs det med bifall att ärendet remitteras till finansutskottet, som grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till. Voteringen resulterade i att talmanskonferensens förslag antogs med 93 röster mot 57.

plenum under remissdebatten.⁴⁸² Numera är läget mer eller mindre det motsatta. Åtminstone när det gäller att remittera propositioner till grundlagsutskottet för utlåtande förefaller de flesta besluten basera sig på beslut i plenum under remissdebatten.

Att föra ärenden till grundlagsutskottet för ett utlåtande enligt 74 § i grundlagen är alltid förenat med prövningsrätt – oberoende av om beslutet fattas i plenum eller i det beredande utskottet – och därmed också med risken att alla ärenden som kräver uppmärksamhet med tanke på grundlagsenligheten inte når grundlagsutskottet. Allmänt taget torde man dock kunna konstatera att de förfaranden genom vilka ärenden bedöms av grundlagsutskottet fungerar mycket tillförlitligt. Åtminstone under de senaste åren är det svårt att påvisa att ett ärende som klart skulle ha krävt bedömning av grundlagsutskottet inte har remitterats dit.⁴⁸³ En tillförlitlig sällning kan i praktiken anses säkerställd genom att det numera gängse förfarandet, nämligen beslut i plenum utifrån talmanskonferensens förslag, är väl organiserat och öppet.

Grundlagsutskottet är ett av riksdagens permanenta utskott och till sin sammansättning och i princip också till sitt verksamhetssätt ett normalt utskott som fungerar som ett av riksdagens beredningsorgan. Därför är det egentligen exceptionellt att utskottet har en så central roll i den rättsliga kontrollen av lagars grundlagsenlighet. Utskottets viktigaste beslutskonstellation har beskrivits så att grundlagsenlighetskontrollen utförs av personer som på politiska grunder valts till ett uttalat politiskt uppdrag fattar sådana beslut i en uttalat politisk miljö som direkt kan påverka genomförandet av ett politiskt projekt.⁴⁸⁴ Det att politiska faktorer är för handen i utskottets beslutsfattande innebär oundvikligen en risk för att de politiska aspekterna på ett otillbörligt sätt kan påverka utskottets ställningstaganden om grundlagsenligheten, vilka förutsätts vara rent juridiska. Risken är mycket liten när det finns gott om tolkningspraxis i den rättsfråga som ska avgöras och det aktuella lagstiftningsprojektet inte är politiskt intressant. På motsvarande sätt är risken desto större när det handlar om en rättsfråga där det saknas tidigare ”styrning” samtidigt som det politiska intresset för slutresultatet av projektet i fråga är stort. Numera kan man dock hävda att utskottet i sin kontrollfunktion i allmänhet endast har koncentrerat sig på juridiska aspekter.⁴⁸⁵

482 I verket Hidén, Säädosvalvonta Suomessa I Eduskuntalait (1974) behandlas remitteringen av ärenden till grundlagsutskottet och presenteras vissa statistiska uppgifter om praxis, se s. 171–182 och 331 och särskilt fotnoterna 217 och 218 (s. 176–178). I fotnot 218 nämns det att grundlagsutskottet under riksmötena 1959–1972 lämnade totalt 17 sådana utlåtanden till fackutskottet där det av fackutskottets betänkande framgår att remitteringen till grundlagsutskottet för utlåtande skett i plenum. Texten fortsätter med att konstatera att grundlagsutskottet under dessa riksmöten lämnade totalt 89 utlåtanden. Om man bortser från de 10 utlåtanden som lämnats till stora utskottet blir förhållandet mellan de utlåtanden som begärts på fackutskottets eget initiativ och de som begärts i plenum 62:17. Med förbehåll för de felmöjligheter som nämndes i den föregående fotnoten kan man således säga att en femtedel av de utlåtanden till fackutskott som lämnades under den aktuella perioden grundade sig på beslut i plenum, avslutar texten.

483 Grundlagsutskottet får visserligen också ärenden där det kan ifrågasättas om det är nödvändigt att inhämta utlåtande, men sällan sådana ärenden där inhämtandet av utlåtande har klart osakliga bevekelsegrunder, såsom att bromsa upp behandlingen av ett ärende.

484 Hidén, Ilkka Saraviidan juhlaakirja 2008, s. 5.

485 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.

Förklaringen till att utskottet trots politiska kopplingar gör tolkningar vars legitimitet i allmänhet är trovärdig står inte att finna i bestämmelser. Förklaringen finns i olika ”mjuka” förfaranden som har uppkommit så småningom i utskottets konkreta arbete. Grundlagsutskottets verksamhet påverkas av en stark vilja att hålla sig till utskottets egen tidigare tolkningspraxis, vara väl förtrogen med den och följa dess riktlinjer. Denna inställning kan förklaras med en strävan efter konsekvens, men också med den legalistiska traditionen i den politiska verksamheten i Finland och med den kontinuitet i arbetsformer som i allmänhet råder i parlament.

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 förtrogna 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 ska beaktas när de vägs. Hörandet av juridiska sakkunniga är numera också på så sätt institutionaliserat att de sakkunniga lämnar skriftliga yttranden 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 understödja. 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 bättre än tidigare 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 övertygande juridiska tolkningar.

En viktig positiv faktor med tanke på förtroendet för grundlagsutskottets kontroll kan också anses vara att utskottet arbetar och fattar sina beslut i en miljö som är utpräglat politisk – alltså paradoxalt nog ett drag som ovan konstaterats medföra betydande risker. Den politiska dimensionen tryggar dock samtidigt att ställningstagandena är aktuella och legitima. De väsentliga dragen i utskottets beslutsfattande verkar i detta avseende inte ha förändrats mycket sedan följande beskrivning från början av 1970-talet (översättning ad hoc):

”I princip kan det också anses vara en klar fördel att kontrollsystemet har starka kopplingar till det politiska beslutsfattandet. Den fasta karaktär som är nödvändig för tolkningen av grundlagen kräver att uttolkaren noggrant beaktar de formal-juridiska faktorer som anknyter till innehållet i grundlagen. För att tolkningen ska vara flexibel och aktuell krävs samtidigt att uttolkaren har en god känsla för den politiska viljebildningen och för de faktorer som inom olika grupper påverkar viljebildningen. Det faktum att kontrollorganet består av riksdagsledamöter valda enligt det parlamentariska maktförhållandet ger utan tvekan goda möjligheter att ta hänsyn till politiska och samhälleliga faktorer. I ett land som Finland, som har en stark legalistisk tradition, kan man också anta att utskottets utpräglat politiska sammansättning inte leder till en underskattning av kravet på fasta och förutsägbara tolkningar av grundlagen.”⁴⁸⁶

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 ska 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.⁴⁸⁷ Som resultat av utvecklingen stiftas undantagslagar numera endast sällan på rent nationell grund.⁴⁸⁸ 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 göras i lagförslaget för att det ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottets kontrolluppgift har i och med denna utveckling också fått en kännbart styrande karaktär.

Det som sägs ovan gäller det mest uppenbara, begreppsensliga innehållet i övervakningen av grundlagsenligheten, dvs. övervakningen av att riksdagens beslut fattas på det sätt som förutsatts i grundlagen. I den viktigaste ärendegruppen, stiftandet av lagar, innebär detta i allmänhet att avseende ska fästas vid att lagförslagen behandlas i den (lagstiftnings)ordning som deras innehåll kräver. I de lagförslag som avser stiftande, ändring eller upphävande av grundlag är lagstiftningsordningen i sig inte oklar och kräver ingen tillsyn. I fråga om lagstiftningsförfarandena har riksdagen dock alltid ett eget ansvar för att bestämmelserna i grundlagen även i samband med lagändringar förblir enhetliga och fungerar som avsett. Också i det sammanhanget har grundlagsutskottet en central roll.

486 Hidén, Säädosvalvonta Suomessa I Eduskuntalait, 1974, s. 337.

487 Ang. principen att undvika undantagslagar se GrUB 10/1998 rd, s. 21–22, 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 357.

488 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 mom.).

I riksdagen har man genom bestämmelser och praxis strävat efter att säkerställa att alla lagförslag som innehåller ändringar i grundlagens text verkligen behandlas i grundlagsutskottet. 46 § 1 mom. i 1928 års riksdagsordning hade följande lydelse: ”Grundlagsutskottet tillhör att bereda till det hänskjutna ärenden, vilka angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag eller i nära sakligt samband med grundlagen stående lagstiftning.” Bestämmelsen var som sådan i kraft tills den nuvarande grundlagen stiftades, även om det gjordes ett tillägg till momentet i samband med 1995 års reform av de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelsen anvisar grundlagsutskottet en viss uppgift, men formuleringen var samtidigt vag såtillvida att den inte föreskriver om skyldighet att sända ärendena i fråga till grundlagsutskottet, och å andra sidan jämföras ärenden som gäller stiftande av grundlag med en så vag grupp av ärenden som lagstiftning som har ett nära sakligt samband med grundlagen. I praktiken blev dock remitteringen av lagförslag med grundlagsändringar till grundlagsutskottet en så tydlig praxis att det för tiden före den nuvarande grundlagen endast kan nämnas några fall där så inte skett.⁴⁸⁹

I systemet med den nya grundlagen har bestämmelserna om riksdagens förfaringsätt överförts från grundlagen till riksdagens arbetsordning, och i grundlagen finns inte längre någon bestämmelse som motsvarar bestämmelsen i RO 46 § 1 mom. om behandlingen av förslag som gäller ändring av grundlagen. När också riksdagens arbetsordning reviderades i samband med stiftandet av den nya grundlagen togs följande bestämmelse in i början av AO 32 § 4 mom., som gäller remittering till utskottet: ”Förslag om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag remitteras till grundlagsutskottet för beredning.” Till skillnad från tidigare RO 46 § 1 mom. innehåller bestämmelsen alltså en tydlig skyldighet att hänvisa alla de förslag till ändring av grundlagen som riksdagen behandlar till grundlagsutskottet för behandling. Den tydliga skärpningen av uppfattningarna om grundlagens särställning ger anledning att anta att sådana ändringar av grundlagen som de som nämns i föregående stycke numera inte ens av misstag kan ske utan grundlagsutskottets behandling.⁴⁹⁰

489 Den proposition som ledde till stiftandet av 1937 års folkpensionslag behandlades inte i grundlagsutskottet, trots att det i propositionen föreslogs att en ny 83 a § fogas till riksdagsordningen och att rubriken för 6 kap. i riksdagsordningen ändras. Se RP 26/1936 rd, folkförsäkringsutskottets betänkande 1/1937 rd och L 249/1937 samt även Hidén 1974, s. 173 (fotnot 211 a). Propositionen om en omfattande totalreform av strafflagen, lämnad till riksdagen 1993, remitterades överhuvudtaget inte till grundlagsutskottet för behandling, trots att propositionen också innehöll ett förslag till ändring av RO 5 § om valbrott och ett förslag till ändring av RF 47 §, som gällde eventuellt åtal mot republikens president för högförräderi eller landsförräderi. Se RP 94/1993 rd, LaUB 22/1994 rd och lagarna 579 och 580/1995. I synnerhet det senare fallet kan med hänsyn till rådande praxis betraktas som en klar lapsus.

490 I fråga om bestämmelsen i AO 32 § 4 mom., se TKF 1/1999 rd, s. 19 och GrUB 9/1999 rd, s. 3–4. Talmanskonferensens förslag innehöll ingen bestämmelse om att förslag till ändring av grundlagen ska remitteras till grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande till denna del följande: ”Enligt vedertaget förfarande har en grundlag kunnat ändras också utifrån beredningen i ett annat utskott än grundlagsutskottet. I sådana fall brukar grundlagsutskottet vanligen lämna utlåtande om frågan (se dock lagarna 579 och 580/1995). Bland annat av skäl som hänger samman med en enhetlig grundlag anser grundlagsutskottet att lagförslag som avser stiftande, ändring eller upphävande av grundlag i framtiden alltid skall beredas av grundlagsutskottet. Läget är i sak detsamma när det gäller riksdagens arbetsordning.”

Grundlagsutskottets tolkningsställningstagandens bindande verkan i riksdagen

De förslag som grundlagsutskottet lägger fram i egenskap av det utskott som står för saksberedningen av något ärende ("betänkandeutskott"), har i princip 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 och uttryckligen gäller grundlagsenligheten, eller som uttalanden i ett betänkande som utskottet överlämnar i egenskap av betänkandeutskott eller i ett betänkande som utskottet annars i undantagsfall överlämnar till plenum.⁴⁹¹ Med undantag för ställningstaganden i fall där talmannen vägrat ta upp ett ärende till behandling eller ett förslag till omröstning (GL 42 § 2 mom.), 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.⁴⁹²

Denna juridiskt bindande verkan gäller enligt ordalydelsen i GL 74 § utlåtanden om "grundlagsenligheten". Det finns i och för sig ingen anledning till en snäv tolkning av utskottet uppgift att lämna utlåtande om grundlagsenligheten. 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 i grunden inte fråga om en uppgiftsfördelning mellan utskotten utan om demokrati och plenums ställning. Den juridiskt förpliktande verkan av dylika uttalanden

491 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 mom.) (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).

492 Av de ställningstaganden som framfördes i samband med stiftandet av den nya grundlagen se RP 1/1998 rd, s. 127: "Övriga utskott och plenum skall behörigen beakta grundlagsutskottets statsförfattningsrättsliga synpunkter. ... Talmannen skall således också övervaka att grundlagsutskottets synpunkter blir behörigen beaktade under den fortsatta behandlingen av ärendet." Se även grundlagsutskottets kommentar i anslutning till detta (GrUB 10/1998 rd, s. 22): "I motiveringen till propositionen ... följs vedertagen praxis, enligt vilken grundlagsutskottets utlåtanden i frågor som gäller grundlagen och de mänskliga rättigheterna anses vara bindande i riksdagsbehandlingens 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 mom.). – 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 därför att förslaget har avvikit från grundlagsutskottets ställningstagande, se t.ex. 1982 vp ptk, s. 1187 och 1981 vp ptk, s. 1759.

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 att grundlagen följs

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 1928.⁴⁹³ 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 ska talmannen övervaka att grundlagen iakttas vid behandlingen av ärenden i plenum. I 2 mom. har förhållandet mellan denna övervaknings-skyldighet 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 han eller hon 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, ska 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. Det 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 förutsatts 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 ska talmannen övervaka

493 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 §.

att kraven på ett värdigt och sakligt uppträdande uppfylls och att grundlagens normer för kvalificerad majoritet iaktas i beslutsfattandet.

Såsom det konstateras i motiveringen till propositionen med förslag till ny grundlag hör det också till talmannens tillsynsuppgift att ”övervaka att grundlagsutskottets synpunkter blir behörigen beaktade under den fortsatta behandlingen av ärendet” (RP 1/1998 rd, s. 127). I allmänhet uppstår det ingen oklarhet i detta hänseende – betänkandeutskotten följer noga grundlagsutskottets anvisningar i grundlagsfrågor. Det kan dock förekomma exceptionella situationer.

En sådan mycket exceptionell situation uppstod under vintern 2019 vid behandlingen av betänkandena om propositionerna om civil och militär underrättelseverksamhet. Förvaltningsutskottet fick ett utlåtande (GrUU 35/2018 rd) av grundlagsutskottet om propositionen om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd) och lämnade självt ett betänkande i ärendet (FvUB 30/2018 rd). I fråga om propositionen om militär underrättelseverksamhet (RP 203/2017 rd) lämnade grundlagsutskottet på motsvarande sätt ett utlåtande (GrUU 36/2018 rd) till försvarsutskottet, som i sin tur gav ett betänkande (FsUB 4/2018 rd). Propositionerna var tematiskt knutna till varandra och till det samtidigt aktuella förslaget till ändring av 10 § i grundlagen (RP 198/2017 rd), och betänkandena behandlades samtidigt i plenum. Ungefär vid samma tid som betänkandena lades fram för plenum i början av februari 2019 uppmärksammades offentligt vissa statsförfattningsexperters uppfattning att betänkandena inte hade beaktat grundlagsutskottets ändringsförslag på behörigt sätt. Talmannen ansåg det, uppenbarligen främst på grund av denna kritik, nödvändigt med ytterligare kontroll av att grundlagsutskottets ställningstaganden beaktats på behörigt sätt. Bordläggningen av betänkandena ströks ur dagordningen för plenum 12.2.2019, och talmannen meddelade vid talmanskonferensen 13.2.2019 att förvaltningsutskottets betänkande lyftes ut på önskemål av förvaltningsutskottet, medan försvarsutskottets betänkande ströks på grund av sambandet mellan ärendena. Talmanskonferensen beslutade 14.2.2019 föreslå plenum att de aktuella propositionerna remitteras till förvaltningsutskottet respektive försvarsutskottet för behandling och att grundlagsutskottet ska ge utlåtande i ärendena. Plenum 15.2.2019 godkände talmanskonferensens förslag. Grundlagsutskottet gav sedan sina nya, relativt korta utlåtanden (GrUU 75/2018 rd och GrUU 76/2018 rd) och betänkandeutskotten sina nya betänkanden (FvUB 36/2018 rd och FsUB 9/2018 rd). Lagarna godkändes i plenum 11.3.2019.⁴⁹⁴

Det är kanske inte helt entydigt att talmannens rätt att vägra täcker alla situationer som talmannen ska 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 sällan 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

⁴⁹⁴ Denna händelsekedja, särskilt startskottet för den, fick stor uppmärksamhet också i pressen, se t.ex. Helsingin Sanomat 14.2 och 15.2.2019 samt Hufvudstadsbladet 14.2 och 15.2.2019.

annat än det som var nödvändigt för verkställighet av grundlagarna, riksdagens beslut eller arbetsordningen.⁴⁹⁵ 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 lade i praktiken fram förslag också förr, under tidigare grundlagar.⁴⁹⁶ 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, varpå talmannen själv föreslog en ingress som förutsatte grundlagsordning. Detta förslag av talmannen godkändes utan debatt. Det kan anses att talmannens förslag var nödvändigt för att riksdagen skulle kunna fatta ett beslut som var förenligt med den normala grundlagsenliga praxisen och dessutom juridiskt helt möjligt.⁴⁹⁷

I samband med behandlingen av det så kallade markpaketet under 1977 års riksdag 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 anfört att lagen i den föreslagna formen kan stiftas som vanlig lag föreslog talmannen själv när den andra behandlingen fortsatte att hänvisningen till grundlagsordning skulle slopas i ingressen. Under sammanträdet föreslogs också att ingressen skulle godkännas i enlighet med stora utskottets betänkande. Med hänvisning till

495 LO 1906 47 § 2 mom., RO 1928 55 § 2 mom.

496 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 vp ptk, s. 1729. Hakkila anser att föraringssättet är korrekt, eftersom det ingick i verkställigheten av grundlagarna att på förordning baserade anslag intogs i statsbudgeten.

