

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om statsrådet och vissa lagar i samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en ny lag om statsrådet. Lagförslaget innehåller centrala bestämmelser om statsrådets organisation, om avgörandet av ärenden samt om beslutsordningen vid statsrådets allmänna sammanträde och i ministerierna. Den föreslagna lagen skall ersätta den gällande lagen om statsrådet, som stiftades 1922.

I den föreslagna lagen sammanställs de centrala bestämmelserna om statsrådet, som för närvarande i stor utsträckning är utfärdade på förordningsnivå. Propositionen förutsätter också totalrevidering av det nuvarande reglementet för statsrådet vilket är i kraft som en förordning av statsrådet samt revidering av statsrådsförordningarna om ministerierna och av de som ministerieförordningar utfärdade arbetsordningarna för ministerierna.

Den föreslagna lagen om statsrådet innebär att statsministerns ställning förstärks. I lagen föreslås uttryckliga bestämmelser om statsministerns uppgift att övervaka förverkligandet av regeringsprogrammet, vara ordförande för de lagstadgade ministerutskotten samt ombesörja samordningen av statsrådets beredning och behandling av ärenden som skall beslutas inom Europeiska unionen. Dessutom föreslås att statsministerns formella ställning förstärks genom vissa procedurbestämmelser. Befogenheten att förordna ställföreträdare för ministrarna föreslås bli överförd från republikens president till statsrådet. Möjligheten att utnämna ministrar utan portfölj föreslås bli slopad.

I propositionen föreslås att ministeriernas ledningssystem förstärks så att det vid behov kan tillsättas statssekreterare som biträder ministrarna. Behovet av statssekreterare skall enligt förslaget bedömas i samband med regeringsbildningen. Statssekreteraren, som skall ha sin ministers personliga förtroende, utnämns för ministerns mandatperiod. Statssekreteraren skall som ministerns närmaste medhjälpare sköta uppgifter i samband med den politiska styrningen och beredningen av ärenden. Statssekreteraren skall biträda ministern med formulering av politiska riktlinjer, med koordinering mellan ministerierna och samordning av ståndpunkter, med förverkligandet av regeringsprogrammet inom ministerns ansvarsområde samt med EU-uppdrag och andra internationella uppdrag. Enligt förslaget skall statssekreteraren jämställas med kanslichefen i ledningen för ministeriet.

Genom den föreslagna lagen om statsrådet förstärks ministerutskottens ställning vid beredningen av vissa centrala ärendegrupper som skall avgöras i statsrådet.

I propositionen föreslås också ändringar i statstjänstemannalagen och i lagen om utrikesförvaltningen.

Avsikten är att de föreslagna lagarna skall träda i kraft då den nya regering som utnämns efter riksdagsvalet 2003 inleder sin verksamhet. Det föreslås att en statsrådsförordning utfärdas om lagarnas ikraftträdande.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	4
1. Inledning	4
2. Nuläge	5
2.1. Lagstiftning	5
Grundlagen	5
Lagen om statsrådet	6
Reglementet för statsrådet och förordningarna om ministerierna	7
2.2. Ledningen av ministerierna	7
2.3. Internationell jämförelse	9
Allmänt	9
Sverige	10
Norge	10
2.4. Bedömning av nuläget	11
3. Alternativa sätt att förstärka ministeriernas ledningssystem	12
3.1. Ökning av antalet ministrar	12
3.2. Systemet med biträdande ministrar	13
3.3. Alternativa sätt att genomföra ett system med statssekreterare	15
4. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	16
4.1. Mål	16
4.2. De viktigaste förslagen	17
Den nya lagen om statsrådet	17
Bestämmelserna om ministerierna	17
Statsministern och övriga ministrar	17
Systemet med statssekreterare	17
Ministerutskotten	19
5. Propositionens verkningar	19
5.1. Ekonomiska verkningar	19
5.2. Verkningar på det politiska systemet	20
5.3. Administrativa och organisatoriska verkningar	20
6. Ärendets beredning	21
6.1. Tidigare beredningsskeden	21
6.2. Beredningsskeden och -material	22
6.3. Utlåtanden	23
DETALJMOTIVERING	24
1. Motivering till lagförslagen	24
1.1. Lag om statsrådet	24
1 kap. Statsrådets organisation och indelning i ansvarsområden	24
2 kap. Avgörandet av ärenden i statsrådet	34
3 kap. Beslutsordning	38