497 Se RP 102/1962 rd och 1962 vp ptk, s. 2257–2267 samt ang. det aktuella fallet även Hidén 1974, s. 236–237 och Paavo Kastari, Perustuslainsäätämisiäjestyttä osoittavan johtolauseen käsittelystä eduskunnassa. Lakimies 1965, s. 104. Ang. den fortsatta behandlingen kan nämnas att när lagförslagets ingress ändrats och förslaget därför återförts till stora utskottet, ändrade utskottet lagtexten betydligt. När dessa förslag sedan hade godkänts i fortsatt andra behandling, ansåg talmannen därför att han kunde föredra ingressen i en form som förutsatte vanlig lagstiftningsordning.

grundlagsutskottets ställningstagande vägrade talmannen ändå att föredra förslaget. Efter omröstning beslöt riksdagen att nöja sig med talmannens vägran.⁴⁹⁸

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 ett ärende 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 tryggandet 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.⁴⁹⁹ 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.⁵⁰⁰ 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 i egenskap av den som 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 från att detta är en juridisk fråga som inte kan lösas genom omröstning i plenum.⁵⁰¹

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

498 Se RP 179/1975 II rd, StoUB 27/1977 rd och GrUB 14/1977 rd samt 1977 vp ptk, s. 1125–1132.

499 Ang. tidiga situationer av denna typ se Hakkila 1939, s. 610–611.

500 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 rd, där det var fråga om huruvida budgetmotioner som väckts i samband med tilläggsbudgetpropositionen hade ”direkt” samband med tilläggsbudgetpropositionen på det sätt som förutsätts i grundlagen, och den vägran som behandlas i GrUB 21/1983 rd och som gällde iakttagande av bestämmelserna om bordläggning av ärenden i plenum.

501 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.

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. Generellt kan man säga att de linjer som ska iakttas i frågor om lagstiftningsordningen i riksdagen fastställs av grundlagsutskottet, medan talmannen säkerställer att de iakttas i beslutsfattandet.

Talmannens makt att själv åberopa grundlagsstridighet och 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 mom. 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 §. 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 att en lagmotion som föredragits för remittering till utskott skulle bordläggas till riksdagens sista plenum, eftersom ärendet enligt hans åsikt i enlighet med RO 64 § skulle bordläggas 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 frågan 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 talman-

nen som väckt motionen och att grundlagsutskottet avlät ett betänkande vars bilagor jämte tryckta sakkunnigutlåtanden omfattade 118 sidor.⁵⁰²

I det fall som behandlas i GrUB 14/1980 rd hade talmannen vägrat framställa omröstningsproposition om ett förslag om bordläggning av behandlingen av en interpellation. Skälet var att han ansåg att det, när diskussionen i ärendet förklarats avslutad, enligt bestämmelserna i AO endast är tillåtet att skjuta upp fattandet av beslut om övergång till dagordningen eller om remiss av ärendet till ett utskott. Grundlagsutskottet ansåg att framställande av en omröstningsproposition om förslaget i fråga skulle stå i strid med grundlagen.

502 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 granskningsnivåer som går in i varandra men ändå är separata. Informationsutbyte och dialog mellan riksdagen och regeringen är oundgängliga element för att det parlamentariska systemet ska 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 ska 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, spörsmål och 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 ska 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.

Bakgrunden till alla arrangemang och förfaranden som gäller riksdagens tillgång till information är det krav som oundvikligen hör samman med det parlamentariska systemets funktion, dvs. att riksdagen får all den information som den behöver för sitt beslutsfattande. Det centrala i kravet är att informationen ska vara tillförlitlig. I riksdagens verksamhet måste man kunna lita på att den information som lämnas av regeringen är korrekt. Regeringen och dess medlemmar är i princip parlamentariskt ansvariga för riktigheten av den information som regeringen lämnar till riksdagen. Även om tanken på att avsiktligt vilseleda riksdagen är främmande hos oss, kan ansvaret för att den givna informationen är korrekt i extrema fall också bli juridiskt.⁵⁰³ Det handlar naturligtvis också om

503 Det är i praktiken sällsynt att riktigheten i den information som en minister lämnat till riksdagen blir föremål för utredning. Under detta årtionde finns det dock fyra fall där justitiekanslern i statsrådet har tagit ställning till klagomål om påstådd vilseledande information av en minister i riksdagen. Fallen gällde minister Mauri Pekkarinens uttalande om guldgrävare vid behandlingen av gruvlagen (Justitiekanslerns berättelse för år 2012, s. 77–78) samt minister Lenita Toivakkas uttalande om sin verksamhet i sitt familjebolag i samband med bildandet av ett holdingbolag för familjebolaget, minister Juha Rehulas uttalanden om bakgrunden till fastställandet av en åldersgräns för tillgången till service för personer med funktionsnedsättning och minister Alexander Stubbs uttalande under frågestunden om remissvaren i frågan om beredning av ett förvaltarregister (dessa tre ärenden i justitiekanslerns berättelse för år 2016, s. 52–54). Angående det som sägs om fallen kan det sammanfattningsvis konstateras att det väsentliga var att personerna hade gjort uttalandena i egenskap av minister och inte som riksdagsledamot; om en minister ger riksdagen felaktig information, kan detta bedömas som ett sådant ministeransvarighetsärende som avses i GL 114–116 §. Även om uttalandena i fråga kunde anses ”lätt kunna missförstås” och svaren var inexakta, kunde ingen av ministrarna i fråga anses uppsåtligt ha gett riksdagen vilseledande eller inexakt information. Klagomålen gav inte anledning till några ytterligare åtgärder. I redogörelsen av fallet minister Pekkarinen konstateras det dock i berättelsen att justitiekanslern uppmärksammade ministern på att ”en person som uppträder och gör uttalanden i egenskap av minister vid riksdagen ska sträva efter att med hänsyn till tryggheten av riksdagens rätt till information på förhand säkerställa att den information som ges är korrekt samt iaktta sådan tillräcklig precision att missförstånd kan undvikas”. – Det ärende som gällde minister Stubb ledde också till en interpellation (IP 5/2015 rd; Arhinmäki), som lämnades 4.12.2015. Vid den enda behandlingen 16.12.2015 beslutade riksdagen att statsrådet hade riksdagens förtroende.

något annat än riktigheten av de uppgifter som lämnats. Regeringen bär i princip också det parlamentariska ansvaret för att den information som ges är adekvat, dvs. för att riksdagen får behövlig och heltäckande information. I praktiken är det också betydelsefullt att uppgifterna lämnas i en ändamålsenlig form som beaktar riksdagens etablerade behandlingssätt.⁵⁰⁴

En fråga som hänför sig till ovan sagda men som ändå ska ordnas i någon mån separat gäller riksdagens organs och ledamöternas rätt att av regeringen eller andra få upplysningar eller handlingar om ett visst ärende.⁵⁰⁵

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 en principiellt viktig ändring som företogs 1990. Då slopades hänvisningen till möjligheten att upplysningarna inte kunde meddelas.⁵⁰⁶ 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 mom. 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 verk-

504 Behandlingssätten i fråga om de ärendetyper som regelbundet kommer upp i riksdagen är i allmänhet väl etablerade. Också formerna för hur t.ex. de uppgifter som behövs vid riksdagsbehandlingen av regeringens lagförslag lämnas till riksdagen är i praktiken väl etablerade och till sina grunddrag problemfria. Grundlagsutskottet har å andra sidan i vissa situationer, främst i samband med internationella överenskommer, tvingats ta ställning till hur man ska eller åtminstone kunde gå till väga när behövlig information lämnas till riksdagen i vissa med tanke på dimensioneringen eller tidtabellen exceptionella situationer. Som exempel på sådana ställningstaganden kan nämnas de (icke-numrerade) yttranden som grundlagsutskottet lämnade 1991 och 1994 med anledning av utredningar som utskottet begärt i enlighet med GL 47 § 2 mom. Yttrandena behandlas litet längre fram i texten. Ett färskt sådant ställningstagande ingår också i utskottets utlåtande GrUU 61/2017 rd om förslaget till godkännande och sättande i kraft av det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och EU och dess medlemsstater, å andra sidan (Ceta-avtalet). Utskottet konstaterade följande: ”Ceta-avtalet med bilagor publicerades i Europeiska unionens officiella tidning i januari 2017. Avtalstexten lämnades till riksdagen i samband med propositionen via det elektroniska stödsystemet för beslutsfattandet inom statsrådet. Däremot ingår avtalstexten inte som den brukar i propositionen och det finns inga hänvisningar till den exempelvis i innehållsförteckningen över olika filformat för propositionen. ... Även om avtalstexten i och för sig har lämnats till riksdagen vill utskottet kommentera själva förfarandet. Avtalstext i propositioner som gäller att godkänna eller sätta i kraft fördrag är en väsentlig del av propositionen (se också Hallituksen esitysten laatimisohejeet, s. 28, och Valtiosopimusopas, s. 94 och 96). Utskottet ser det inte som korrekt att propositionen inte innefattar den avtalstext som beslutet om godkännande och sättande i kraft ska gälla.”

505 Denna slags rätt att få information ”till riksdagen” berörs också av revisionsutskottets i GL 90 § 3 mom. (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.

506 Ang. bakgrunden till och utformningen av bestämmelserna i fråga se närmare Mikael Hidén, Eduskunnan valiokuntien yleisestä tiedonsaantioikeudesta, Juhlajulkaisu Antero Jyräki 1933–9/8–1993 (Turku 1993), s. 33–40. Ang. ändringarna 1990 se RP 89/1990 rd och GrUB 7/1990 rd.

samhet som statsorgan.⁵⁰⁷ 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. Eftersom 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, i det fall att upplysningar inte kunde lämnas, skulle meddelas orsaken till detta. Av denna anledning konstaterade utskottet följande:

”Det vore alltså alltför 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 obestridligt att den rätt att få upplysningar som avses här gäller också sekretessbelagda handlingar. Det finns knappast heller andra skäl för att en minister skulle ha möjlighet att på grunder som gäller informationens innehåll vägra att se till att riksdagen får de upplysningar den vill ha.⁵⁰⁸

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 handlingar som finns hos myndigheterna. På grundval av denna punkt kan man således inte förutsätta att myndigheterna till exempel skulle inhämta vissa handlingar eller utarbeta vissa utredningar. Trots att ministrarnas 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

507 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. 98. Som exempel på organ som avses i bestämmelsen nämns i propositionen talmanskonferensen och kanslikommissionen.

508 Även om en minister inte kan vägra att tillstålla utskottet en handling genom att hänvisa till dess konfidentiella natur, är möjligheten att få sekretessbelagda handlingar inte till alla delar oproblematiske. 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.

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.⁵⁰⁹

En specialbestämmelse som i viss mån kompletterar utskottets rätt att få information enligt 47 § i grundlagen ingår i den lag om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) som trädde i kraft 1.2.2019. Underrättelsetillsynsutskottet, som svarar för den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten, har enligt 3 § ”trots sekretessbestämmelserna rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag avgiftsfritt få den information som utskottet behöver för att sköta sina övervakningsuppgifter”. I propositionsmotiven konstaterades följande om innehållet i och motiveringen till denna rätt att få uppgifter (RP 199/2017 rd, s. 48–49):

”Bestämmelsen kompletterar vad som i 47 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs om riksdagsutskottets rätt att få information. Underrättelsetillsynsutskottet har samma rätt att få information enligt 47 § 1 mom. i grundlagen som de andra riksdagsutskotten. [...]

Utöver den ovan konstaterade allmänna rätten för riksdagen att få information föreslås det att utskottet ska få sådan rätt att få information med stöd av vilken utskottet trots sekretessbestämmelserna kan få uppgifter som behövs för skötseln av dess övervakningsuppgifter direkt av myndigheter såsom underrättelsemyndigheter och underrättelseombudsmannen, samt av andra som sköter offentliga uppgifter. Underrättelseutskottet kan alltså enligt egen prövning begära information av myndigheter och också av andra som sköter offentliga uppgifter. Den rätt att få information som föreslås för utskottet är nödvändig för att utskottets övervakning ska kunna sträcka sig utöver myndighetsverksamhet till sådan verksamhet som utomstående aktörer sköter med stöd av lag.

Underrättelseverksamheten sköts i huvudsak av myndigheter, men i de regeringspropositioner som gäller underrättelseverksamhet föreslås det att vissa begränsade uppgifter ska skötas av aktörer utanför myndighetsmaskineriet. Det föreslås t.ex. att underrättelsemyndigheterna ska ha rätt att få uppgifter som behövs för inriktning av datatrafiken bland annat av teleföretag och dataöverförare, och rätt att av privata aktörer få hjälp att göra kopplingar. [...]

Rätten att få information täcker all den information som behövs för övervakningen av underrättelseverksamheten som innehas av en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig uppgift. [...] Utskottet ska ges de uppgifter som en myndighet eller en annan aktör som sköter en offentlig uppgift innehar.

[...]

Underrättelsetillsynsutskottets rätt att få information definieras enligt utskottets uppgifter. Utskottet kan således för sina uppgifter enligt det föreslagna 31 b § 2 mom. i riksdagens arbetsordning be den information som utskottet behöver och också annan information som utskottet anser sig behöva för sin parlamentariska övervakning enligt 31 b § 1 mom. i riksdagens arbetsordning. Utskottet ska ha självständig prövningsrätt i fråga om vilken information som det anser sig behöva för att utreda och avgöra ett ärende som det behandlar.

[...]

509 Ang. synpunkter på frågan se närmare Hidén 1993, s. 39–40.

Paragrafen gäller riksdagsutskottets rätt att få information, som anknyter till genomförandet av den parlamentariska kontrollen. Synpunkter som anknyter till den parlamentariska kontrollen och säkerställandet av rätten att få information som utgör grunden för den, talar för att för riksdagsutskottet definieras en något vidare definition av rätten att få information trots sekretessbestämmelserna än normalt.”

Grundlagsutskottet berörde inte dessa bestämmelser eller motiven till dem i sitt betänkande (GrUB 9/2018 rd).

Medan föremålet för den rätt att få uppgifter som avses i GL 47 § 1 mom. är ”handlingar och andra upplysningar ... som finns hos myndigheterna”, är betoningen i 2 mom. en annan; utskottet har enligt momentet rätt att av statsrådet eller respektive ministerium få ”utredningar” i frågor som hör till utskottets behörighetsområde, dvs. i allmänhet något som har utarbetats särskilt för riksdagens eller utskottets behandling. Momentet följer bestämmelserna i det 2 mom. som 1990 fogades till 53 § i riksdagsordningen om utskottets rätt att av det ministerium som saken gäller få den utredning som utskottet begärt.⁵¹⁰ Enligt en uttrycklig bestämmelse i momentet får utskottet ge statsrådet eller ministeriet ett utlåtande på grund av utredningen. Enligt AO 30 a §, som fogades till arbetsordningen år 2003, kan talmanskonferensen på förslag av ett utskott besluta att en utredning som avses i GL 47 § 2 mom. ska tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen dock inte fattar beslut i saken.⁵¹¹

Det är i nuläget inte känt i vilken utsträckning och i vilka situationer utredningar i praktiken har begärts med stöd av GL 47 § eller i RO 53 § 2 mom., som gällde från 1990 fram till införandet av den nya grundlagen. I detta sammanhang kan man dock i grundlagsutskottets praxis nämna tre fall som åskådliggör vilket slags informationsbehov det kan vara fråga om i dessa utredningar. Möjligen har grundlagsutskottet självt hänvisat till de nedan avsedda fallen från 1990-talet i den ovan nämnda hänvisningen (GrUB 10/1998 rd s. 15) till att det i praktiken förekommit att initiativet till en utredning kommit från statsrådet eller något av dess ministerier.

Vid riksmötet 1991 begärde grundlagsutskottet 17.9.1991 av justitieministeriet en utredning enligt RO 53 § 2 mom. om sådana tekniska problem som ingår i regeringens proposition om ett eventuellt EES-avtal och som det anses nödvändigt att behandla på förhand. Utskottet fick en utredning av ministeriet och gav 10.10.1991 ministeriet ett utlåtande (utan nummering) om sina ställningstaganden i ärendet. Utskottet konstaterade bl.a. att EES-avtalet är ett till sin form exceptionellt internationellt fördrag och att omfånget av den regeringsproposition som ska behandlas i riksdagen i väsentlig grad beror på om alla EG-författningar som omfattas av EES-avtalet ska fogas till propositionen eller endast sådana som på det sätt som avses i RF 33 § hör till området för lagstiftningen. Efter att ha hänvisat till vedertagen

510 Ang. bakgrunden till GL 47 § 2 mom., se RP 1/1998 rd, s. 98 och GrUB 10/1998 rd, s. 15–16. Utskottet konstaterade att den föreslagna bestämmelsen skiljer sig från RO 53 § 2 mom. bl.a. så att utredningsproceduren i den nya texten inte längre är sammankopplad med en begäran från utskottet om utredning, och fortsatte: ”I praktiken har det redan förekommit att initiativet till en utredning kommit från statsrådet eller något av dess ministerier och som utskottet ser det får detta förfarande ett extra stöd genom ändringen.” Ang. fogandet av det i texten nämnda nya 2 mom. till RO 53 § år 1990, se RP 89/1990 rd, s. 10–11 och GrUB 7/1990 rd, och ang. bakgrunden till lagändringen i korthet se också Helander och Pekonen (2007), s. 81–84.

511 Ang. ändringen av AO 30 a § se TKF 1/2002 rd och GrUB 11/2001 rd.

praxis vid riksdagsbehandlingen av fördrag framförde utskottet ett klart ställningstagande: ”Med beaktande av hur omfattande de i EES-avtalet ingående EG-författningarna är och med hänsyn till ordalydelsen i 33 § regeringsformen är det enligt utskottets uppfattning i denna situation möjligt att endast de EG-författningar som enligt regeringens åsikt hör till området för lagstiftningen tas in som bilagor till regeringens proposition till riksdagen.” Utskottet förutsatte dock att de utskott som behandlar avtalet i tillräcklig utsträckning informeras också om de EG-författningar som omfattas av avtalet men som inte ansågs höra till området för lagstiftningen. Slutligen konstaterades det i utlåtandet att det på grund av sin allmänna betydelse bör tas in i riksdagshandlingarna.

Ett förfarande där en begäran om utredning – vare sig den var ”beställd” eller inte – och den inkomna utredningen följdes av ett utlåtande till ministeriet innehållande utskottets ställningstaganden kan anses vara mycket motiverat i en situation där det på grund av de helt exceptionella dimensionerna av det behandlade ärendet fanns ett stort behov av att få auktoritativ förhandsinformation om hur man skulle eller åtminstone kunde förfara i ärendet. En liknande orsak framgick tydligt också vid riksmötet år 1994, då grundlagsutskottet 28.4.1994 först bad utrikesministeriet lämna en utredning enligt RO 53 § 2 mom. om sådana problem av teknisk art i regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Finlands anslutning till Europeiska unionen som ministeriet ansåg krävde förhandsbehandling. Utskottet fick en utredning av ministeriet och gav 24.5.1994 ministeriet ett utlåtande (utan numrering) om sina ställningstaganden i ärendet. I det rätt kortfattade utlåtandet, där det också hänvisades till ovannämnda utlåtande från 1991, var följande ställningstagande centralt: ”Om sekundärlagstiftningen levereras till riksdagen vid en annan tidpunkt än anslutningspropositionen betyder det ett klart avsteg från vedertagen praxis. På grund av propositionsmaterialets unika omfattning och den framförhandlade tidtabellen för ett medlemskap är det å andra sidan klart att det av tvingande praktiska skäl nu inte är möjligt att tillämpa vedertaget förfarande vid internationella fördrag. Utskottet anser i enlighet med redogörelsen att riksdagsmännens informationsförsörjning under dessa ytterst exceptionella förhållanden bäst kan tryggas om sekundärlagstiftningen levereras till riksdagen på diskett.” Också här ansåg utskottet att utlåtandet på grund av sin generella betydelse bör tas in i riksdagshandlingarna.

Också det sista fallet gäller en situation där det ärende som behandlades i riksdagen var mycket viktigt och till sin omfattning helt exceptionellt. Under innevarande årtionde har riksdagen behandlat ett stort lagprojekt som gällt ordnandet av social- och hälsovårdstjänster och landskapsförvaltningen. Under projektet har åtskilliga förslagsvarianter följt på varandra, och regeringen har lämnat tusentals sidor text i regeringspropositioner och grundlagsutskottet åtskilliga omfattande ställningstaganden. Vid behandlingen av de förslag som ingår i paketet beslutade grundlagsutskottet vid sitt möte 23.5.2017 att av statsrådet begära en utredning enligt GL 47 § 2 mom. om en samlad konstitutionell bedömning och konstaterade som motivering i protokollet (PeVP 47/2017 vp, s. 3–4) att den viktigaste utgångspunkten för den konstitutionella bedömningen i anslutning till tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna är att man fokuserar på en samlad bedömning av de lagförslag som ingår i de olika propositionerna, vilket enligt grundlagsutskottet inte kunde göras utgående från det aktuella materialet. Utskottet ansåg att endast en av statsrådet gjord konstitutionell helhetsbedömning av de olika lagförslagen kan skapa tillräckliga förutsättningar för att behandlingen av den stora reformen av social- och hälsovården i grundlagsutskottet och vidare i hela riksdagen grundar sig på tillräckligt täckande motiveringar och konsekvensbedömningar samt på offentliga och allmänt tillgängliga handlingar. – Med anledning av grundlagsutskottets begäran om utredning lämnade statsrådet två separata utredningar daterade 31.5.2017. Den ena (53 s.) gällde förhållandet mellan grundlagen och den helhet av

förslag som gäller social- och hälsovården och den andra (14 s.) genomförandet av vård- och landskapsreformen.

Vid ”inhämtandet” av statsrådets eller ministeriets utredningar till riksdagens utskott verkar det under den senaste tiden också ha uppstått delvis nya rutiner. Medan utgångspunkten för bestämmelsen i GL 47 § 2 mom. och dess föregångare RO 53 § 2 mom. var att utskottet har rätt att ”få den utredning som utskottet begärt”, har man i praktiken nu i vissa fall förfarit så att det i ett uttalande som riksdagen (på förslag av utskottet) godkänt vid behandlingen av en proposition förutsatts att en utredning om verkställigheten av den föreslagna lagen lämnas till utskottet. Bakgrunden till detta har kanske varit strävan att i dessa uttalanden undvika ett mer tungrott förfarande, dvs. att kräva en redogörelse av statsrådet. De utredningar till utskott som avses i sådana uttalanden är, även om det inte sägs i uttalandena, utredningar enligt 47 § 2 mom. i grundlagen. Sådana uttalanden, i vilka det förutsatts utredningar till utskottet, godkändes under riksmötet 2018 åtminstone vid behandlingen av RP 202/2017 rd om lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning, RP 203/2017 rd om lagen om militär underrättelseverksamhet samt RP 242/2018 rd om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Det bör noteras att riksdagen i det uttalande som godkändes vid behandlingen av RP 202/2017 rd om civil underrättelseinhämtning förutsatte både att en skriftlig utredning lämnas till förvaltningsutskottet före utgången av 2020 och att en ”detaljerad” redogörelse lämnas till riksdagen före utgången av 2021.

Den tidigare nämnda lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019), som trädde i kraft 1.2.2019, innehåller också en specialbestämmelse som kompletterar 47 § 2 mom. i grundlagen om utskottets rätt att få utredningar. Underrättelsetillsynsutskottet, som svarar för den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten, har enligt 4 § rätt att av ”underrättelsetillsynsombudsmannen och andra myndigheter samt av andra som sköter offentliga uppdrag avgiftsfritt få sådana redogörelser som utskottet behöver för att sköta sina övervakningsuppgifter”. I propositionsmotiven hänvisades det till den – i och för sig självklara – omständigheten att utskottet i vilket fall som helst har den rätt att få utredningar som avses i 47 § i grundlagen och konstaterades därefter om innehållet i den föreslagna 4 § följande (RP 199/2017 rd, s. 50):

”Vid behov kan utskottet be underrättelseombudsmannen att för utskottet göra eller inhämta de utredningar som behövs. Underrättelseombudsmannen nämns skilt i paragrafen eftersom ombudsmannen ska ha en mer omfattande skyldighet att göra olika utredningar på begäran av underrättelsetillsynsutskottet än vad som följer av rätten att lämna information enligt 3 §. Utskottet kan vid behov be underrättelseombudsmannen inhämta information som utskottet behöver t.ex. så att ombudsmannen förrättar en i 10 § avsedd inspektion. Inhämtandet av sådan information och sådana redogörelser som är viktiga med tanke på underrättelsetillsynsutskottets arbete är till stora delar beroende av underrättelseombudsmannens aktivitet. Redogörelser kan begäras när det inte finns färdig information, utan den behöver särskilt samlas och produceras. Utskottet kan begära en redogörelse t.ex. om omständigheter som inte som sådana framkommer av de uppgifter som lämnats utskottet med stöd av 3 § i lagförslaget. Redogörelsen kan gälla också andra uppgifter som utskottet behöver få reda på för skötseln av sina uppgifter. I praktiken kan det vara fråga om t.ex. utskottets rätt att få redogörelser om underrättelsemyndigheternas praxis som har betydelse med tanke på bedömningen av underrättelseverksamhetens ändamålsenlighet eller lämplighet. Utskottet beslutar självständigt om att begära redogörelser som det anser vara behövliga.”

Grundlagsutskottet berörde inte paragrafen eller motiven till den i sitt betänkande (GrUB 9/2018 rd).

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.⁵¹² Ledamöternas rätt att få uppgifter avviker i vissa avseenden från utskottens rätt att få upplysningar. Den gäller inte uppgifter som ska hållas hemliga och inte uppgifter som gäller en proposition om statsbudgeten under beredning. Den i bestämmelsen avsedda rätten att få ”uppgifter” ger 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. Den avgränsningen 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.⁵¹³

Riksdagsledamöternas rätt att få uppgifter gäller uppgifter som finns hos myndigheterna och kan inte som sådan förplikta myndigheterna att inhämta uppgifter eller utarbeta utredningar.

Rätten att få upplysningar är en juridisk fråga och är inte beroende av riksdagens normer för sekretess och tystnadsplikt. Hur den de facto fungerar är emellertid i praktiken beroende av den sekretessgrad med vilken saken behandlas i riksdagen. Offentlighet och sekretess behandlas separat nedan.

Iakttagelser om förfarandet med berättelser

Vid behandlingen av regeringens åtgärdsberättelse under riksmötet 2010 tog grundlagsutskottet även ställning till hur berättelseförfarandet kunde utvecklas. Utskottet ansåg att man bör ta reda på ”om regeringens information om sin verksamhet och riksdagens möj-

512 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. 98 och GrUB 10/1998 rd, s. 15–16.

513 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. 15. Denna ”rekommendation” begränsar inte en riksdagsledamots rätt enligt bestämmelsen att vända sig direkt till myndigheten i fråga.

ligheter att övervaka regeringens agerande blir effektivare och rationellare” om berättelserna slås samman (GrUB 1/2010 rd, s. 6–7).

Dessa element – att riksdagen överlag får tillräcklig information om de åtgärder som vidtas av den verkställande makten och får den konkreta information som behövs vid övervakningen – finns med olika betoningar med i alla de berättelser som lämnas till riksdagen och vid behandlingen av dem i riksdagen. Berättelserna och deras behandling i riksdagen är en viktig del av den fortlöpande information mellan folkrepresentationen och regeringsmakten som är nödvändig i det parlamentariska systemet. Att en del berättelser – t.ex. justitieombudsmannens berättelse om sin verksamhet – i högre grad verkar gå ut på att följa förvaltningens än regeringsmaktens verksamhet minskar inte betydelsen av denna aspekt. Inte heller det att riksdagen även behandlar berättelser som i hög grad hänför sig till dess egen verksamhet, t.ex. riksdagens revisorers revisionsberättelse, som gäller riksdagen, ändrar på den väsentliga innebörden i berättelsepraxis.

De berättelser som ska ges till riksmötet stöder sig till vissa delar på en lång historisk tradition. Förfarandet med berättelser om statsfinansernas tillstånd går tillbaka till 27 § i lantdagsordningen 1869, där det sades att vid varje lagtima lantdag bör ”statsverkets tillstånd för ständerna uppvisas”. Redan 1876 föreskrevs det om en skyldighet för justiekanslern i statsrådets företrädare, senatens prokurator, att ge ständerna en berättelse om sina ämbetsåtgärder och om sina iakttagelser om hur lagen följdes.⁵¹⁴ Även i 27 § i LO 1906 fanns det en bestämmelse om skyldighet att rapportera om ”statsverkets tillstånd”.⁵¹⁵ Den situation vi har i dag när det gäller de centrala berättelser som det föreskrivs om i grundlagen kom emellertid i egentlig mening till först efter att Finland blev självständigt, när man i regeringsformen 1919 tog in en bestämmelse om att laglighetsövervakarna, justiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, varje år skulle ge riksdagen en verksamhetsberättelse (RF 48 och 49 §) och senare i riksdagsordningen 1928 tog in bestämmelser om att regeringen årligen skulle ge riksdagen en allmän verksamhetsberättelse (RO 29 §) och en berättelse om statsverkets förvaltning och tillstånd (RO 30 § 2 mom.). Dessa bestämmelser gällde för berättelsernas del så gott som oförändrade fram till dess att den nya grundlagen stiftades. Också bestämmelserna i fråga i den nya grundlagen (för laglighetsövervakarnas del i GL 108 § 3 mom. och 109 § 2 mom. och för regeringens ovan nämnda berättelsers del i GL 46 §, som innehåller gemensamma bestämmelser om berättelserna) motsvarar i sak dessa tidigare bestämmelser. En ”nyhet” är dock den uttryckliga bestämmelsen i GL 46 § 2 mom. om att det får bestämmas i annan lag eller i riksdagens arbetsordning om andra berättelser än de som det redan föreskrivs om

514 Bestämmelser om saken utfärdades genom en förordning 1876, och den första berättelsen lämnades till riksmötet 1877. Mellan 1902 och 1915 togs skyldigheten bort och återinfördes i olika omgångar. Den sista prokuratorberättelsen gavs 1914. Se närmare t.ex. Olavi Honka, Prokuraattori – Oikeuskansleri 1809–1959 (Helsingfors 1959), s. 93–95 och 200–202.

515 Om bestämmelsen, se t.ex. Iivar Ahava, Suomen suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys selityksillä varustettuna (Borgå 1914), s. 86–88. Ahava nämner också att den kommitté som beredde lantdagsreformen även försökte få med en bestämmelse om en allmän berättelse från senaten i paragrafen, dock utan att lyckas med detta.

i grundlagen. En annan nyhet på det praktiska planet – som behandlades närmare ovan i samband med tillsynen över skötseln av statsfinanserna – är att de berättelser som nämns särskilt i GL 46 § har slagits samman till regeringens årsberättelse genom lagändringar som trädde i kraft 2014.⁵¹⁶

De ovan nämnda årliga berättelser som föreskrivs i grundlagen utgör en egen grupp bland de berättelser som i dag ska lämnas till riksdagen med stöd av olika författningar. De berättelserna – även justitiekanslerns och justitieombudsmannens berättelser – kan karakteriseras som allmänna, dvs. de gäller hela statsförvaltningen. En annan grupp är de regelbundet återkommande berättelser som gäller en viss kategori av ärenden eller en viss sektor. De relativt sällsynta situationer när man enligt prövning – om det finns anledning till det – kan lämna en särskild berättelse till riksdagen om någon fråga utgör en klar avvikelse från dessa regelbundna rapporteringar. I det följande belyses de olika ärenden som berättelserna gäller och deras anknytning till riksdagens verksamhet.

Utöver de berättelser som föreskrivs i grundlagen bestäms det i (vanlig) lag om följande berättelser:

- de berättelser över sin verksamhet som statens revisionsverk, som finns i anknytning till riksdagen och vars generaldirektör väljs av riksdagen, ska lämna till riksdagen enligt 6 § i den lag som gäller verket,
- de berättelser över Finlands Banks verksamhet och förvaltning och om de viktigaste ärenden som bankfullmäktige har behandlat som Finlands Banks bankfullmäktige, vars ledamöter (fullmäktige) riksdagen väljer, ska lämna till riksdagen enligt 11 § i lagen om Finlands Bank,
- de berättelser över fondens verksamhet som förvaltningsrådet för Jubileumsfonden för Finlands självständighet, där riksdagens bankfullmäktige är medlemmar, enligt 9 § i den lag som gäller fonden ska lämna till riksdagen,
- de berättelser över sin verksamhet som Folkpensionsanstaltens fullmäktige, som väljs av riksdagen, enligt 5 § i lagen om Folkpensionsanstalten ska lämna till riksdagen,
- de berättelser över Nordiska rådets verksamhet som Finlands delegation i Nordiska rådet, som består av 18 medlemmar som väljs av riksdagen, av regeringen utsedda representanter och Ålands delegation, ska lämna till riksdagen enligt 5 § i den lag som gäller delegationen,
- de berättelser över den parlamentariska församlingens verksamhet som Finlands delegation i Europarådet, som består av fem ombud som riksdagen väljer till Europarådets parlamentariska församling, ska lämna till riksdagen enligt 4 § i den lag som gäller delegationen,
- de berättelser över Riksdagsbibliotekets verksamhet som Riksdagsbibliotekets styrelse, som består av fem riksdagsledamöter som väljs av riksdagen, tre utomstående

516 Även texten i GL 46 § har fått ett nytt innehåll såtillvida att behörigheten att lämna berättelserna har överförts från republikens president till statsrådet genom de ändringar som gjordes i grundlagen 2011 (1112/14.11.2011). Ändringen påverkar inte innehållet i skyldigheten att lämna berättelser.

medlemmar och en representant för bibliotekets personal, ska lämna till riksdagen enligt 3 § i lagen om Riksdagsbiblioteket,

- de berättelser om hur den allmännyttiga verksamheten har genomförts och förvaltningsrådet har fullgjort sina styrnings- och tillsynsuppgifter som Rundradion Ab:s förvaltningsråd, som består av 21 medlemmar som riksdagen väljer, ska lämna till riksdagen enligt 6 § i lagen om Rundradion Ab,
- de berättelser om tillämpningen av språklagstiftningen och om hur de språkliga rättigheterna förverkligats samt vid behov även om andra språkförhållanden som statsrådet enligt 37 § i språklagen (i lagen 18/17.1.2014) ska lämna till riksdagen,
- de berättelser om sin tillsyn över hur partilagen iakttas som statens revisionsverk enligt 9 e § i partilagen årligen ska lämna till riksdagen,
- de berättelser om de redovisningar som tagits emot och verkets tillsyn över att redovisningsskyldigheten fullgörs som statens revisionsverk enligt 10 § i lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009) separat för varje val ska lämna till riksdagen,
- barnombudsmannens berättelse till riksdagen om sitt verksamhetsområde; lämnas en gång var fjärde år enligt 3 § (L 1348/2014) i lagen om barnombudsmannen (1221/2004),
- diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen om hur principen om lika-behandling har realiserats; lämnas en gång vart fjärde år enligt 8 § i lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014); berättelsen behandlar även människohandel och fenomen som har samband med människohandel,
- jämställdhetsombudsmannen berättelse till riksdagen om hur jämställdheten förverkligats; lämnas en gång var fjärde år enligt 5 § i lagen om jämställdhetsombudsmannen (1328/2014); (diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen kan enligt de nämnda bestämmelser som gäller deras berättelser lämna berättelsen tillsammans),
- dataombudsmannens årliga rapport till riksdagen om sin verksamhet enligt 14 § i dataskyddslagen (1050/2018) och artikel 59 i EU:s dataskyddsförordning och
- underrättelsetillsynsombudsmannens årliga berättelse om sin verksamhet till riksdagen enligt 19 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019).

Följande berättelser grundar sig på riksdagens arbetsordning:

- den berättelse som de sex företrädare som riksdagen inom sig väljer till parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) årligen ska ge om sin verksamhet (AO 10 §) och
- den revisionsberättelse över granskningen av riksdagens räkenskaper och förvaltning som riksdagens revisorer, varav riksdagen väljer tre inom sig och dessa tre väljer en fjärde, årligen ska lämna till riksdagen (AO 14 §).

Följande berättelser kan jämföras med den sistnämnda men är till sin rättsgrund oklara⁵¹⁷:

- riksdagens revisorers årliga revisionsberättelse om statens revisionsverks bokslut, verksamhetsberättelse, bokföring och förvaltning,
- riksdagens revisorers årliga revisionsberättelse om Utrikespolitiska institutets bokslut, verksamhetsberättelse, bokföring och förvaltning.⁵¹⁸

Särskilda berättelser som ska lämnas till riksdagen när det finns skäl till det, dvs. efter prövning av den som ska lämna berättelsen, är

- de särskilda berättelser som riksdagens justitieombudsman enligt 12 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman (och AO 11 § 2 mom.) ska lämna till riksdagen ”i ett ärende som justitieombudsmannen anser vara viktigt” och
- de särskilda berättelser som statens revisionsverk enligt 6 § i lagen om statens revisionsverk ”vid behov” ska lämna till riksdagen och de separata berättelser om ären-

517 De berättelser som riksdagens revisorer enligt denna punkt lämnar över Statens revisionsverks och Utrikespolitiska institutets bokslut har veterligen grundat sig på 2 § (612/2007) i riksdagens räkenskapsstadga, där det sägs att ämbetsverk vid riksdagen är bl.a. statens revisionsverk och forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor (Utrikespolitiska institutet), som båda finns ”i anknytning till riksdagen”, och på 19 § 1 mom. i räkenskapsstadgan, där det sägs att revisorerna ska granska ”riksdagens och dess ämbetsverks räkenskaper och förvaltning”. På så sätt är det helt förståeligt att revisionen av de ovan nämnda verken/institutet har kunnat ordnas så att den sköts av riksdagens revisorer. Av detta följer dock inte i sig att överlämnandet av berättelser som ska behandlas i plenum och utskott skulle kunna ordnas (utvidgas) på detta sätt genom definitioner som tas in i bestämmelser på lägre nivå än arbetsordningen. Den lagstiftningsmakt som anges i 46 § kan inte delegeras, och i samband med stiftandet av AO 14 §, där riksdagens revisorers berättelse nämns, framkom det inte heller något som skulle tyda på en möjlighet att genomföra kompletterande arrangemang på lägre nivå (TKF 1/1999 rd, s. 11 och GrUB 9/1999 rd). I praktiken verkar det som om alla de berättelser som ska lämnas till riksdagen med undantag av dessa två grundar sig på en bestämmelse i antingen lag eller arbetsordningen som uttryckligen specificerar berättelsen i fråga (dess innehåll). Varken revisionsverket eller Utrikespolitiska institutet hör i funktionellt hänseende heller till riksdagen – också statens revisionsverk finns enligt GL 90 § ”i anknytning till riksdagen” och är ”oavhängigt”.