4 kap. Särskilda bestämmelser	49
1.2. Lag om ändring av statstjänstemannalagen.....	50
1.3. Lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen	51
2. Närmare föreskrifter och bestämmelser.....	51
3. Ikraftträdande.....	52
4. Lagstiftningsordning	52
LAGFÖRSLAGEN.....	54
om statsrådet.....	54
om ändring av statstjänstemannalagen	59
om ändring av lagen om utrikesförvaltningen.....	60
BILAGA.....	61
PARALLELLTEXTER.....	61
om ändring av statstjänstemannalagen	61
om ändring av lagen om utrikesförvaltningen.....	63
FÖRORDNINGSGUTKAST	65

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Den gällande allmänna lagen om statsrådet (78/1922) stiftades år 1922. Sedan dess har lagen ändrats i flera repriser. Ingen av dess paragrafer är ursprunglig. År 1994 ändrades lagens rubrik till lagen om statsrådet. De ändringar som gjorts i lagen har närmast haft karaktären av nödvändiga tekniska justeringar. Lagstiftningen om statsrådet har i de sammanhangen inte bedömts som en helhet.

Genom en lag (145/2000) som hade samband med att den nya grundlagen trädde i kraft gjordes vissa ändringar i lagen om statsrådet (145/2000), för att denna skulle uppfylla de minimikrav som den nya grundlagen ställde. Under riksdagsbehandlingen av grundlagen nämnde grundlagsutskottet behovet att totalrevidera också lagstiftningen om statsrådet. Utskottet framhöll att lagen var föråldrad och att statsrådets ställning förändrats till följd av att det fått flera och mångsidigare uppgifter. Grundlagsutskottet ansåg att regeringen bör inleda beredningen av en totalrevidering av lagstiftningen om statsrådet (GrUB 10/1998 rd, s. 19—20). Utskottet ansåg att det i samband med revideringen av lagstiftningen också är skäl att överväga en förstärkning av statsministerns ställning. I sitt betänkande med anledning av den proposition med förslag till ändring av lagen om statsrådet som avläts i samband med att den nya grundlagen trädde i kraft upprepade grundlagsutskottet sin åsikt om behovet av en totalrevidering (GrUB 12/1999 rd, s. 3).

I samband med grundlagsreformen godkände riksdagen också ett uttalande om ministeriernas ledningssystem. Uttalandet, som har samband med revideringen av statsrådslagen lyder: "Riksdagen förutsätter att regeringen i brådskande ordning utreder möjligheterna att förstärka ledarskapsfunktionerna i ministerierna (t.ex. ett system med biträdande ministrar eller statssekreterare) och vid behov överlämnar en proposition om revidering av systemet till riksdagen" (RSV 262/1998 rd).

I det sammanhanget godkände riksdagen också ett annat uttalande om reglering av ministeriernas behörighet: "Riksdagen förutsätter att regeringen går in för en sådan lagberedningspraxis att respektive ministeriums behörighet i lagförslagen anges med hjälp av ministeriernas namn och inte genom det oklara begreppet 'vederbörande ministerium'. De punkter i gällande lagar som bygger på detta begrepp skall justeras i lämpligt sammanhang" (RSV 262/1998 rd).