518 Tidigare fanns det dessutom bestämmelser om en social- och hälsovårdsberättelse (den tidigare folkhälsoberättelsen och före det berättelsen om rusmedelslägets utveckling), en berättelse om utvecklingssamarbetet och en s.k. sysselsättningsberättelse. Bestämmelserna har under olika tider betytt antingen att statsrådet ska lämna en särskild berättelse eller att en berättelse ska utarbetas för att användas som komplement till regeringens verksamhetsberättelse. Dessa arrangemang har numera upphävts (lagarna 916/2012, 19/2014 och 20/2014). (I fråga om berättelsearrangemangen och hur uppfattningarna om dem har ändrats se RP 92/1997 rd och GrUB 4/1997 rd om den propositionen samt RP 62/2013 rd och GrUB 5/2013 om den propositionen). Andra i lag föreskrivna arrangemang som kan nämnas är bestämmelsen om en berättelse som utarbetas ”för utarbetande av regeringens berättelse” i 7 § i sametingslagen och den bestämmelse i 6 § i lagen om Rundradion Ab som det redan hänvisades till ovan om att förvaltningsrådet ska höra Sametinget innan det lämnar sin berättelse. Grundlagsutskottet ansåg i ett betänkande om en proposition om ändring av sametingslagen att förslaget om att sametingets berättelse om utvecklingen av de frågor som gäller samerna ska lämnas direkt till riksdagen är oproblematiskt med tanke på grundlagen och motiverat i sak, se RP 167/2014 rd och GrUB 12/2014 rd (5.3.2015). Lagförslaget hann inte slutbehandlas innan valperioden avslutades.

den som underrättelsetillsynsombudsmannen anser vara viktiga enligt 19 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019).⁵¹⁹

De berättelser som lämnas till riksdagen remitteras till utskott för beredning (AO 32 § 1 mom.) och beslut om saken fattas i plenum vid en enda behandling (AO 55 §).

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.⁵²⁰ Riksdagsledamöterna har rätt att använda finska eller svenska när de utarbetar motioner, spörsmål 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 §. 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. Talman- nen ska 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 mom. ska regeringen och andra myndigheter överlämna de handlingar som behövs för att ett ärende ska 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

519 Bestämmelsen om särskilda berättelser i lagen om riksdagens justitieombudsman betydde i sak att motsvarande bestämmelse i instruktionen för riksdagens justitieombudsman från 2000 (IJO 11 § 2 mom.) lyftes upp på lagnivå (GrUB 2/2002 rd). I motiveringen till bestämmelsen i det förslag (TKF 2/1999 rd) som ledde till att instruktionen stiftades konstaterades det följande: ”En särskild berättelse ger en snabbare och mer detaljerad möjlighet än den årliga berättelsen att få särskilda, i laglighetskontrollen observerade problem debatterade av riksdagen. Hittills har en berättelse av denna typ avgivits bara en gång.” Bestämmelsen hade tagits in i instruktionen 1990. När grundlagsutskottet behandlade det ändringsförslag som då var aktuellt tog utskottet även ställning till frågan om förslaget stod i samklang med regeringsformen, där det förutsattes att justitieombudsmannen skulle ge en berättelse om året (GrUB 10/1990 rd). Utskottet fann – bl.a. med hänvisning till den fasta anknytning mellan riksdagen och justitieombudsmannen som skapats i grundlagen – att ändringen av instruktionen inte stred mot grundlagen. I den proposition som ledde till att lagen om statens revisionsverk stiftades motiverades möjligheten att ge en särskild berättelse på följande sätt (RP 39/2000 rd, s. 25): ”Vid revisionen kan dock ha framgått något som också riksdagen bör informeras om snabbare än vad som är möjligt genom en årlig berättelse i september. En särskild berättelse är motiverad till exempel då det vid en revision kommit fram omständigheter som snabbt måste kunna behandlas av riksdagen.” Grundlagsutskottet yttrade sig inte om bestämmelsen, GrUB 19/2000 rd.

520 En bestämmelse som motsvarade GL 51 § ingick i LO 1906 50 § och RO 1928 88 §. Såsom också antyds i TKF 1/1999 rd, s. 43, finns det naturligtvis inget hinder för att t.ex. korta citat på främmande språk används i riksdagsanförandena. Ang. praktiska situationer se 1969 vp ptk, s. 3907, där talmannen konstaterade att användning av andra språk än finska eller svenska inte tilläts i plenum, och 1994 vp ptk, s. 3800, där talmannen påpekade att finska eller svenska ska användas i plenum, 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 ska det dock vid behov ordnas tolkning för utskottsmedlemmarna.

till rättsakter eller fördrag inte finns att tillgå på finska och svenska.⁵²¹ 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 ska avfattas på finska och svenska (GL 51 § 2 mom.).

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 mom.).⁵²²

Offentlighet, tystnadsplikt och sekretess i riksdagens verksamhet

Förfarandets offentlighet

Riksdagens plenum är – liksom även tidigare⁵²³ – 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 synnerligen vägande skäl och endast ”i ett enskilt ärende”.⁵²⁴ Frågan om huruvida ett ärende ska behandlas i slutet plenum kan tas upp till beslut på förslag av talmannen eller minst 25 riksdagsledamöter. Om man beslutar att ett ärende ska behandlas i slutet plenum, ska 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 §).

521 Se RP 1/1998 rd, s. 101.

522 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 den tidigare justeringen av beslutstexterna genom justeringsmän se även Hidén 1974, s. 369–370 och Nousiainen 1977, s. 494–496.

523 Se LO 1906 49 § och RO 1928 56 §.

524 I den proposition som ledde till grundlagen konstaterades följande: ”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. 99. Ang. tidigare praxis för slutet plenum se i korthet Hakkila (1939), s. 541–542 och i krigstid Wirtanen, Atos, Salaiset keskustelut, Eduskunnan suljettujen istuntojen pöytäkirjat 1939–1944, Lahti 1967.

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 det 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.⁵²⁵ I GL 50 § föreskrivs nu uttryckligen att utskottens sammanträden inte är offentliga. Denna huvudregel kompletteras av en bestämmelse som erinrar om det bemyndigande som godkändes 1990, enligt vilket utskottet kan besluta att ett sammanträde är offentligt till den del utskottet inhämtar upplysningar för ”behandlingen av ett ärende”. Offentliga sammanträden enligt bestämmelsen kan hållas såväl av det utskott som utför den egentliga beredningen av ärendet som av ett utskott som lämnar ett utlåtande. Utskottet avgör helt på egen hand om det vill hålla ett offentligt sammanträde. Å andra sidan har det ansetts att behandlingen av medborgarinitiativ i riksdagen är förknippad med sådana särdrag att talmanskonferensen har ansett det nödvändigt att försiktigt rekommendera att också offentliga diskussionsmöten ordnas vid utskottsbehandlingen av medborgarinitiativ.⁵²⁶

Med offentlighet avses vanligen offentlighet för allmänheten – öppenhet för en på förhand oavgränsad grupp utomstående. En klart fristående fråga, men samtidigt också en fråga om den slutna karaktären hos utskottets sammanträden, är vem som på ett eller annat sätt kan delta i utskottets sammanträden. Det är och har varit klart att utskottet vid behandlingen av ett ärende enligt egen prövning kan kalla utomstående för att höras. Inställningen till statsrådsledamöternas rätt att delta i utskottens sammanträden har under årens lopp varierat. Den nuvarande bestämmelsen i AO 36 § utgår tydligt från att medlemmarna i statsrådet inte har någon särskild rätt att närvara vid utskottets sammanträden.⁵²⁷ Talmannen och vice talmännen har sedan lantdagsordningen 1906 haft rätt att närvara vid utskottens sammanträden. Efter införandet av den nya grundlagen finns bestämmelserna om närvarorätt i AO 36 § 1 mom. Eftersom det i bestämmelsen talas om rätt att ”vara närvarande”, ger inte bestämmelsen talmannen och vice talmannen rätt att delta i diskussionen

525 Ang. ändringen se RP 89/1990 rd 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. Ang. de tidigaste granskningarna av offentligheten för utskottens verksamhet se Kastari 1968.

526 Se utskottshandboken Valiokuntaopas 2015, s. 173 och talmanskonferensens protokoll 17.4.2013.

527 Ursprungligen utgick lantdagsordningen av 1906 från att en ledamot av senaten inte kunde vara ledamot i utskott (38 §) och att han i allmänhet inte hade rätt att delta i utskottens sammanträden, men att han enligt 51 § kunde delta i stora utskottets ”sammanträden och överläggningar” om stora utskottet så beslöt. Den bestämmelsen ändrades 31.12.1917 så att varje utskott kan besluta huruvida ”senatens medlemmar må i utskottets sammanträden och överläggningar delta”. Enligt 52 § 1 mom. i riksdagsordningen 1928 hade medlemmarna i statsrådet rätt att delta i ”utskottens sammanträden och överläggningar”, om inte utskottet ”i något fall” beslutar något annat. Denna grundlagsbestämmelse var i kraft tills den nuvarande grundlagen stiftades. Vid stiftandet av den nuvarande bestämmelsen i AO 36 § om närvarorätt vid utskottets sammanträden konstaterades det i motiveringen endast att det ”inte längre ansetts nödvändigt” att i arbetsordningen skriva in den dåvarande bestämmelsen i RO 52 § 1 mom. om ministrarnas rätt att närvara vid utskottets sammanträden, och att ministrarna således ”får delta i utskottets sammanträden som sakkunniga på begäran av utskottet”.

i utskottet.⁵²⁸ Denna rätt för talmannen och vice talmännen att närvara torde i praktiken ha utnyttjats rätt lite. År 2019 gjordes i samband med inrättandet av underrättelsetillsynsutskottet en principiellt beaktansvärd begränsning av denna rätt att närvara, även om den i praktiken kanske väckte ringa uppmärksamhet. Till den allmänna bestämmelsen i AO 36 § 1 mom. om talmannens och vice talmännens rätt att närvara i utskottet fogades då följande mening: ”Vid underrättelsetillsynsutskottets sammanträden får talmannen och vice talmännen dock vara närvarande bara om utskottet bestämmer så.” Begränsningen gav utskottet möjlighet att hindra utomstående från att närvara vid behandlingen av ärenden som kräver sekretess.⁵²⁹

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 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.⁵³⁰ Vad som vid tillämpningen av lagen betraktas som riksdagens ämbetsverk kan ändras i takt med att riksdagens organisation förändras. Det väsentliga är om ett organ inom riksdagen vad sina uppgifter och de organisatoriska arrangemangen beträffar jämföras med ”myndigheter i

528 Talmännens rätt att närvara i utskottet hade i själva verket tryggats redan i ständsriksdagens lantlagsordning av 1869 (43 §). Se även 45 § 4 mom. i lantlagsordningen av 1906 samt 52 § 2 mom. i riksdagsordningen av 1928, som gällde tills den nuvarande grundlagen stiftades. I båda dessa bestämmelser talas det om talmännens rätt att ”närvara”. Formuleringen var således annorlunda än i bestämmelserna om rätten för medlemmarna i statsrådet att närvara, där det också talas om rätten att delta i överläggningar. Också Hakkila konstaterar 1939 angående RO 52 § (s. 534) att talmännen till skillnad från medlemmarna i statsrådet inte får delta i utskottets överläggningar. I motiveringen till den gällande bestämmelsen i AO 36 § 1 mom. konstateras det att bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i RO 52 § 2 mom. (TKF 1/1999 rd, s. 21). Det faktum att det i bestämmelsen endast talas om närvarorätt innebär inte nödvändigtvis något exakt yttrandeförbud, men talar också med beaktande av regleringens bakgrund starkt för att närvaron också de facto förblir passiv.

529 Som motivering till ändringen av AO 36 § 1 mom. anfördes följande (TKF 1/2018 rd, s. 34): ”Underrättelsetillsynsutskottets uppgift är av särskild art och kräver att särskild uppmärksamhet fästs vid sekretessen och tystnadsplikten i de ärenden som behandlas i utskottet. ... För att konfidentialiteten ska bevaras är det viktigt att ingen som inte hör till utskottet är närvarande vid sammanträdena när utskottet behandlar sekretessbelagda ärenden vid sammanträdena. Därför föreslår talmanskonferensen att 36 § 1 mom. kompletteras med en bestämmelse om att talmannen och vice talmännen kan vara närvarande vid underrättelsetillsynsutskottets sammanträden bara om utskottet särskilt beslutar det.” – Grundlagsutskottet behandlade inte denna ändring i sitt betänkande (GrUB 10/2018 rd).

530 Se RP 30/1998 rd, s. 51. Där konstaterades det att med ämbetsverk och inrättningar avses detsamma som i lagen om riksdagens tjänstemän 1373/1994. Här har det ingen betydelse att förteckningen (2 §) över riksdagens ämbetsverk i den nya lagen om riksdagens tjänstemän 1197/2003, som upphävde den tidigare lagen, har ändrats något (608/2007).

allmänhet” på det viset att det kan betraktas som motiverat att hänföra organet till lagens tillämpningsområde. I den mån inget annat föreskrivs ska lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tillämpas på sådana ”myndigheter”.

Enligt GL 50 § 1 mom., 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. Uppgifter om vilka beslut som fattats i plenum publiceras omgående i ett datanät. I praktiken lämnas uppgifter ur protokollen ut i den takt manuskriptet blir klart i protokollbyrån. Officiellt blir protokollet offentligt först när det har undertecknats av generalsekreteraren (AO 69 §; 895/2012). IAO 71 § (71/2011) anges att hela det omfattande innehållet i riksdagshandlingarna kan publiceras i tryckt form.

Om riksdagen i enlighet med GL 50 § och AO 67 § har beslutat att ett ärende ska behandlas i slutet plenum, ska riksdagen enligt 67 § 2 mom. i arbetsordningen också besluta om offentlighet och sekretess i fråga om protokoll och handlingar från ett sådant plenum. Den motivering som framfördes när bestämmelsen kom till ger en viss bild av vad ett sådant beslut kan innefatta. I talmanskonferensens förslag (TKF 1/1999 rd, s. 38–39) konstaterades bland annat följande:

”Enligt paragrafens 2 mom. beslutar riksdagen om offentligheten och sekretessen i fråga om protokollet från ett slutet plenum och de därvid behandlade handlingarna. Avsikten är att riksdagen som avslutning på ett slutet plenum på talmanskonferensens förslag skall fatta beslut om protokollet från ett slutet plenum och de därvid behandlade handlingarna skall hållas hemliga och hur länge. Riksdagen kan också besluta att till exempel talmanskonferensen kan bestämma när protokollet och handlingarna kan offentliggöras. Med avvikelse från nuvarande 58 § 2 mom. riksdagens arbetsordning framläggs dock dagordningen för ett slutet plenum till påseende.”⁵³¹

Grundlagsutskottet berörde inte denna bestämmelse i sitt betänkande (GrUB 9/1999 rd).

Utskottens protokoll och därtill hörande handlingar är offentliga enligt huvudregeln i GL 50 § 2 mom. I protokollet antecknas förutom de närvarande medlemmarna och hörda sakkunniga även framlagda förslag och beslut jämte omröstningar (AO 43 §; 10/2006). Protokollen blir offentliga när utskottets sekreterare har skrivit under dem. Enligt motiven till bestämmelsen i arbetsordningen får uppgifter ur protokoll och handlingar som ännu inte är offentliga lämnas ut bara om det är uppenbart att detta inte påverkar beslutsfat-

531 Uttalandet i motiveringen, ”riksdagen kan också besluta att till exempel talmanskonferensen kan bestämma”, är öppet och lämnar rum för frågor. Formuleringen ”till exempel talmanskonferensen” lämnar frågan om vilka andra organ som har ansetts möjliga i detta avseende obesvarad. Man kunde också fråga sig om en sådan betydande konkret beslutanderätt för talmanskonferensen som avses i motiveringen verkligen kan grunda sig bara på ett enskilt beslut i plenum eller om beslutanderätten – trots att det krävs ett separat beslut av riksdagen – bör föreskrivas också i riksdagens arbetsordning (jfr AO 6 § 1 mom. 14 punkten ”fatta beslut och lägga fram förslag om andra särskilt föreskrivna ärenden”).

tandet i utskottet negativt (TKF 1/1999 rd, s. 24).⁵³² Oberoende av protokollet publiceras de handlingar som hör till utskottsbehandlingen när ärendet är slutbehandlat i utskottet. Bestämmelsen gör det dock möjligt att 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 bakom grundlagen har det ansetts att som utgångspunkt för tolkningen av vad som ska anses som tvingande skäl kan tas samma slag av skäl som nämns i grundrättighetsbestämmelsen om handlingsoffentlighet (GL 12 § 2 mom.). 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.⁵³³

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 mom. På sekretesstiden för utskottets handlingar tillämpas 31 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Utskottet kan dock bestämma en kortare tid.

Dessa bestämmelser i 43 a § 2 mom. i arbetsordningen kompletterades 2019 som en följd av de ändringar av bestämmelserna som hänför sig till inrättandet av underrättelsetillsyns-utskottet (20.12.2018; 123/2019). Till bestämmelsen i första meningen om skäl som kräver att handlingar ska hållas hemliga fogades äventyrande av den nationella säkerheten

532 Information om pågående ärenden i utskotten når sällan utomstående på ett sätt som ger upphov till allmän debatt. I grundlagsutskottet uppstod dock våren 2018 en läcka, möjligen till följd av den press lagpaketet om vård- och landskapsreformen skapat. Att frågan var och betraktades som allvarlig framgår av det sätt på vilket den behandlades. Grundlagsutskottet antecknade i sitt protokoll 25.5.2018 (PeVP 53/2018 vp) att utskottets arbete diskuterades, och utskottet konstaterade att det är mycket oroväckande att utskottets utkast till utlåtande om valfrihetslagen eller delar av den i strid med 43 a § i riksdagens arbetsordning hade spridits till parter som inte borde ha tillgång till det. Utskottet ansåg att det fanns skäl att diskutera frågan i talmanskonferensen. Utskottet fattade följande beslut: – Utskottet avstår tills vidare från att använda den elektroniska arbetsytan. – Handlingarna i utskottets ärenden delas ut till de riksdagsledamöter som är närvarande vid sammanträdet. – Dörrarna till utskottets sammanträdesrum hålls låsta utanför mötestiderna. – Handlingarna i utskottets ärenden sänds inte per e-post. I protokollet från talmanskonferensens sammanträde (PmNP 58/2018 rd) samma dag konstaterades det angående ärendet att talmanskonferensens fäster stort allvar vid det informationsläckage som har skett i grundlagsutskottet i ett ärende som är under beredning. Talmanskonferensen ansåg att de stränga undantagsåtgärder som grundlagsutskottet beslutat om var motiverade. Vidare konstaterades det att talmannen på grund av ärendets allvar skulle sammankalla gruppordförandena och partiförordförandena under påföljande vecka.

533 Se RP 1/1998 rd, s. 100 och GrUB 10/1998 rd, s. 16.

(”eller äventyra den nationella säkerheten”). Det bör påpekas att 43 a § i arbetsordningen i sin helhet gäller alla utskott, inte enbart underrättelsetillsynsutskottet.⁵³⁴

Tystnadsplikt

I fråga om ledamöternas tystnadsplikt fanns i 1928 års riksdagsordning (RO) ursprungligen bara en bestämmelse om skyldighet för utrikesutskottets medlemmar att iaktta ”den förtegenhet som regeringen finner ärendets beskaffenhet kräva” (RO 48 § 4 mom.). Bestämmelsen var i kraft i oförändrad form ända tills den gällande grundlagen stiftades.⁵³⁵ I samband med anslutningen till Europeiska unionen stiftades (1551/1994) dessutom en ny RO 54 f §, som gällde tystnadsplikt för ledamöterna i de utskott som deltar i behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen. Den nya bestämmelsen var så till vida mer riksdagsorienterad än bestämmelsen i RO 48 § 4 mom. att ledamöterna i dessa utskott skulle iaktta den tystnad som utskottet ”efter att ha hört statsrådet” ansåg att ärendets art krävde. Enligt bestämmelsen omfattades dock medlemmarna i utrikesut-

534 I motiveringen till ändringen av bestämmelsen har man i talmanskonferensens förslag å ena sidan nöjt sig med att kort beskriva innehållet i ändringen, å andra sidan mer ingående granskat innebörden av begreppet nationell säkerhet och bl.a. hänvisat till att begreppet dessutom har behandlats i RP 198/2017 rd om ändring av GL 10 §, se TKF 1/2018 rd, s. 34–35.

535 Hakkila konstaterar i en kommentar från 1939 om bestämmelsens innehåll (s. 523) att när utrikesutskottet i enlighet med detta ska iaktta den tystnad som regeringen anser att respektive ärendes art kräver, är det självklart att regeringen bör iaktta största möjliga diskretion när den ålägger medlemmarna i utrikesutskottet tystnadsplikt vid behandlingen av ett ärende. Det får inte ens föreligga skuggan av en misstanke om att man för att förhindra saklig kritik vill begränsa utskottsmedlemmarnas yttrandefrihet även när ”ärendets art” inte nödvändigtvis kräver det. Om det inte i riksdagsbehandlingen finns något som försvårar eller skadar de utrikespolitiska relationerna, förefaller det enligt Hakkila inte finnas någon anledning att ålägga utskottsmedlemmarna särskild tystnadsplikt.

skottet av det som föreskrevs i 48 § 4 mom. i riksdagsordningen.⁵³⁶ I den nya grundlagen finns en ny, enhetlig bestämmelse om riksdagsledamöternas tystnadsplikt i 50 § 3 mom. Enligt en allmän bestämmelse i början av momentet ska utskottens medlemmar iaktta sådan sekretess som utskotten ”av tvingande skäl anser att ett ärende särskilt kräver”. Bestämmelsen ger utskottet en omfattande prövningsrätt, som emellertid begränsas av det strikta kriteriet ”av tvingande skäl”.

Den allmänna bestämmelsen kompletteras i samma moment av en specialbestämmelse om behandlingen av landets internationella förhållanden eller EU-ärenden. När sådana ärenden behandlas ska alla utskottsmedlemmar 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 på att de utskotten i de nämnda ärendena bär det övergripande ansvaret för beredningen, medan de andra utskotten vid behov lämnar utlåtande.

I samband med reformen av den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten och inrättandet av underrättelsetillsynsutskottet intogs 2019 en ny bestämmelse som gäller alla utskott i den 43 c § som fogades till arbetsordningen (20.12.2018/ 123/2019). Om man bortser från att bestämmelsen också gäller tjänstemännen i ett utskott, förefäl-

536 När riksdagsordningen år 1994 ändrades på grund av EU-medlemskapet, baserade sig bestämmelsen om tystnadsplikt i RO 54 f § direkt på förfaranden som hade införts cirka ett år tidigare, när Finlands konstitution ändrades till följd av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, se RP 318/1994 rd, s. 22–23. I den proposition som avsåg EES-fasen hade regeringen beskrivit den allmänna ordningen för utskottens tystnadsplikt och betydelsen av den bestämmelse som då föreslogs och som motsvarar den senare tillkomna RO 54 f § (RO 54 c §) på följande sätt (RP 317/1992 rd, s. 20–21): ”Som 4 mom. i paragrafen föreslås ett specialstadgande om tystnadsplikt för medlemmarna i de utskott som behandlar integrationsärenden. Stadgandet har utarbetats på basis av det nuvarande 48 § 4 mom. som gäller utrikesutskottet. Även de allmänna stadganden som har samband med att utskottsarbetet sker avgränsat från offentligheten skall gälla dessa frågor. Medlemmarna i det utskott som behandlar ärenden som anknyter till integrationen skall sålunda ha en allmän tystnadsplikt till dess varje enskilt ärende är slutbehandlat. Såväl i vedertagen riksdagspraxis som juridisk doktrin har man vidare varit av den åsikten att de i lag eller förordning sekretessbelagda handlingarna och uppgifterna som tillställts ett riksdagsutskott förblir hemliga också då utskottsbehandlingen avslutats. De utredningar som stora utskottet och specialutskotten erhåller i ärenden som anknyter till integrationen, de författningsförslag som utarbetats i internationella institutioner och den åsikt som regeringen underrättat utskottet om i ett integrationsärende skall åtminstone i vissa fall utgöra sådana handlingar som skall hållas hemliga och som avses i 1 § 2 punkten i förordningen innefattande vissa undantag i fråga om allmänna handlingars offentlighet (650/51). Av 30 § tryckfrihetslagen har därtill härletts en rätt för riksdagens utskott att besluta om att dess handlingar och diskussioner skall sekretessbeläggas. Med stöd av det föreslagna specialstadgandet skall medlemmarna av de utskott som behandlar ett integrationsärende vidare iaktta sådan sekretess som statsrådet anser att integrationsärendets art kräver. Avsikten med stadgandet är att för sin del trygga utskottens fullständiga tillgång till uppgifter för behandlingen av integrationsärenden. Om statsrådet inte i ett visst integrationsärende framför ett specificerat ståndpunktstagande om omfattningen av sekretessen, bestäms offentlighets- och sekretessfrågorna i enlighet med de ovan refererade allmänna reglerna för utskottsbehandlingen.” I sitt betänkande om propositionen ingrep grundlagsutskottet särskilt i statsrådets tilltänkta roll när det gäller att påföra tystnadsplikt och konstaterade (GrUB 10/1993 rd, s. 5): ”Enligt propositionen skall det stadgas om tystnadsplikt för medlemmarna av ett utskott som deltar i förhandsbehandlingen på samma sätt som det stadgas om tystnadsplikt för medlemmarna av utrikesutskottet i 48 § 4 mom. vad gäller det redogörelseförfarande som är typiskt för utrikesutskottet. Med beaktande av att EES-ärendena ytterst gäller inrikespolitiska snarare än utrikespolitiska frågor anser utskottet att 48 § 4 mom., som gäller ett särskilt förfarande mellan regeringen och riksdagen vid skötseln av utrikesangelägenheter, inte duger som förebild på denna punkt. Med hänsyn till riksdagens status vore det över huvud taget besynnerligt om tystnadsplikten för riksdagens utskott i stor utsträckning bestämdes enligt statsrådets vilja. Grundlagsutskottet anser att varje utskott som behandlar ett EES-ärende självt bör avgöra sekretessfrågan efter att ha hört statsrådet i saken. I praktiken kunde förfarandet utformas så att statsrådet i regel kommer med sitt eget förslag i saken till stora utskott, som sedan fattar sitt beslut i saken. De specialutskott som är med om förhandsbehandlingen bör lämpligen omfatta stora utskottets avgörande i sekretessfrågan, om inte annat följer av särskilda skäl.”

ler bestämmelsen inte innehålla något egentligt nytt med avseende på tystnadsplikten, eftersom det till denna del endast konstateras att en ”utskottsmedlem ... inte [får] röja ... en omständighet om vilken utskottet har fattat ett sekretessbeslut enligt 50 § 3 mom. i grundlagen”. De motiv som framfördes när bestämmelsen infördes beskriver dock på ett intressant sätt hur man har tänkt sig tystnadspliktens omfattning.

I talmanskonferensens förslag konstaterades bl.a. följande om bestämmelsen (TKF 1/2018 rd s. 36–37):

”Början av bestämmelsen ska motsvara 23 § 1 mom. i offentlighetslagen, som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Tystnadsplikten gäller för det första de uppgifter som handlingen innehåller, till den del de ska hållas hemliga. Det väsentliga är att tystnadsplikten också gäller uppgifter som inte är upptecknade, om de vore sekretessbelagda om de ingick i en handling. Den centrala innebörden i bestämmelsen är att sekretessgrunden för en handling också bestämmer att motsvarande uppgifter som inte ingår i någon handling eller inte är upptecknade på något annat sätt omfattas av tystnadsplikten. I underrättelsetillsynsutskottets arbete blir det troligtvis så att underrättelsemyndigheterna och underrättelseombudsmannen vid utfrågningar i utskottet kommer att ge utskottet sekretessbelagd information också muntligt. Eftersom underrättelseverksamheten är konfidentiell är det nödvändigt att ingen information läcker ut under behandlingen i utskottet.

Förbjudet avslöjande av information är till exempel att muntligt berätta för någon om informationen, beskriva den i telefon eller prata om den i något annat sammanhang. Sekretessbelagd information får heller inte röjas skriftligt, i form av teckningar, som digitala upptagningar, krypterad eller genom förevisning till exempel av något som gäller stationeringar eller anordningar inom försvaret. Det är också förbjudet att passivt avslöja information till exempel genom att försumma tillbörliga åtgärder som hindrar utomstående från att få åtkomst till information som omfattas av tystnadsplikten.

Kopplingen mellan 1 mom. och föreslagna 43 b § innebär rent konkret att enskilda riksdagsledamöter inte ska ställas inför svåra tolkningsfrågor när det gäller om någon uppgift är sekretessbelagd och omfattas av tystnadsplikt. Allt arbete i underrättelsetillsynsutskottet ska bygga på sekretesspresumtionen. Om ett visst ärende inte är sekretessbelagt ska utskottet fatta ett explicit beslut om det och beslutet ska protokollföras. Bestämmelser om sekretess för utskottshandlingar finns också i 43 a §. Bestämmelsen om tystnadsplikt ska även i de här tillämpningssituationerna tolkas med hänsyn till riksdagsarbetets särskilda karaktär. Det finns inga skäl att ur räckvidden för och innehållet i tjänstemannens tystnadsplikt enligt offentlighetslagen härleda schematiska slutsatser om tolkningen av den nu föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt. Till särdragen i riksdagsarbetet hör bland annat riksdagsledamöternas rätt att yttra sig enligt 31 § i grundlagen.”

Grundlagsutskottet konstaterade följande i sitt betänkande om den föreslagna 43 c § (GrUB 10/2018 rd, s. 9):

”Grundlagsutskottet ser det också som behövligt att understryka att exempelvis den samhällspolitiska debatten eller debatten inom riksdagsgruppen inte principiellt förändras med anledning av regleringen. Ledamöterna har också tidigare varit skyldiga att iaktta tystnadsplikt, men det har inte hindrat att debatten förs på en nivå som inte strider mot tystnadsplikten. Debatt om en icke offentlig omständighet inom riksdagsgruppen innebär inte heller brott mot tystnadsplikten.

Grundlagsutskottet framhåller en omständighet som nämns också i talmanskonferensens förslag, nämligen att när frågor om brott mot tystnadsplikten behandlas bör de ovan beskrivna aspekterna på riksdagsarbetet beaktas, likaså grundlagens 30 § om riksdagsledamöternas

parlamentariska immunitet, som syftar till att trygga ledamöternas rätt att sköta sitt uppdrag som ledamot. Grundlagsutskottet har ansett att grundlagens bestämmelser om riksdagsledamotens ställning förutsätter att ledamotens yttrandefrihet och handlingsfrihet tryggas i allt som hör till fullgörandet av riksdagsmannavärvet, men det befriar inte ledamoten från ansvar för gärningar som enligt lag är straffbara (se GrUB 54/1982 rd, s. 4/I). Utskottet har inte sett något hinder i grundlagen för att föreskriva att en ledamots klandervärda handlande med tanke på ledamotsuppdraget är straffbart, om bestämmelserna annars uppfyller de krav som följer av grundlagen och om de inte obefogat äventyrar ledamotens möjligheter att sköta uppdraget fritt och ostört (GrUU 68/2010 rd, s. 3/II, GrUU 29/2001 rd, s. 2/II)."

De citerade avsnitten, särskilt i talmanskonferensens förslag, ger en mycket konkret bild av en aspekt på tystnadsplikten, nämligen vilken typ av information som tystnadsplikten omfattar när det är fråga om att begränsa rätten att vidarefördela den. Den andra aspekten på tystnadsplikten, det vill säga till vem och i vilken form information får vidareförmedlas, kan till vissa delar vara svårare att beskriva. Det kan anses vara klart att tystnadsplikten gäller lämnande eller eventuellt enbart läckande av sekretessbelagda uppgifter till någon utanför riksdagen. I vilket fall som helst är det inte klart vad tystnadsplikten innebär när man beaktar att "debatten inom riksdagsgruppen inte principiellt förändras med anledning av regleringen" – för att citera grundlagsutskottets ovan nämnda betänkande.

Rent principiellt är det fråga om tystnadsplikten i förhållande till riksdagsledamöternas handlingsrättigheter enligt 30 och 31 § i grundlagen. Numera, när ett beslut om tystnadsplikt ska fattas av riksdagens egna organ, är ett sådant beslut i princip klart mer acceptabelt med tanke på riksdagens ställning och riksdagsledamöternas rättigheter än det var när regeringen hade beslutanderätt i saken. Detta utesluter dock inte en latent konflikt mellan innehållet i ett enskilt beslut om tystnadsplikt och riksdagsledamöternas handlingsrättigheter enligt grundlagens 30 och 31 §. Även om grundlagens normer för riksdagsledamöternas rättigheter är av vital betydelse såväl för den enskilde ledamotens som för hela riksdagens verksamhet, kan man å andra sidan vid bedömningen av situationer som eventuellt uppstår i praktiken inte bortse från att också åläggande av tystnadsplikt främjar skötseln av riksdagens uppgifter och baserar sig på ett bemyndigande som genom en konkret norm i grundlagen getts riksdagens organ.

Sekretess

Vissa sekretessbestämmelser har redan behandlats i samband med granskningen av offentlighet i fråga om verksamhet respektive handlingar. Nedan granskas i korthet sekretessförfaranden i synnerhet i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet.

I de ändringar i riksdagens arbetsordning som hänför sig till inrättandet av underrättelsetillsynsutskottet (20.12.2018; 123/2019) ingick också en ny 43 b § om sekretess i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet. Enligt den paragrafen är, utöver det som föreskrivs i 43 a § om alla utskott, bilagorna till underrättelsetillsynsutskottets protokoll och utskottets övriga till uppgiften enligt 31 b § hörande handlingar sekretessbelagda, "om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter ur dem inte vållar betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller äventyrar den nationella säkerheten". I den motivering

som lades fram i samband med att bestämmelsen stiftades konstaterades bland annat följande om bestämmelsens syfte och innehåll (TKF 1/2018 rd, s. 35):

”Underrättelsetillsynsutskottets protokoll är alltså offentliga på det sätt som föreskrivs i 50 § 2 mom. i grundlagen och 43 a § 1 mom. i riksdagens arbetsordning. Med hänsyn till att de ärenden som behandlas i utskottet är konfidentiella behöver de handlingar som fogas till protokollet, såsom utredningar och sakkunnigyttranden, i regel vara sekretessbelagda. Behovet av sekretess för utskottshandlingarna beror huvudsakligen på att utlämnande av uppgifter ur dem kan äventyra Finlands nationella säkerhet eller vålla betydande skada för Finlands yttre förbindelser.

Därför föreslår talmanskonferensen att 43 b § ska föreskriva om en ny sekretessgrund med fokus på den nationella säkerheten och Finlands internationella relationer. Det blir ett komplement till den mer allmänna bestämmelsen i 43 a § om offentlighet för utskottshandlingar i samtliga utskott. Det viktigaste tillägget i förhållande till 43 a § blir att tröskeln för sekretess sänks.”

XIV RIKSDAGENS STÄLLNING – UTSIKTER FÖR DEN RÄTTSLIGA UTVECKLINGEN

De rättsliga arrangemangen i fråga om riksdagens ställning och verksamhet avgör i väsentlig grad i vilka slags ärenden ett ställningstagande eller beslut av riksdagen behövs och på vilket sätt riksdagen behandlar ärendena. Samtidigt är de rättsliga sammanhangen i hög grad avgörande för vilken slags påverkan som beslutsfattandet i riksdagen kan utsättas för utifrån. De juridiska omständigheterna är å andra sidan endast en del av de faktorer som vid varje tid formar uppfattningarna om riksdagens ställning och verksamhet. Den samhälleliga utvecklingen, den politiska praxisen, de ekonomiska faktorerna och även de internationella strömningarna påverkar synen på det parlamentariska systemet och riksdagens roll. Förändringarna kan leda till ändringar i rättsliga arrangemang och i de praktiska förfarandena. Ändringar i de rättsliga regleringarna kan å andra sidan, om de etableras, också ge vidare återverkningar på den politiska kulturen.