Riksdagens grundlagsutskott anser att sådana ändringar i verksamhetsområdena gällande ministeriernas lagfästa uppgifter skall genomföras genom ändring av respektive lagar och med hänsyn till att förvaltningen får en klar utformning och medborgarna informeras om ändringarna (GrUB 2/1995 rd, GrUB 10/1998 rd, s. 22). Efter att den nya grundlagen trätt i kraft har riksdagen konsekvent följt linjen att ministerierna nämns vid namn i sådana bestämmelser på lagnivå som gäller deras behörighet.

I sitt betänkande om den nya grundlagen uppmärksammande grundlagsutskottet också behovet att företa en övergripande genomgång av de gällande bestämmelserna om förfarandet vid skötseln av utrikespolitiken (GrUB 10/1998 rd, s. 26/I).

I denna proposition föreslås en totalrevidering av den gällande lagen om statsrådet. I samband med revideringen av lagen är det också skäl att ta ställning till övriga bestämmelser och föreskrifter om statsrådet. För närvarande regleras statsrådets och ministeriernas organisation, beslutsprocess och uppgifter på flera olika författningsnivåer. De viktigaste bestämmelserna ingår i grundlagen, i lagen om statsrådet, i reglementet för statsrådet vilket är i kraft som en förordning av statsrådet, i de så som statsrådsförordningar utfärdade förordningarna om ministerierna samt i de som ministerieförordningar utfärdade arbetsordningarna för ministerierna. Totalrevideringen av statsrådslagen förutsätter revidering av lagstiftning på lägre nivå.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning

Grundlagen

Lagstiftningen om statsrådet är baserad på grundlagens bestämmelser om saken. Den grundläggande bestämmelsen om statsrådet ingår i grundlagens 3 § 2 mom., enligt vilket regeringsmakten utövas av republikens president samt av ”statsrådet, vars medlemmar skall ha riksdagens förtroende”.

Närmare bestämmelser om statsrådet finns framförallt i grundlagens 5 kap. ”Republiken president och statsrådet”. Genom grundlagen bestäms minimiinnehållet i lagstiftningen om statsrådet. I grundlagens 58 §, som gäller presidentens beslutsfattande, föreskrivs om statsrådet som presidentens beslutsforum, om huvudregeln att presidenten fattar sina beslut utifrån statsrådets förslag till avgörande samt om presidentföredragningen i statsrådet. Utöver de ärenden som nämns i grundlagens 58 § 3 mom. beslutar presidenten utan statsrådets förslag till avgörande också om sådana i lagen särskilt nämnda ärenden som gäller enskilda personer eller som på grund av sitt innehåll inte förutsätter behandling vid statsrådets allmänna sammanträde. Grundlagen förutsätter sålunda att denna typ av ärenden individualiseras på lagnivå. I grundlagens 60 § föreskrivs om statsrådets sammansättning, om behörighetsvillkoren för ministrarna samt om ministrarnas ansvarighet. I grundlagen finns också bestämmelser om regeringsbildning (61 §), meddelande om regeringsprogrammet (62 §) och om ministrarnas bindningar (63 §) samt om avsked för statsrådet och ministrar (64 §). I 65 § som gäller statsrådets uppgifter föreskrivs om statsrådets allmänna behörighet och om uppgiften att verkställa presidentens beslut. I 66 § föreskrivs om statsministerns uppgifter samt om ställföreträdare för statsministern.

I grundlagens 67 §, som gäller beslutsfattandet i statsrådet, föreskrivs om grunderna för behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministrarna, om beredningen av ärenden i ministerierna och ministerutskotten samt om statsrådets

allmänna sammanträdes beslutförhet. Enligt grundlagens 67 § skall närmare bestämmelser om grunderna för hur statsrådets beslutanderätt organiseras utfärdas genom lag. Grunderna för behörighetsfördelningen mellan allmänna sammanträdet och ministerierna skall med andra ord preciseras genom lag. Den närmare gränsdragningen kan fortfarande göras genom en statsrådsförordning (RP 1/1998 rd, s. 118/I).