Den faktiska betydelsen av rättsliga arrangemang kan, även om de är etablerade, i hög grad vara beroende av praktiska politiska omständigheter. Till exempel är det också enligt den nuvarande grundlagen fullt möjligt att utlysa förtida riksdagsval. Möjligheten att faktiskt utlysa nyval påverkas dock ofrånkomligen också av den praxis och de förväntningar som har uppstått kring nyvalstematiken (det senaste förtida riksdagsvalet hölls 1975). För att ta ett annat exempel sägs det att riksdagen, om den så önskar, när som helst kan göra sig av med regeringen genom en misstroendeförklaring. Förfarandet hör till kärnan i det parlamentariska systemet och fastställs uttryckligen i grundlagen. När det gäller det faktiska utövandet av denna klara behörighet är det dock intressant att inte en enda politisk majoritetsregering har fallit genom en interpellation under hela självständighetstiden.

Den här boken har granskat olika rättsliga normer som är viktiga i riksdagens verksamhet, hur de formats och hur de tillämpats i praktiken. Framställningen har fokuserat på ett normkomplex i sänder, medan helhetsbilden fått mindre uppmärksamhet. Detsamma gäller också den viktiga frågan om den övergripande utvecklingen av riksdagens ställning. Strävan har tidigare i boken varit att belysa omständigheterna kring lagstiftningsändringarna. Däremot har det komplex som de enskilda ändringarna tillsammans bildar inte berörts i nämnvärd grad. Det här avslutande kapitlet är ett försök till ett sammandrag av den helhet av rättsliga normer som gäller riksdagens ställning och verksamhet och den utveckling som skett i normsystemet. Granskningen gäller såväl riksdagens behörigheter som dess oberoende. Utgångspunkten är strikt juridisk – syftet är i första hand att åskådliggöra det rättsliga innehållet snarare än de faktorer som lett till bestämmelserna.

Ett centralt element i riksdagens oavhängighet är att riksdagsledamöterna är oberoende i sitt riksdagsarbete. I det avseendet har det rättsliga läget varit tämligen stabilt under hela självständighetstiden. Riksdagsledamöternas rätt att fritt tala i riksdagen kan anses vara väl tryggad. Principiellt sett är det viktigt att ställningen som riksdagsledamot i Finland inte innebär någon immunitet i fråga om de materiella straffbestämmelserna. Riksdags-

ledamoten har alltså inte en annan ställning än andra i fråga om den straffbarhet som i lag föreskrivs för gärningar. En riksdagsledamot har inte heller någon allmän immunitet i fråga om straffprocessuella tvångsmedel. Den praktiska betydelsen av denna princip begränsas dock i viss mån av att åtal mot en riksdagsledamot för åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen kräver riksdagens samtycke med kvalificerad majoritet. Riksdagens samtycke krävs också för att före rättegång anhålla eller häkta en riksdagsledamot annat än vid misstanke om vissa grova brott. När det gäller den praktiska tillämpningen av dessa bestämmelser kan det nämnas att samtycke till att väcka åtal mot en ledamot för åsikter som denne yttrat i riksdagen aldrig har beviljats (tillstånd har begärts tre gånger). Ledamöter har veterligen aldrig sedan 1930-talet och början av 1940-talet anhållits eller häktats under former som väckt uppmärksamhet i riksdagen.

Under självständighetstiden har det stiftats få betydande ändringar som konkret gäller ledamöternas rättsliga ställning. Vissa ändringar kan emellertid nämnas. När förlust av medborgerligt förtroende som tilläggsstraff slopades 1969, togs det i riksdagsordningen samtidigt in en bestämmelse om att riksdagen genom beslut med kvalificerad majoritet kan förklara att en ledamots riksdagsmannauppdrag upphört, om ledamoten efter valet dömts till ett visst straff. Under den nya grundlagen har det stiftats en lag om anmälan av kandidaters valfinansiering, vilken därefter också ändrats flera gånger. Vidare har kriminaliseringen av tagande av muta utvidgats till att omfatta också riksdagsledamöter. Riksdagens arbetsordning har också kompletterats med bestämmelser om juridisk skyldighet för riksdagsledamöter att anmäla bindningar; tidigare var anmälan frivillig.

Riksdagens centrala uppgifter – att utöva lagstiftningsmakt och budgetmakt samt övervaka regeringen – och de förfaranden som hänför sig till dem har i praktiken i huvudsak förblivit oförändrade. I synnerhet efter president Kekkonens tid har det genomförts åtskilliga betydande reformer som har stärkt de parlamentariska elementen i Finlands statsförfattning. Ändringar med konsekvenser för riksdagens verksamhet har naturligtvis gjorts också tidigare. Angående tiden efter kriget kan här nämnas två mycket olika slags ändringar. En väsentlig förändring i riksdagens verksamhet var att valperioden förlängdes från tre till fyra år 1954. För att främja dialogen mellan riksdagen och regeringen infördes år 1966 i riksdagsordningen en bestämmelse om muntliga frågor, som sedermera vidareutvecklats. En del betydande ändringar av de statliga organens behörigheter och förfaranden genomfördes dock först efter början av 1980-talet; de senaste av dem i samband med revideringen av den nya grundlagen 2011.

I många av dessa reformer var det direkta föremålet för ändringen fördelningen av behörighet mellan republikens president och statsrådet. Även om ändringarna inte direkt gällde riksdagen, stärkte de ofta ställningen för regeringen – som är ansvarig inför parlamentet – i förhållande till republikens president. Därigenom stärktes också parlamentets möjligheter att påverka. En del av dessa ändringar gällde ”stora” behörighetsfrågor i statsordningen, såsom rätten att förordna om förtida riksdagsval (kallades förr ibland *upplösningsval*). Presidenten avgjorde tidigare helt och hållet hur denna makt skulle utövas, men genom en grundlagsändring 1991 blev den beroende av statsministerns motiverade

initiativ. Dessutom måste riksdagsgrupperna höras i ärendet och riksdagen vara samman kallad. En viktig behörighetsfråga hänför sig också till regeringsbildningen, där presidenten tidigare kunde utöva en mycket stark styrande makt. I och med den nya grundlagen äger processen rum i riksdagen, och presidenten deltar normalt inte alls i den.

En i praktiken viktig överföring av behörighet från presidenten till den parlamentariskt ansvariga regeringen var också att statsrådet, genom bestämmelser i grundlagen, anför troddes den nationella beredningen av beslut som fattas inom Europeiska unionen och verkställandet av åtgärder i anslutning därtill. I fråga om republikens presidents beslutsfattande har man traditionellt utgått från att presidenten i de ärenden som han eller hon ska besluta om kan avvika från statsrådets förslag till avgörande. Statsrådets påverkningssmöjligheter har i praktiken ökat avsevärt genom att ändringarna i fråga om republikens presidents beslutsförfarande i hög grad försämrat presidentens möjligheter att avvika från den lösning som statsrådet föreslagit.

Utöver viktiga behörighetsöverföringar har det också genomförts andra ändringar som stärker riksdagens ställning och betydelsen av riksdagens beslut. En sådan ändring har gjorts i behandlingen av lagar som inte har stadfästs av republikens president. Eftersom presidentens rätt att inte stadfästa en lag (vetorätt) ursprungligen innebar att riksdagen kunde ta upp lagen till ny behandling först efter val, kunde vetorätten trots sin principiellt uppskjutande natur i många fall i praktiken innebära en slutlig vetorätt – och ett förbud mot att ändra lagen i fråga – på grund av att den nya behandlingen uppskjutits. Utan att det gjorts ingrepp i vetorätten i sig har riksdagens faktiska möjligheter att reagera på utnyttjandet av vetorätten förbättrats. En första ändring gjordes år 1987, då uppskovet för ny behandling förkortades något, och en andra genom att det i den nya grundlagen föreskrevs om ett förfarande där den icke stadfästa lagen ”återgår” till riksdagen och utan dröjsmål tas upp till ny behandling. – Viktig med tanke på praxis i anslutning till det parlamentariska förtroendekravet var den ändring som infördes i regeringsformen 1991 och sedan i den nya grundlagen och som förutsatte att regeringen utan dröjsmål överlämnar sitt program till riksdagen i form av ett meddelande. Således uteslöts möjligheten att låta det förtroende som regeringen åtnjuter basera sig enbart på ett principiellt antagande om förtroende.

Vissa ändringar som ur regeringens synvinkel är betydande har fått endast indirekta eller sporadiskt märkbara konsekvenser för riksdagens verksamhet. En sådan ändring är att rätten att överlämna propositioner till riksdagen överfördes från republikens president till statsrådet i samband med 2011 års ändringar av grundlagen. Ur riksdagens synvinkel är det i princip inte väsentligt vilket organ som har utövat rätten att överlämna de inom regeringskretsen beredda propositionerna. Ändringen gällde dock också behörigheten för den parlamentariskt ansvariga regeringen samt ärenden där behörigheten i enskilda fall, t.ex. i samband med propositioner om fördrag, kan få påtaglig betydelse. En annan sådan ändring – genomförd stegvis mellan 1987 och 1995 – var slopandet av riksdagsordningens bestämmelser om att en vanlig lag (i princip) måste lämnas vilande över val, om ett förslag om det understöddes av minst en tredjedel av riksdagens samtliga medlemmar.

Att oppositionen frångått detta påverkningsmedel har stärkt majoritetsregeringens möjligheter att driva sina egna mål i riksdagen.

En ändring som direkt berör riksdagens verksamhet var den förenkling av lagstiftningsförfarandena som gjordes 1992 i samband med revideringen av grundlagens bestämmelser om statsfinanserna, det vill säga övergången från olika lagstiftningsordningar för skattelagar till en allmän lagstiftningsordning för vanlig lag. Riksdagens möjligheter att följa och övervaka regeringens verksamhet har förbättrats genom att riksdagens och utskottens rätt att få uppgifter har utvecklats i den nya grundlagen, genom att ministrarna på grundlagsnivå sedan 1995 har varit skyldiga att inför riksdagen redogöra för sina bindningar samt genom att förfarandena för berättelser till riksdagen utvecklats och berättelserna kontinuerligt har blivit innehållsmässigt mer täckande. – Två grupper av ändringar förtjänar till följd av sin principiella betydelse att nämnas särskilt. Det gäller dels uppgifter som på något sätt kan anses vara atypiska i riksdagens verksamhet, dels ärenden där man utan större överdrift kan säga att försöken att lotsa riksdagen utifrån har upphört.

Riksdagen övervakar utövningen av regeringsmakten, men deltar i allmänhet inte själv i den beredning och de beslut som hör till regeringen. Under de senaste decennierna har riksdagen och riksdagens organ emellertid fått nya uppgifter med viss tyngd i detta avseende. I praktiken är den viktigaste av dessa uppgifter att riksdagen sedan Finlands anslutning till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet med stöd av grundlagen deltar i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen. Stora utskottet är enligt bestämmelsen i grundlagen det centrala forumet och den instans som svarar för detta deltagande. I fråga om förslag som gäller utrikes- och säkerhetspolitik är dock utrikesutskottet huvudsaklig aktör. Det är värt att notera att behandlingen av dessa ärenden i utskottet inte bara är en formalitet som ska iakttas, utan den har också ansetts ge utskottet och riksdagen betydande möjligheter att påverka den nationella beredningen av EU-ärendena.

En annan fråga som förtjänar uppmärksamhet, även om den i praktiken aktualiseras mer sällan, är riksdagens eller dess organs medverkan i beslutsfattandet om deltagande i militär krishantering. Enligt lagen om fredsbevarande verksamhet från 1984 och senare ändringar av den krävdes det att riksdagen hördes innan vissa beslut fattades. I den lag om militär krishantering som år 2006 ersatte lagen om fredsbevarande verksamhet finns det konkreta bestämmelser om riksdagens deltagande i beslutsfattandet. Enligt lagen ska statsrådet innan det för republikens president lägger fram ett förslag till avgörande om deltagande i krishantering höra utrikesutskottet eller, i mer krävande situationer, höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken.

Det nyaste arrangemang som kan leda till att riksdagen deltar i det beslutsfattande som utövas av regeringsmakten infördes i grundlagen 2011. Ett syfte med reformen var att i ärenden som närmast gäller yttre förbindelser begränsa presidentens möjlighet att avvika från statsrådets förslag till avgörande. Resultatet blev slutligen ett förfarande där statsrådet, om presidenten inte har godkänt dess förslag till avgörande, kan lämna riksdagen en

redogörelse i ärendet. Därefter ska beslutet fattas i enlighet med riksdagens ställningstagande med anledning av redogörelsen, om statsrådet föreslår det. Riksdagen kan således bli tvungen att avgöra meningsskiljaktigheter som uppstått inom ramen för regeringsmakten. Det krävs mycket för att situationen ska bli så tillspetsad, och den nya lagstiftningen kanske i första hand har en förebyggande effekt.

Att vissa uppgifter anses falla inom riksdagens självständiga beslutanderätt baserar sig förstås ofta på en tolkning av regleringen. Riksdagens ställning som högsta statsorgan, med i huvudsak mycket etablerade befogenheter och verksamhetsformer, motiverar dock att vissa åtgärder anses höra till riksdagens övergripande uppgift och således också att de avgörs av riksdagen snarare än av något annat organ. I anknytning till det nämns nedan några fall där man kan säga att skötseln av ärenden som ”hör” till riksdagen också de facto har överförts från yttre krafter till riksdagen.

Till republikens presidents tidigare befogenhet att förordna förtida val hörde också rätten att bestämma när riksdagen skulle avsluta sina sammanträden före det nya valet. Denna fullmakt att ingripa i självständigheten i riksdagens arbete slopades genom en ändring i riksdagsordningen år 1987. – De anslag eller beslut som godkänts i riksdagen på basis av budgetmotioner (finansmotioner) togs tidigare upp som villkorliga i statsbudgeten. Republikens president måste alltså stadfästa riksdagens beslut, åtminstone för att yrkandet i en motion omedelbart skulle bli en del av budgeten. Denna begränsning av riksdagens budgetmakt slopades i den nya grundlagen. – Revisionen av statsfinanserna har utgjort en etablerad del av riksdagens verksamhet, men statens revisionsverk, som riksdagens egen revisionsverksamhet tvingades stödja sig på, var tidigare underställt finansministeriet. Först genom den nya grundlagen gjordes revisionsverket till ett oavhängigt ämbetsverk som ”finns i anknytning till riksdagen”. – Till dess att den nya grundlagen stiftades föreskrevs det i riksdagsordningen om skyldighet för utrikesutskottets medlemmar att iaktta den förtegenhet som regeringen finner ärendets beskaffenhet kräva. Utan att ändra denna bestämmelse föreskrevs det 1994 att medlemmarna av ett utskott som deltar i behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen ska iaktta sådan sekretess som utskottet ”efter att ha hört statsrådet” anser att ärendets art kräver. Regeln att det är utskottet självt – eller i vissa fall utrikesutskottet eller stora utskottet – som beslutar om den sekretess som utskottsmedlemmarna ska iaktta togs senare in i den nya grundlagen.

Riksdagen avgör själv hur den utövar sina befogenheter. Det kan i vilket fall konstateras att det högsta statsorganets institutionella förutsättningar för oberoende i fråga om behörighet, förfaranden och tillgång till information har förbättrats avsevärt genom åren.

Litteratur

- Ahava, Iivar: Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys selityksillä varustettuna. Porvoo 1914.
- Blomstedt, Yrjö: K.J. Ståhlberg Valtiomieselämäkerta. Keuruu 1969.
- Broms, Bengt: Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta. Vertaileva valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala 1967.
- Eerola, Risto: Uudistuva ministerivastuu, Lakimies 1998, s. 1231–1246.
- Eriksson, Lars D. & Kangas, Urpo: Ålandsfrågan. Helsingfors 1988.
- Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Halila, Heikki: Eduskuntaryhmien oikeudellinen sääntely. Vero ja finanssi. Matti Myrsky 60 vuotta. Jyväskylä 2013, s. 519–527.
- Hannikainen, Lauri: De folkrättsliga grunderna för Ålands självstyrelse och svenskspråkighet. Åbo 2004.
- Harrinvirta, Markku & Puoskari, Pentti: Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2001, s. 445–459.
- Helander, Voitto: Lepäämäänjättämismekanismi. Tutkimus VJ 66,7 §:n käytöstä itsenäisyyden aikana. Turun yliopisto. Valtio-opillisia tutkimuksia n:o 45, 1990.
- Helander, Voitto och Pekonen Kyösti: Eduskunnan vahvistuva valiokuntalaitos, Valiokunnat lähikuvassa. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 7, Helsinki 2007, s. 9–138.
- Hidén, Mikael: ”...antaa perusteltu lausunto siitä, onko...”. Perustuslakivaliokunnan VJ 80 §:n mukaisesti antaman mietinnön n:o 17/80 vp herättämiä ensivaikutelmia. Lakimies 1980, s. 586–618.
- Hidén, Mikael: Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970.
- Hidén, Mikael: Eduskunnan valiokuntien yleisestä tiedonsaantioikeudesta. Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933–9/8–1993. Turku 1993, s. 33–40.
- Hidén, Mikael: Esteellisyydestä kansanedustajan toimessa. Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Helsinki 2010, s. 339–353.

Hidén, Mikael: Kansanedustajan edustajantoimen pysyvyydestä. Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Helsinki 2004, s. 63–77.

Hidén, Mikael: Näkökohtia evankelis-luterilaista kirkkoa koskevien säädösten antamisjärjestyksestä. Teologinen aikakauskirja 4/86, s. 367–372.

Hidén, Mikael: Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä. Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlakirja, Helsinki 2008, s. 1–10.

Hidén, Mikael: Puhuja ja puhemies – huomioita sanankäytön vapaudesta eduskunnassa. Lakimies 1967, s. 816–831.

Hidén, Mikael: Säädosvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait. Vammala 1974.

Hidén, Mikael: ”Valtiopäivien aikana” valtiopäiväjärjestyksen 14 §:ssä. Lakimies 1965, s.1000–1016.

Hidén, Mikael: Valvonta, vastuu, tulkinta. Perustuslakivaliokunnan mietinnön n:o 54/82 vp virittämiä pohdintoja. Lakimies 1983, s. 271–313.

Hidén, Mikael & Saraviita Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Sjötte omarbetade upplagan, Helsinki 1994.

Honka, Olavi: Prokuraattori – Oikeuskansleri 1809–1959. Helsinki 1959.

Häggman, Kai: Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997. Helsinki 1997.

Jansson, Jan-Magnus: Eduskunnan oikeusasiamies. I verket Suomen kansanedustuslaitoksen historia XII. Helsinki 1982.

Jansson, Jan-Magnus: Eduskunta ja toimeenpanovalta. I verket Suomen kansanedustuslaitoksen historia XII. Helsinki 1982.

Jansson, Jan-Magnus: Från splittring till samverkan. Parlamentarismen i Finland. Borgå 1992.

Joutsamo, Kari: Välikysymys parlamentarismin ilmentäjänä Suomessa. Vammala 1980.