I grundlagens 68 § föreskrivs om ministeriernas allmänna uppgifter, om ministeriernas ledning, om det högsta antalet ministerier samt att de allmänna grunderna för inrättande av ministerier fastställs genom lag. Vidare föreskrivs att bestämmelser om ministeriers ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem samt om andra former för organisering av statsrådet utfärdas genom lag eller statsrådsförordning. Dessa bestämmelser förutsätter inte att antalet ministerier en gång för alla fastställs genom lag. Grundlagen tillåter också att behörighetsfördelningen mellan ministerierna samt statsrådets organisationsform i övrigt regleras antingen genom lag eller statsrådsförordning.

I grundlagens 69 § föreskrivs om justitiekanslern i statsrådet. I grundlagens 10 kap. föreskrivs om justitiekanslerns uppgifter och rättsliga ansvar.

Bestämmelser om statsrådets uppgifter finns, förutom i de bestämmelser som räknas upp ovan, också i andra grundlagskapitel (t.ex. uppgifter som har samband med lagstiftning och utfärdande av förordningar i 60 kap., samt uppgifter som har samband med utrikespolitik och EU-ärenden i 8 kap.). I grundlagens 10 kap. om laglighetskontroll föreskrivs om statsrådsmedlemmarnas rättsliga ansvar och om övervakningen av lagligheten i statsrådets verksamhet.

Begreppet statsråd används i grundlagen i två olika betydelser. Det avser dels regeringen som består av statsministern och övriga ministrar (t.ex. 60—64 § grundlagen), dels den administrativa helhet som består av statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna (t.ex. 65—68 § grundlagen). Av sammanhanget framgår i vilken betydelse termen används.

Lagen om statsrådet

Lagen om statsrådet stiftades ursprungligen år 1922. Den hette då lagen om ministeriernas i statsrådets antal och allmänna verksamhetsområden. Rubriken ändrades genom en lag (1120/1993) som trädde i kraft vid ingången av 1994. I det sammanhanget upphävdes också lagen om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier (79/1922). Vidare reviderades bestämmelserna om behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna samt bestämmelserna om ministeriernas beslutanderätt (RP 184/1992 rd). Till följd av reformen överfördes ett flertal ärenden från statsrådets allmänna sammanträde till ministerierna för avgörande.

De följande större ändringarna i lagen om statsrådet gjordes genom en lag som gavs 1995 (977/1995) i syfte att göra statsrådets organisation mera flexibel och förbättra dess verksamhetsförutsättningar så att det blev möjligt att genom förordning bestämma ministeriernas namn och verksamhetsområden (RP 306/1994 rd). Lagen om statsrådet har år 2000 ändrats förutom genom den lag som hade samband med att grundlagen trädde i kraft också genom en lag (540/2000) som gällde överföring av statsrådets EU-sekretariat från utrikesministeriet till statsrådets kansli samt genom en lag (962/2000) genom vilken specialbestämmelserna om forum för tjänsteåtal mot de högsta förvaltningstjänstemännen upphävdes.

I statsrådslagen föreskrivs för närvarande om det högsta antalet ministerier samt om de allmänna grunderna för inrättande av ministerier. Enligt statsrådslagens 1 § 1 mom. skall i statsrådet finnas statsrådets kansli och högst sju andra ministerier. Verksamhetsområdet för varje ministerium skall vara samhällsligt betydelsefullt samt ändamålsenligt i förvaltningshänseende och i ekonomiskt hänseende. Ministerieindelningen har inte förändrats. En del av de nuvarande ministerierna fick sin utformning redan under storfurstendömet. Antalet ministerier är för närvarande 13. Enligt statsrådslagens 1 § 2 mom. stadgas genom förordning om statsrådets indelning i ministerier och om ministeriernas verksamhetsområden. Utformningen av

verksamhetsområdena påverkas emellertid också av bestämmelser i speciallagstiftning.

I den gällande statsrådslagen föreskrivs om maximiantalet ministrar och om deras uppgifter (1 a §), om ministrarnas beslutförhet vid presidentfördragningen (1 b §) samt om ställföreträdare för ministrar (2 §). I lagen fastställs maximiantalet ministrar för närvarande till 18. I praktiken har antalet ministrar redan på 1970-talet i olika regeringssammansättningar stabiliserats till 17—18. I den sittande regeringen är och i den föregående regeringen var antalet ministrar 18. Arbetsfördelningen mellan ministrarna behöver inte sammanfalla med indelningen i ministerier, eftersom en minister enligt statsrådslagens 1 a § kan vara chef för ett ministerium, handlägga ärenden som hör till ministeriernas verksamhetsområde eller vara minister utan portfölj. Enligt rådande praxis utnämns för vissa ministerier två ministrar som delar på ministeriets uppgifter. Somliga ministrar förordnas sköta vissa, i allmänhet mindre delar av ett annat ministeriums ansvarsområde. Efter 1940-talet har ministrar utan portfölj inte längre ingått i regeringssammansättningarna.

I lagen finns också bestämmelser om de tjänstemän som är föredragande vid statsrådets allmänna sammanträde (3 §), om behörighetsfördelningen i internationella ärenden (3 a §) och EU-ärenden (3 b §) samt om avgörande av tvister som gäller verksamhetsområden (4 §). Enligt lagen skall ministerierna behandla internationella ärenden som berör deras eget ansvarsområde samt ärenden som skall avgöras inom Europeiska unionen.

I statsrådslagen finns vissa bestämmelser om behandlingen av ärenden i statsrådet samt om fördelningen av beslutanderätt mellan ministerierna (5—8 §). Huvudregeln när det gäller fördelningen av beslutanderätten är att de ärenden som ankommer på statsrådet skall behandlas i ett ministerium, om det inte uttryckligen har föreskrivits att ärendena skall avgöras vid allmänna sammanträdet. Ett ärende som omfattas av ett ministeriums beslutanderätt kan överföras till allmänna sammanträdet för avgörande om ärendet är vittsyftande eller principiellt viktigt.

I statsrådslagen föreskrivs inte om beslutsförfarandet vid statsrådets allmänna sammanträde, utan detta regleras i reglementet för

statsrådet samt i de administrativa bestämmelser som statsrådet utfärdat. Det allmänna sammanträdets verksamhet är baserat på föredragning och kollegiala beslut. Vid det allmänna sammanträdets omröstningar iaktas samma förfarande som vid kollegiala domstolar. En statsrådsmedlem har enligt statsrådets beslut (SRK 406/150/82/7.4.1982) rätt att få beslutsfattandet uppskjutet för att kunna sätta sig in i ett ärende.

I statsrådslagens 9 och 10 § föreskrivs om avgörande av ärenden i ministerierna och om ministrarnas rätt att förbehålla sig beslutanderätten i enskilda ärenden. De ärenden som ankommer på ett ministerium avgörs av ministern eller av en tjänsteman vid ministeriet. Närmare bestämmelser om saken utfärdas på förordningsnivå. Enligt statsrådslagen beslutar ministern om utfärdandet av ministerieförordningar, men några andra begränsningar för delegering av beslutanderätt uppställs inte i lagen. Ministern kan i ett enskilt fall förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som har uppdragits åt en tjänsteman för avgörande. Genom förordning föreskrivs om ministerietjänstemäns rätt att förbehålla sig beslutanderätt.

Vidare föreskrivs i statsrådslagen om behandling av ärenden som gäller förhinder för republikens president (11 §), om verkningarna av förändringar i behörighetsfördelningen mellan ministerierna (11 a—11 b §) och om bemyndigande att utfärda förordning (12 §).