Jyränki, Antero: Om Ålands statsrättsliga ställning. Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000.

Jyränki, Antero: Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki 1989.

Jyränki, Antero: Parlamentaarisen säädösvalvonnan varhaisvaiheista. Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlaKirja, Helsinki 2008, s. 11–20.

Jyränki, Antero: Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976. Vammala 1978.

Jyränki, Antero: Sotavoiman ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. Vammala 1967.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Trejde utvidgade och omarbetade upplagan. Helsinki 2003.

Jyränki, Antero: Yleisradio ja sananvapaus. Tutkimus valtionvalvonnasta ja sananvapaudesta yleisradiotoiminnassa. Helsinki 1969.

Jääskeläinen, Mauno: Itsenäisyyden ajan eduskunta 1919–1938. I verket Suomen kansanedustuslaitoksen historia VII. Helsinki 1973.

Jääskinen, Niilo: EU:s behörighet och Åland: utredningsman Niilo Jääskinens utredning. Statsrådets kanslis publikationsserie 7/2003.

Kaira, Kaarlo: Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932.

Kallioinen, Mika: Yliopistolakitaistelu yhdisti professorit. Tiedepolitiikka 3/97, s. 25–35.

Kastari, Paavo: Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1940.

Kastari, Paavo: Eduskunnan valiokunnat ja julkisuus. Lakimies 1968, s. 249–260.

Kastari, Paavo: Perustuslainsäätämisyjärjestystä osoittavan johtolauseen käsittelystä eduskunnassa. Lakimies 1965, s. 95–108.

Kastari, Paavo: Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955.

Kastari, Paavo: Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia. Lakimies 1942, s.200–231.

- Kasurinen, Niina: Ennen 1.3.2000 säädettyjen poikkeuslakien suhde uuteen perustuslakiin. I betänkandet Utredningar om grundlagsreformen. Bilaga till betänkandet av uppföljningsarbetsgruppen för grundlagen. Justitieministeriet. Arbetsgruppsbetänkande 2002:8, s. 123–253.
- Laakso, Seppo: Hallituksen muodostaminen Suomessa. Vammala 1975.
- Laakso, Seppo: Perustuslainsäätämisyjärjestys ja sen käyttäminen vuosina 1919–1970. Tampereen yliopisto, Oikeustieteen laitos, 1/1973 A Tutkimuksia.
- Lindman, Sven: Eduskunnan aseman muuttuminen 1917–1919. I verket Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Helsinki 1968.
- Meres-Wuori, Ora: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Helsinki 1998.
- Nousiainen, Jaakko: Eduskunta aloitevallan käyttäjänä. Helsinki 1961.
- Nousiainen, Jaakko: Suomalaisen parlamentarismen kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. *Politiikka* 2000, s. 83–96.
- Nousiainen, Jaakko: Suomen poliittinen järjestelmä. Tionde omarbetade upplagan. Juva 1998.
- Nousiainen, Jaakko: Valiokuntalaitos. Suuri valiokunta. Eduskunnan täysistunto. I verket Suomen kansanedustuslaitoksen historia X. Helsinki 1977.
- Ollila, Riitta: Parlamentaarinen immunitetti ja poliitikkojen sananvapaus. *Lakimies* 2012, s. 525–546.
- J.K. Paasikivis dagböcker 1944–1956. 3. delen. Redigerad och översatt av Göran Stjernschantz. Helsingfors 1987.
- Pajala, Antti: Kansanedustajien eduskunta-aloitteet vuodesta 1945. *Politiikka* 2011, s. 153–158.
- Pajala, Antti: 99 % raukeaa tai hylätään – entä millaisia ovat hyväksytyt eduskunta-aloitteet? *Politiikka* 2012, s. 318–326.
- Purhonen, Eino: Eduskunnan budjettivalta. Vammala 1961.
- Purhonen, Eino: Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Vammala 1955.

- Riepula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907–1972 valtiopäivillä. Vammala 1973.
- Riepula, Esko: 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.
- Riepula, Esko: Verolakien säätäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallintotieteiden lisensiaatin tutkintoa varten. Tampereen yliopisto 1968 (stencil).
- Salervo, Olavi: Eduskunnan järjestys- ja työmuodot 1907–1963. I verkot Suomen kansanedustuslaitoksen historia X. Helsinki 1971.
- Salminen, Janne: Yhä läheisempään liittoon? Tutkielmia valtiosäännön integraationormin sisällöstä ja vaikutuksista. Turku 2015.
- Saraviita, Ilkka: Lainsäädäntötaktiikkaa. Selonteko lepäämäänjättämissäännösten käytöstä. Oikeustiede – Jurisprudentia II 1972:1
- Saraviita, Ilkka: Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. Vammala 1971.
- Saraviita, Ilkka: Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. Vammala 1973.
- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Andra omarbetade upplagan. Hämeenlinna 2011.
- Saraviita, Ilkka: Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsittelystä ja muuttamisesta. Lakimies 1969, s. 335–352.
- Scheinin, Martin: EMU ja Suomen valtiosääntö. Yhteiseen rahaan siirtyminen ja Suomen Pankin asema. Helsinki 1997.
- Soikkanen, Hannu: Eduskunnan toiminta sota-aikana. I verkot Suomen kansanedustuslaitoksen historia VIII. Helsinki 1980.
- Ståhlberg, K.J.: Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927.
- Suksi, Markku: Ålands konstitution. Åbo 2005.
- Takamaa, Kari: Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö. I verkot Encyclopaedia Iuridica Fennica VI. Jyväskylä 1998.

- Tammekann, Eeva–Maija: Eduskunnan kirjasto eduskunnan kirjastona. Eduskunnan kirjasto. Riksdagsbiblioteket 1872–1992. Helsinki 1993.
- Tammio, E.H.I.: Hallituksen esityksen ja eduskunta–aloitteen peruuttaminen. Lakimies 1946, s. 542–550.
- Tammio, E.H.I.: Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. Vammala 1948.
- Tarasti, Lauri: Presidentin nykyinen oikeus hajottaa eduskunta. Lakimies 1997, s. 195–205.
- Toivonen, Ilpo: Jarrutuskeskustelut Suomen eduskunnassa itsenäisyyden aikana. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos, Tutkimuksia 51 1979 (otryckt).
- Tähti, Aarre: Kansa ja edustaminen. Tutkimus ylimmän valtiollisen vallankäytön normatiivisesta legitimiisyydestä Suomen valtiosäännössä. Vaasa 2000.
- Tähti, Aarre: Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n vallitsevan tulkinnan arviointia. Lakimies 1991, s. 37–69.
- Vaarnas, Matti: Ministeristön toiminnan valvonta. I verket Valtioneuvoston historia 1917–1966 III, Andra upplagan (Helsinki 1975), s. 179–216.
- Vainio Jouni: ”Varsinainen työhän tehdään valiokunnissa”. Valiokunnat lähikuvassa. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 7, Helsinki 2007, s. 139–277.
- Wallin, Anna–Riitta & Konstari, Timo: Julkisuus– ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Helsinki 2000.
- Vesanen, Tauno: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Vammala 1965.
- Viljanen, Veli–Pekka: Poikkeuslakien välttämisen periaate. Lakimies 1999, s. 961–972.
- Wirtanen Atos: Salaiset keskustelut., Eduskunnan suljettujen istuntojen pöytäkirjat 1939–1944, 1967.
- Vuorinen, Jarmo: Valtioneuvoston muodostamisen sääntely perustuslaissa, Lakimies 1999, s. 1024–1037.

Officiellt tryck

De riksdagshandlingar som utgjort källor nämns inte i denna förteckning.

Riksdagens kanslis publikationer:

Eduskunnan kanslian julkaisu 1/1996. Ehdotus valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen kehittamisestä.

Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005. Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta – toimikunnan mietintö. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen.

Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2014. Edustajan sidonnaisuuksien ilmoittaminen ja muut vastaavat edustajan asemaan liittyvät käytänteet.

Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2015. Valiokuntaopas 2015.

Riksdagens revisionsutskotts publikationer:

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2016. Eduskunnan budjetti– ja valvontavalta 1990–2020. Tutkimus budjetti– ja valvontavallan muutosten ja toteutumisen indikaattoreista.

Kommittébetänkanden (sammandrag på svenska):

Kommittébetänkande 1921:21 Kommittén för revision av lantdagsordningen.

Kommittébetänkande 1992:2 Utrikespolitik och internationella ärenden: behovet att förändra beslutsprocessen. Delbetänkande av Statsförfattningskommissionen.

Kommittébetänkande 1992:23 Delbetänkande avgivet av Statsförfattningskommittén 1992: åtgärder föranledda av EES-avtalet.

Kommittébetänkande 1993:20 Riksdagen, republikens president, statsrådet: revision av maktbefogenheterna: Statsförfattningskommissionens betänkande.

Kommittébetänkande 1994:4 Betänkande avgivet av Statsförfattningskommittén 1992: Europeiska unionens inverkan på Finlands statsförfattning: behovet av och medlen för en reform av det utrikespolitiska beslutssystemet.

Kommittébetänkande 1997:13 Perustuslaki 2000 Grundlag.

Justitieministeriets publikationer:

Justitieministeriet. Betänkanden och utlåtanden 9/2010. Betänkande av kommittén för en översyn av grundlagen. (Sammandrag på svenska.)

Justitieministeriet. Arbetsgruppsbetänkande 2008:8. Promemoria av arbetsgruppen grundlag 2008. (Sammandrag på svenska.)

Justitieministeriet. Utredningar och anvisningar 49/2018. Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner.

Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 5/1993. Arbetsgruppsbetänkande. Miten hallitus voi muuttaa eduskunnalle annettua esitystä? (Sammandrag på svenska.)

Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 8/1995. Miten hallitus voi muuttaa eduskunnalle annettua esitystä. Perustuslaki 2000. Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat. (Sammandrag på svenska.)

Sakregister

Agrarförbundet 55, 106, 223

Anföranden i riksdagen

- begränsningar i yttranderätten 100
- riksdagsledamöternas yttranderätt 99
- skyldigheten att uppträda sakligt och värdigt 108
- se även Obstruktion

Anhängiggörande

- se Ärenden, väckande av

Anslagsramar 204, 205

Arbetarnas och småbrukarnas socialdemokratiska förbund (ASSF) 87

Arbetsordning, riksdagens

- se Riksdagsarbetet

Arktiska parlamentarikerkonferensen

- delegationen 40

"Avgivna" röster 22, 158, 159

Bankfullmäktige 33, 34, 38, 271

Barnmorskeinstitutsmålet 246

Barnombudsmannen 272

Behörighet, riksdagens 11, 19, 23, 84, 97, 119, 123, 141, 150, 152, 165, 206, 207, 237, 238, 240, 247, 259, 285

Beredningstvång 153

Bindningar

- se Riksdagsledamotens skyldigheter och Ministers bindningar

"Blanka" röster 158, 159

Budget

- se även Riksdagsledamotens rätt att väcka motioner (budgetmotion)

Centern, Centern i Finland 75, 94, 107, 217

Dataombudsmannen 26, 27, 166, 272

Debatt, debattinitiativ 24, 99, 121, 122, 123, 138, 145, 146, 147, 148

Finlands anslutning till 288

EESK, OSSE 40, 272

EU, Finlands anslutning 13, 107, 238, 267

Europa-Medelhavsområdet, parlamentariska församlingen för 40

Europaparlamentet, medlemskapets betydelse 88

Europarådet, Finlands delegation 39, 40, 43, 271

Europas gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik 145, 152, 239, 288

Europeiska rådet

- initiativ om beslut med kvalificerad majoritet 242

E-ärenden 239

Finlands Banks bankfullmäktige 33, 34, 271

Finlands Banks revisorer 33, 34

Finlands Kristliga Förbund 107

Finlands socialdemokratiska parti (SDP) 55, 82, 105, 223

Folkpensionsanstaltens fullmäktige 12, 32, 34, 35, 271

Fonder utanför statsbudgeten

- se Särskild lagstiftningsordning

Formbundenhet, formtvång 156

Fosterländska folkrörelsen (IKL) 106

Frågor

- se Spörsmål

Frånvaro 20, 93, 94

Fördrag, behandling

- se även Riksdagens behörighet i internationella frågor

Förenings- och säkerhetsakten 7, 8, 9

Förhållning - se Obstruktion

Förtida riksdagsval 52, 56, 63, 72, 115, 221, 285, 286

Förtroendepresumtion, principen om 213

Förändringar i riksdagens organ

- frigörelse av platser 41
- mandatperiodernas längd 41
- val av nya medlemmar 41

Generalsekreterare, riksdagens 26, 27, 28, 45, 49, 154, 155, 275, 278

Godkänns att vila, lagförslag 165, 181, 182, 183, 184, 185, 189

Grundlagen, tolkning av 17, 142, 248

Grundlagsordning - se Lagstiftning och Undantagslagar

Grundlagsreformen 2000

- beredning 16
- bestämmelser om riksdagen i grundlagen 17
- grundlag 2000-kommittén perustuslaki 2000 15, 138

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 163, 190, 198, 249, 255, 258

- se även Lagstiftning (grundlagsordning)

Instruktioner 16, 32, 41, 144, 154, 274

Internationella förbindelser

- se Riksdagens behörighet i internationella frågor

Internationella ärenden

- se Kontinuitet i riksdagens verksamhet

Interparlamentariska unionen 41

Interpellation

- se Regeringens förtroende

IPU

- se Interparlamentariska unionen

Juridiskt ministeransvar 11, 31, 47, 127, 239, 243

Justitiekanslern i statsrådet 7, 19, 47, 99, 120, 127, 243, 262, 270, 273

Justitieombudsman, riksdagens 45, 50, 83, 99, 120, 126, 154, 243, 245, 270

Jämställdhetsombudsmannen 272

Jäv i uppdraget som riksdagsledamot 124, 245, 246

Kanslikommission, riksdagens 22, 36, 37, 49, 50, 63, 78, 82, 128, 136, 148, 264

Kontinuitet i riksdagens verksamhet 9, 22, 53, 57, 65, 138, 227, 252

- kontinuitetsprincipen och diskontinuitetsprincipen 65
- se även Riksmöte

Kontinuitetsprincipen

- se Kontinuitet i riksdagens verksamhet

Kontroll av grundlagsenligheten - grundlagsutskottet

- allmänt 248
- kontroll av lagförslagens grundlagsenlighet 249
- utskottets tolkningsställningstagandens bindande verkan 255

Kontroll av grundlagsenligheten - talmannen

- allmänt 255
- talmannens vägran 259

Kyrkolagen

- se Särskild lagstiftningsordning

Lagmotion

- se Riksdagsledamotens rätt att väcka motioner

Lag som inte stadfästs

- se Lagstiftning

Lagstiftning

- allmänt 160
- grundlagsordning 180
- lag som inte stadfästs 158, 160, 198, 287
- presidentens vetorätt 160, 178, 198, 287
- stiftande av vanliga lagar 161
- se även Riksdagsledamotens rätt att väcka motioner (lagmotion), Särskild lagstiftningsordning och Undantagslagar

Lantdag

- se Riksmöte

Lantdagsordning

- se Riksdagsordning

Lantdagsreformen 1906 9

Ledamotsuppdragets fortbestånd

- allmänt 88
- avbrott i uppdraget som ledamot 88
- möjlighet att få befrielse från uppdraget 71, 91
- möjlighet att skilja en ledamot från uppdraget 94, 130

Lex in casu 125

Liberala folkpartiet (LFP) 106

Lissabonfördraget 190, 240, 241, 242

Lottning, avgörande genom lottning 22, 159, 214

Medborgarinitiativ 163, 169, 276

Meddelande, statsrådets

- se Regeringens förtroende

Militär krishantering 235, 288

Ministers bindningar 216, 232, 288

Motion

- se Riksdagsledamotens rätt att väcka motioner

Mutbestämmelserna

- se Riksdagsledamotens oberoende

Människorättscenter 46, 47

Natos parlamentariska församling, delegationen 40

Nordiska rådet, Finlands delegation 39, 41, 132, 271, 277

Nytt alternativ 217

- Obstruktion 105, 110, 131

Offentligheten i riksdagens verksamhet

- handlingars offentlighet 252, 275, 277
- plenum 275
- utskottsmöten 276

OSSE, Finlands delegation i parlamentariska församlingen 40, 272

Parlamentarism 24, 217, 226, 232

Plenum

- ställning 150
- se även Offentligheten i riksdagens verksamhet (plenum)

Quorum 107, 158

Redogörelse, statsrådets

- se Regeringens förtroende

Regeringens (eller ministers) förtroende

- interpellation 65, 66, 67, 101, 120, 126, 147, 154, 218
- misstroendevotum 64, 126, 219, 222
- statsrådets meddelande 24, 66, 154, 224
- statsrådets redogörelse 65, 205, 228

Regeringens proposition

- komplettera 153, 162, 204
- återta 67, 69, 162, 167
- se även Budget

Regeringsbildning 213

- riksdagsgruppernas ställning 214
- teorin om förtroendepresumtion 213
- val av statsminister 214

Regeringsform

- RF 1772 7, 9
- RF 1919 11, 33, 45, 47, 52, 57, 113, 190, 207, 208, 243, 270

Revisionen av statsfinanserna 208

- se även Utskotten (revisionsutskottet), Statsrevisorerna och Statens revisionsverk

Riksdag

- se Riksmöte

Riksdagens behörighet i internationella frågor

- förmedling av riksdagens politiska ståndpunkt till regeringen 151, 234, 236
- godkännande av fördrag eller andra internationella förpliktelser 235
- lagstiftning 234

Riksdagens förvaltningsorganisation 50

Riksdagens kansli 50

Riksdagens konstituering

- fullmaktsgranskning 19
- första plenum 21
- riksmötets öppnande 23
- sittordning 22
- tillsättande av andra organ 32
- val av talmän 21
- val av utskott 24

Riksdagens organ

- talmännen 21, 32, 36, 42, 56, 61, 104, 129, 138, 146, 256
- utskotten 24, 41, 153, 248
- övriga organ 32, 45
- se även Riksdagens konstituering

Riksdagens revisorer 37, 212, 272

Riksdagens rätt att få information

- allmänt 262
- riksdagsledamots rätt att få upplysningar 269
- riksdagsledamots tystnadsplikt 280
- utskotts rätt att få upplysningar 151, 210, 263, 266

Riksdagsarbetet

- arbetsordning 10, 12, 15, 23, 41, 50, 102, 120, 124, 135, 156, 218, 241, 254, 265, 266, 272, 279

Riksdagsbiblioteket 37, 271, 277

Riksdagsgrupp 22, 27, 29, 36, 71, 93, 101, 139, 149, 214

- se även Regeringsbildning (riksdagsgruppernas ställning)

Riksdagsledamotens oberoende

- allmänt 70
- förbud mot imperativt mandat 70
- förhållandet till riksdagsgruppen 71
- mutbestämmelserna 77
- rätt att sköta sitt uppdrag oförhindrad 76
- se även Ledamotsuppdragets fortbestånd och Anföranden i riksdagen

Riksdagsledamotens rätt att väcka motioner

- allmänt 111, 161
- debattinitiativ 123
- lagmotion 111, 153
- budgetmotion (till år 1991 finansmotion) 115, 153, 204
- åtgärdsmotion (till år 2000 hemställningsmotion) 118, 153

Riksdagsledamotens skyldigheter

- allmänt 129
- anmälan om bindningar 133
- skyldighet att anmäla valfinansiering 132
- skyldighet att ta emot uppgifter i anslutning till uppdraget som ledamot 131

Riksdagsledamots immunitet

- allmänt 79
- anhållande och häktning av ledamot 84
- immunitet i andra situationer 83
- immunitet i uppdraget som ledamot 79
- reseförbud 86
- väckande av åtal 80, 95, 99, 111, 127, 286

Riksdagsordning

- LO 1869 8
- LO 1906 9
- RO 1928 11

Riksmöte

- avbrott i riksdagsarbetet 60
- avslutande av riksdagens arbete 53, 58, 62, 65
- begreppens historia 57
- riksdagen är sammankallad 63, 115, 216, 287
- sammanträde 21, 53, 59, 63
- sammanträdestid 56, 59, 63

Riksrätten 11, 47, 98, 127, 131, 221, 243, 245

Rundradions förvaltningsråd 38, 132, 272

Rösträtt 13, 95

Salaputki-målet 245

Samerna och ärenden som berör dem 192

Samlingspartiet, Nationella samlingspartiet 106, 217

Sammanträde, riksdagens

- se Riksmöte

Sannfinländarna 74, 217, 226

Sekretess

- se Offentligheten i riksdagens verksamhet

Sittordning 22

Socialistiska arbetarpartiet 54, 87

Språken i riksdagsarbetet 274

Spörsmål

- frågestund 104, 121
- muntliga spörsmål 65, 120
- skriftligt spörsmål 62, 65, 83, 120, 122
- se även Regeringens förtroende (interpellation)

Statens revisionsverk 45, 48, 50, 133, 208, 271, 289

Statens säkerhetsfonds fullmäktige 38

Statsborgen och statsgaranti 208, 226

Statslån 207

Statsrevisorerna 209, 246, 277

Statsrådet

- se Regeringsbildning, Regeringens förtroende och Juridiskt ministeransvar

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna 241

Svenska Folkpartiet (SFP) 106, 223

Särskild lagstiftningsordning

- allmänt 192
- fonder utanför statsbudgeten 197
- kyrkolagen 195
- Ålands självstyrelse 193

Talman, riksdagens

- allmänt om talmannens roll 146
- leder arbetet i plenum 146
- talmannens vägran 259
- övriga uppgifter i riksdagen 148
- se även Kontroll av grundlagsenligheten (talmannen) och Riksdagens konstituering (val av talmän)

Talmanskonferensen

- allmänt 139
- roll 139
- sammansättning 32, 139
- uppgifter 16, 22, 40, 61, 102, 110, 123, 124, 134, 138, 144, 146, 250

Tolkning, grundlagen

- se Grundlagen, tolkning av

Tystnadsplikt

- se Riksdagens rätt att få information

Undantagslagar 161, 181, 188, 253

Underrättelseverksamhet

- civil underrättelseinhämtning 25, 257, 268
- militär underrättelseverksamhet 25, 257, 268

Underrättelseverksamhet, övervakning av

- underrättelsetillsynsutskottet, se Utskotten
- underrättelsetillsynsombudsmannen 26, 268, 272, 274

Upplysning, statsrådets

- se Regeringens förtroende

Upplösning av riksdagen 52, 64, 149, 221, 286

Upplösningssval 286

USP-ärenden 239

Utrikespolitiska institutet 49, 212, 273

Utskotten

- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet 31
- ekonomiutskottet 30, 31, 127, 180
- finansutskottet 24, 29, 36, 115, 155, 156, 205, 209, 250
- framtidsutskottet 31
- försvarsutskottet 31, 257
- förvaltningsutskottet 31, 257, 268
- grundlagsutskottet 12, 14, 15, 18, 24, 27, 29, 30, 33, 35, 38, 43, 46, 52, 53, 56, 64, 66, 68, 69, 73, 75, 78, 80, 81, 82, 86, 90, 95, 100, 103, 106, 112, 113, 124, 127, 135, 140, 142, 147, 155, 166, 171, 172, 174, 180, 182, 185, 188, 190, 195, 197, 201, 211, 223, 226, 229, 232, 237, 241, 243, 247, 248–256, 257, 260, 264, 266, 269, 274, 279, 281, 282
- jord- och skogsbruksutskottet 31
- kommunikationsutskottet 31
- kulturutskottet 31, 158
- lagutskottet 30, 31, 78, 86, 96, 175, 178, 179, 200, 248
- miljöutskottet 31, 163
- revisionsutskottet 25, 29, 30, 48, 155, 158, 210, 211, 212, 263,
- social- och hälsovårdsutskottet 31, 144, 169
- stora utskottet 17, 18, 24, 25, 29, 30, 44, 62, 107, 151, 152, 155, 163, 178, 184, 206, 237, 239, 241, 258, 262, 276, 281, 288, 289
- tillfälliga utskott 25, 30, 31, 123, 139, 145
- underrättelsetillsynsutskottet 25, 26, 27, 28, 29, 31, 72, 265, 268, 277, 279, 280, 281, 282, 283, 284
- utrikesutskottet 24, 29, 30, 62, 151, 152, 155, 156, 157, 211, 212, 222, 232, 236, 239, 240, 242, 262, 280, 281, 288, 289

Utskottsväsendet

- tillsätta utskott på nytt 25
- utskottens medlemsantal 30
- utskottsorganisationen 24
- val av utskott 24

U-ärenden 238

Valfinansiering 79, 132, 133, 272, 286

Valperiod

- allmänt 52
- längd 13, 52, 56

Valrätt

- se Rösträtt

Verksamhetsperiod, riksdagens 19, 56

Vilande lagförslag

- tekniskt lämnande att vila 183

Villkorligt anslag 116, 289

Vänsterförbundet 74, 107

Yttranderätt

- se Anföranden i riksdagen

Åland

- självstyrelse 114, 188, 192, 193, 200, 201, 241
- icke stadfästa lagar 200

Åtal, väckande av

- se Riksdagsledamots immunitet och Juridiskt ministeransvar

Ärenden, väckande av 63, 67, 111–124, 160, 161, 167, 171

Östersjöstaterna, parlamentarikerkonferensen för, delegationen 40

Övergång till dagordningen 120, 218, 219, 222, 261

Personregister

- A
 Aalto, Jorma S. 245 (fotnot 470), 246 (fotnot 474)
 Aaltonen, Aleksi 245
 Ahava, Iivar 248 (fotnot 476), 270 (fotnot 515)
 Ahla, Eino J. 82
 Aho, Esko 94 (fotnot 183)
 Alexander II 7
 Arhinmäki, Paavo 262 (fotnot 503)
- E
 Ehrnrooth, George C. 57 (fotnot 105)
 Ekorre, Mikko 83
 Elomaa, Ritva 174 (fotnot 347)
 Enne, Yrjö 87
 Erich, Rafael 82, 111 (fotnot 221) 148 (fotnot 300), 184 (fotnot 360)
 Eriksson, Lars D. 193 (fotnot 377)
- F
 von Fieandt, Rainer 223
- H
 Haglund, Carl 90 (fotnot 169)
 Hahl, Eero 221 (fotnot 430)
 Hakkarainen, Teuvo 245 (fotnot 470)
 Hakkila, Esko 12 (fotnot 5), 20 (fotnot 23), 21 (fotnot 25 och 26), 42 (fotnot 67 och 71), 47 (fotnot 79), 58 (fotnot 107), 61 (fotnot 113), 91 (fotnot 174), 93 (fotnot 180), 95 (fotnot 186 och 187), 99 (fotnot 192), 104 (fotnot 199), 112 (fotnot 223 och 224), 114 (fotnot 227), 116 (fotnot 232), 117 (fotnot 234), 120 (fotnot 244), 125 (även fotnot 255), 126 (fotnot 257), 130 (fotnot 265), 148 (fotnot 300), 151 (fotnot 303), 163 (fotnot 325), 186 (fotnot 365), 195 (fotnot 382), 196 (fotnot 384), 207 (fotnot 407), 218 (fotnot 424), 224 (fotnot 440), 243 (fotnot 465), 258 (fotnot 496), 259 (fotnot 499 och 500), 275 (fotnot 524), 277 (fotnot 528), 280 (fotnot 535)
 Hannikainen, Lauri 193 (fotnot 377)
 Hautala, Heidi 90 (fotnot 169)
 Helo, Johan 258 (fotnot 496)
 Henriksson, Anna-Maja 174 (fotnot 347)
 Henriksson, Gunnar 221 (fotnot 431), 223, 224
 Hirvisaari, James 74 (fotnot 135), 109 (fotnot 216)
 Holkeri, Harri 245 (fotnot 470)
 Holsti, Rudolf 222, 227 (fotnot 445)
- Hoskonen, Hannu 126 (fotnot 258), 245 (fotnot 470)
 Huttunen, Edvard 223
 Hyssälä, Liisa 123 (fotnot 249)
 Häggman, Kai 35 (fotnot 54)
 Hänninen, Valpas 109 (fotnot 215)
- J
 Jansson, Jan-Magnus 53 (även fotnot 90 och 91), 54 (fotnot 95 och 96), 55 (fotnot 97, 98, 99, 100 och 101), 213 (fotnot 418), 218 (fotnot 424), 221 (fotnot 432), 222 (även fotnot 433 och 434), 223 (fotnot 435, 436, 437 och 438), 224 (fotnot 439, 440 och 441), 227 (fotnot 445)
 Joutsamo, Kari 218 (fotnot 424), 219 (fotnot 426), 221 (fotnot 430, 431 och 432)
 Juhantalo, Kauko 98, 99, 246 (även fotnot 474)
 Jyränti, Antero 8 (fotnot 1), 38 (fotnot 59 och 60), 53 (fotnot 90), 54 (fotnot 96), 55 (fotnot 98, 99, 100 och 101), 76 (fotnot 138), 87 (fotnot 161), 181 (fotnot 354, 355 och 356), 182 (fotnot 357), 193 (fotnot 377), 201 (fotnot 402), 220 (fotnot 427 och 429), 223 (fotnot 435), 248 (fotnot 475 och 476), 253 (fotnot 487), 263 (fotnot 506)
 Järvi, Lauri 82
 Jämskeläinen, Mauno 12 (fotnot 3 och 5)
 Jämskeläinen, Petri 46 (fotnot 77)
 Jäätteenmäki, Anneli 42 (fotnot 68), 215, 233 (fotnot 453)
- K
 Kangas, Urpo 193 (fotnot 377)
 Kankaanniemi, Toimi 245 (fotnot 470)
 Kari, Mika 187
 Kastari, Paavo 33 (fotnot 49), 53 (fotnot 90), 54 (fotnot 94 och 96), 55 (fotnot 97), 59 (fotnot 108), 220 (fotnot 428), 258 (fotnot 497), 276 (fotnot 525)
 Katainen, Jyrki 228 (fotnot 446), 245 (fotnot 470)
 Kekkonen, Urho 227 (fotnot 444), 286
 Kiukas, Urho 246
 Kivelä, Eero 87
 Kiviniemi, Mari 233 (fotnot 453)
 Kiviranta, Esko 127
 Kortessalmi, J. Juhani 110 (fotnot 217)
 Kotonen, Anton 71 (fotnot 131)
 Kuusinen, Hertta 223

- L
 Lahtela, Esa 245 (fotnot 470)
 Latvala, Jaakko 87
 Laukkanen, Vesa 93 (fotnot 182)
 Leino, Yrjö 227 (fotnot 445)
 Lemström, Rainer 110 (fotnot 217)
 Lepistö, Matti 245
 Linna, Antti 93 (fotnot 181)
 Lipponen, Paavo 14, 24 (fotnot 33)
 Luja-Penttilä, Sinikka 94 (fotnot 183)
 Lähteenmäki, Olavi 221 (fotnot 430 och 431)
- M
 Manninen Hannes 128
 Mattila, Kalevi 48 (fotnot 82)
 Mustajärvi, Markus 74 (fotnot 135)
 Mäkelin, Antti 71 (fotnot 131)
- N
 Nikula, Paavo 245 (fotnot 470)
 Nikupaavola, Eino E. 87
 Niukkanen, Juho 245
 Nousiainen, Jaakko 31 (fotnot 46), 43 (fotnot 73), 62 (fotnot 117), 102 (fotnot 196), 104 (fotnot 200), 105 (även fotnot 201), 106 (även fotnot 203, 204 och 206), 112 (fotnot 223), 205 (fotnot 404), 222 (fotnot 433), 275 (fotnot 522)
- O
 Oinonen, Pentti 228 (fotnot 446)
- P
 Paasikivi, J. K. 213 (fotnot 418), 227 (fotnot 444)
 Paasio, Pertti 121 (fotnot 245)
 Paasio, Rafael 221 (fotnot 431)
 Paunio, Riitta-Leena 46 (fotnot 77)
 Pekkala, Eino 87
 Pekkarinen, Mauri 262 (fotnot 503)
 Peltonen, Onni 245
- R
 Raatikainen, Jussi 245
 Rankila, Väinö 224
 Rautio, Ilkka 46 (fotnot 77)
 Rehula, Juha 262 (fotnot 503)
 Ryömä, Hannes 222
 Räisänen, Kaarlo 82
 Rätty, Pekka 107 (fotnot 208)
 Rötö, Jalmari 87
- S
 Salervo, Olavi 19 (fotnot 21), 20 (fotnot 23), 22 (fotnot 29), 23 (fotnot 30), 24 (fotnot 35), 37 (fotnot 57), 42 (fotnot 67, 68 och 70), 49 (fotnot 85), 51 (fotnot 87), 52 (fotnot 88), 57 (fotnot 105), 58 (fotnot 107), 59 (fotnot 108 och 109), 61 (fotnot 113 och 115), 71 (fotnot 131), 87 (fotnot 161 och 163), 91 (fotnot 174 och 175), 92, 93 (fotnot 180), 95 (fotnot 186), 99 (fotnot 192), 108 (fotnot 211), 109 (fotnot 214 och 215), 110 (fotnot 217), 111 (fotnot 220), 126 (även fotnot 257), 127 (fotnot 260), 129 (fotnot 264), 130 (fotnot 265), 132 (fotnot 267), 139 (även fotnot 280), 140 (fotnot 281 och 282), 145 (fotnot 291), 148 (fotnot 300),
 Schauman, Georg 222, 223
 Scheinin, Martin 33 (fotnot 49)
 Setälä, E. N. 11
 Simonen, Aarre 219 (fotnot 426), 221 (fotnot 431)
 Simonen, Vieno 246
 Stenius-Kaukonen, Marjatta 93 (fotnot 182)
 Ståhlberg, K. J. 10, 53 (fotnot 90), 54 (fotnot 95), 81, 82, 107 (fotnot 209), 111 (fotnot 221), 213, 227 (fotnot 445)
 Sukselainen, V. J. 221 (fotnot 431), 223
 Suksi, Markku 193 (fotnot 377)
 Sunila, J. E. 223
- T
 Tammekann, Eeva-Maija 37 (fotnot 57)
 Tanner, Väinö 106 (fotnot 203), 213 (fotnot 418), 221 (fotnot 430)
 Tarasti, Lauri 53 (fotnot 90)
 Tennilä, Esko-Juhani 245 (fotnot 470)
 Thors, Astrid 90 (fotnot 169)
 Tiilikainen, Kimmo 75 (fotnot 137)
 Tiitinen Seppo 126 (fotnot 258), 215
 Toivakka, Lenita 262 (fotnot 503)
 Tupamäki, Olavi 52 (fotnot 89)
 Tölli, Tapani 187
- U
 Ukkola, Tuulikki 245 (fotnot 470)

V

Vainio, Jouni 142 (fotnot 286)

Wallin, Stefan 228 (fotnot 446)

Vanhanen, Matti 127, 128, 233 (fotnot 453), 245
(fotnot 470)

Vennamo, Veikko 110 (fotnot 217)

Wrede, R. A. 82, 111 (fotnot 221)

Väisänen, Heikki 87

Väyrynen Antero 246

Väyrynen Paavo 20 (fotnot 24), 90 (fotnot 170),
107 (fotnot 208)

Väyrynen, Vilho 246

Z

Zyskowicz, Ben 129 (fotnot 263)

Y

Yrttiaho, Jyrki 74 (fotnot 135)

FÖRKORTNINGAR

AO	riksdagens arbetsordning
B	berättelse
E	statsrådets E-utredning
EkUB	ekonomiutskottets betänkande
EkUU	ekonomiutskottets utlåtande
FiUB	finansutskottets betänkande
FiUU	finansutskottets utlåtande
FrUU	framtidutskottets utlåtande
FsUB	försvarsutskottets betänkande
FvUB	förvaltningsutskottets betänkande
GL	grundlagen
GrUB	grundlagsutskottets betänkande
GrUU	grundlagsutskottets utlåtande
IP	interpellation
ISL	icke stadfäst lag
JsUB	jord- och skogsbruksutskottets betänkande
L	lag
LA	lagmotion
LaUB	lagutskottets betänkande
LO	landtagsordningen
MI	medborgarinitiativ
MiUB	miljöutskottets betänkande
PeVP	perustuslakivaliokunnan pöytäkirja (grundlagsutskottets protokoll)
PmNP	puhemiesneuvoston pöytäkirja (talmanskonferensens protokoll)
PR	plenarprotokoll på svenska (sammandrag)
rd	riksdag/riksmöte
ReUB	revisionsutskottets betänkande
ReUU	revisionsutskottets utlåtande
RF	regeringsformen
RO	riksdagsordningen
RP	regeringens proposition
RSk	riksdagens skrivelse
RSv	riksdagens svar
ShUB	social- och hälsovårdsutskottets betänkande
SL	strafflagen
SRM	statsrådets meddelande
SRR	statsrådets redogörelse
SS	skriftligt spørsmål
StoUB	stora utskottets betänkande
SU	statsministerns upplysning
TKF	talmanskonferensens förslag
U	statsrådets U-skrivelse
USP	statsrådets USP-utredning (utrikes- och säkerhetspolitisk)
UtUB	utrikesutskottets betänkande
vp ptk	tryckt plenarprotokoll på finska för hela riksdagen/riksmötet; föregås av årtal, ex. ”1966 vp ptk”; protokoll upprättas på svenska endast i sammandrag
VLF	lagförslag som godkänts att vila
Ö	övrigt ärende



EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

ISSN 1239-1638 (TRYCKT) ISSN 1795-7230 (WEB)
ISBN 978-951-53-3746-7 (INB.) ISBN 978-951-53-3747-4 (PDF)