Reglementet för statsrådet och förordningarna om ministerierna

Allmänna bestämmelser om statsrådet finns dessutom i reglementet för statsrådet (1522/1995) som har utfärdats genom en förordning av republikens president, men som numera kan ändras genom förordning av statsrådet.

Reglementet för statsrådet har en större betydelse än statsrådslagen när det gäller statsrådets organisation och beslutsfattande. Fördelningen av beslutanderätten mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna bestäms till väsentliga delar i reglementet för statsrådet (2 kap.). Också en sammanställning av ministeriernas namn och ansvarsområden finns endast i reglementet (3

kap.). Reglementets bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden är tämligen fullständiga och detaljerade. De gäller både stora helheter och ytterst små detaljer.

Också beslutsförfarandet vid statsrådets allmänna sammanträde regleras i reglementet (7 kap.). Utöver omnämmandet i grundlagens 67 § 2 mom. föreskrivs om statsrådets centrala beredningsorgan, dvs. ministerutskotten, endast i reglementet (5 och 6 kap.). I reglementet finns också för samtliga ministerier gemensamma bestämmelser om ministeriernas tjänstemän och dessas uppgifter (4 kap.).

Statsrådets verksamhet regleras vidare i de förordningar om ministerierna som utfärdats såsom statsrådsförordningar och i ministeriernas arbetsordningar som utfärdats såsom ministerieförordningar. På senaste tid har tyngdpunkten i regleringen förskjutits från förordningarna om ministerierna i riktning mot arbetsordningarna.

2.2. Ledningen av ministerierna

Ministrarna leder ministerierna och styr den förvaltning som lyder under ministerierna. Ministeriernas och ministrarnas arbetsmängd har ökat avsevärt till följd av den senaste tidens utveckling. Ministrarna måste t.ex. delta i flera möten än förr. Ministrarna deltar i riksdagsarbetet samt i statsrådets allmänna sammanträden, i presidentföredragningarna, i regeringens aftonskola och förhandlingar samt i ministerutskotten och i övriga ministergrupper. Framförallt ministrarnas EU-uppdrag och övriga internationella uppdrag har inneburit en avsevärd ökning av deras arbetsmängd. Utöver dessa uppgifter sträcker sig ministerns verksamhet vid sidan av ministeriet och den förvaltning som lyder under det också till ett flertal andra områden, t.ex. partier, intresseorganisationer och massmedier. Ministrarnas problem med att disponera sin tid härrör således inte enbart från ministeriets interna verksamhet utan i allt större utsträckning från deras förhållande till kretar utanför ministeriet.

Statsrådets verksamhet är i stor utsträckning förankrad i ministerierna. I ministerierna avgörs en stor del av de ärenden som skall beslutas i statsrådet, medan de viktigaste ärendena i ministeriet avgörs av ministern.

Antalet ärenden som skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde minskade kraftigt i början av 1990-talet, då ett flertal typer av ärenden överfördes till ministerierna för avgörande. Ministerierna har allt tydligare kommit att stå i ledningen för sina förvaltningsområden och politiska sektorer. Sedan början av 1980-talet har de också haft regeringsansvar under hela den fyraåriga valperioden. Ministrarnas ställning inom statsrådet och i ledningen för ministerierna understyrks också av det faktum att de parlamentariska dragen i regeringssättet har blivit starkare. Det parlamentariska ansvaret sträcker sig numera till allt centralt beslutsfattande. Republikens president fattar sina beslut utifrån statsrådets förslag till avgörande medan ministrarna bär det politiska och rättsliga ansvaret för avgörandena.

Det parlamentariska ansvaret förutsätter att ministrarna effektivt kan följa verksamheten inom sitt förvaltningsområde samt styra beredningen i ministerierna och statsrådet på ett sådant sätt att besluten verkligen motsvarar beslutsfattarnas vilja. Skötseln av ministrarnas övriga uppgifter ställer tidsmässiga begränsningar för styrningen av beredningen. Deltagandet i ministerutskotten, ministerarbetsgrupperna och övriga inofficiella förhandlingar tar i praktiken i anspråk en hel del av ministrarnas tid. Statsrådets beslutsfattande och beredningen av ärenden har också innehållsmässigt blivit mera krävande och förutsätter att ministrarna har möjlighet att sätta sig in i ärendena. Under de senaste åren har behovet att effektivisera koordineringen mellan ministerierna ökat också när det gäller andra ärenden än EU-ärenden. Vidare vill man i allt större utsträckning samordna ministeriernas ställningstaganden. Koordineringen av ställningstagandena kan inte fungera enbart som ett samarbete mellan tjänstemän, utan den förutsätter politisk styrning och jämkning. Med tanke på ärendenas beredning och beslutsfattandets effektivitet vore det fördelaktigt om de politiska riktlinjerna kunde dras upp och den politiska samordningen göras redan i tidiga behandlingsskedet.

EU:s ministerråd sammanträder årligen 100—130 gånger i olika sammansättningar. Mötena kan ta flera dagar i anspråk. En ministers verksamhetsområde kan omfatta flera

EU-sektorer, vilket innebär att flera ministrar blir tvungna att delta i ministerrådets möten i flera än en sammansättning. Detta har naturligtvis ökat det årliga antalet möten. T.ex. år 2001 deltog vissa av utrikes-, finans-, undervisnings-, jord- och skogsbruks- samt social- och hälsovårdsministeriets ministrar i ministerrådets möten i flera av rådets sammansättningar. Inom handels- och industriministeriets verksamhetsområde sammanträdde rådet i tre sammansättningar. Numera deltar Finlands permanenta representant i Bryssel i egenskap av tjänsteman inom utrikesförvaltningen vid behov i rådets möten som ställföreträdare för ministern.

Vid Europeiska rådets möte i Sevilla den 21 och 22 juni 2002 avtalades om en sådan omorganisering av rådets verksamhet att rådets sammansättningar genom sammanslagning av ärendegrupper minskades från 16 till 9. Rådet för allmänna frågor fick namnet rådet för allmänna frågor och utrikesrelationer, som sammanträder med separata föredragningslistor för de olika ärendegrupperna. I samband med revideringen av rådets sammansättning avtalades också att flera ministrar kan delta i samma möte som ordinarie medlemmar och att varje regering i rådet för allmänna frågor och utrikesrelationer vid de sammanträden som hålls i den nya sammansättningen företräds av den minister eller statssekreterare som utsetts till uppgiften. Enligt rådets nya arbetsordning är de nya sammansättningarna följande:

Allmänna frågor och yttre förbindelser
 Ekonomiska och finansiella frågor
 Rättsliga frågor och den inre marknaden
 Sysselsättning, socialpolitik, hälsa och konsumentfrågor
 Konkurrenskraft (inre marknaden, industri och forskning)
 Transport, telekommunikation och energi
 Jordbruk och fiske
 Miljö
 Utbildning, ungdom och kultur

Hittills har det varit i någon mån osäkert hur reformen sist och slutligen kommer att påverka ministeriernas skyldigheter att delta i rådsmötena. Det förefaller emellertid som om reformen åtminstone inte ännu i någon större utsträckning har minskat ministrarnas möten. En skillnad består i att rådsmöten de facto

hålls mera sällan men att flera ministrar deltar i samma rådsmöten.

En omständighet som ökar ministrarnas arbetsmängd är vid sidan av ministerrådets möten medlemsstaternas bilaterala möten för behandling av EU-ärenden samt medlemsstaternas möten med s.k. tredje länder som inte är medlemmar i EU. EU:s verksamheten förutsätter att ministrarna deltar också i flera andra internationella möten inom de olika politiska sektorerna. Utöver den internationella verksamheten ingår det i ministrarnas uppgifter att delta i den nationella beredningen av EU-ärenden i statsrådet och riksdagen. EU-ministerutskottet sammanträder varje vecka och ministrarna blir också regelbundet hörda av riksdagens utskott i samband med rådsmötena.

Den EU-relaterade arbetsmängden varierar mellan ministerierna. För vissa ministerier innebär EU-ärendena emellertid en hel del extra arbete. Bland dessa ministerier kan nämnas utrikes-, finans-, handels och industri- samt jord- och skogsbruksministeriet. Arbetsfördelningen mellan ministrarna är sålunda avgörande för hur stor den enskilda ministers arbetsmängd i praktiken blir på grund av EU-ärendena.

Trots dessa betydande förändringar har Finlands regeringssystem bibehållit sin ursprungliga struktur. Detta innebär att regeringen består enbart av befullmäktigade ministrar som är medlemmar av ministerkollegiet och leder ett ministerium eller en del av ett ministerium. Ministeriernas ledningssystem och ministrarnas befogenheter utvecklades under 1960-talet genom att kanslichefstjänster inrättades i ministerierna samt under 1970-talet genom att ministrarna fick politiska sekreterare, sedermera specialmedarbetare. I flera olika sammanhang har det å andra sidan konstaterats ett behov att konsolidera den politiska styrningen av ministerierna och förbättra ministrarnas möjligheter att effektivt påverka sitt ministerium och förvaltningsområde, som de är parlamentarisk ansvariga för. Sådana tankegångar framförs bl.a. i statsrådets principbeslut om förvaltningspolitiska riktlinjer (se statsrådets principbeslut 16.4.1998: Högklassig service, god förvaltning och ett ansvarskännande medborgarsamhälle. Förvaltningspolitiska riktlinjer.)

samt i samband med det reformprojekt för centralförvaltningen som statsrådet tillsatte den 21 juni 2000 (En ministerarbetsgrupps ställningstagande till centralförvaltningsreformen 20.6.2001).

Det nuvarande ställföreträdersystemet för ministrarna avhjälper endast delvis de problem som sammanhänger med ministrarnas tidsdisposition. För varje minister har enligt statsrådslagens 2 § 1 mom. förordnats en annan minister som ställföreträdare, för den händelse att ministern på grund av semester, sjukdom, jäv eller något annat tillfälligt förhinder inte kan sköta sina åligganden. I praktiken kommer den ställföreträdande ministern vanligen från ett annat parti. Det finns emellertid inget hinder för att organisera ställföreträdersystemet på partibasis i sådana fall då ett parti har flera än en minister i regeringen. I praktiken löser emellertid ställföreträdersystemet inte de problem som sammanhänger med ministrarnas växande arbetsbörda.

2.3. Internationell jämförelse

Allmänt

I varje land är regeringens ställning och verksamhet konstitutionella kärnfrågor som i allmänhet regleras i grundlagen. De politiska och statliga systemen i olika länder är så uppbyggda att regeringens ställning, organisation och handlingssätt också i stor utsträckning har sina nationella särdrag. Av denna anledning har jämförande utredningar av systemen i andra länder inte någon större betydelse när det gäller att söka förebilder för nationella beslut i sådana frågor.

Av de skäl som anförs ovan har i samband med beredningen av propositionen utretts framförallt hur ministeriernas verksamhet och den politiska styrningen av ministerierna har reglerats i länder med konstitutionella system som påminner om Finlands. Systemen i andra länder bygger i detta avseende antingen på politiska statssekreterare i tjänstemannaställning eller på yngre eller biträdande ministrar som biträder en befullmäktigad minister. Det är visserligen skäl att beakta att någon klar gräns mellan en statssekreterare och en biträdande minister inte alltid nödvändigtvis kan dras. Generellt kan det emellertid

konstateras att regeringens ministrar i så gott som samtliga västeuropeiska länder biträds antingen av en politisk eller en parlamentarisk statssekreterare eller alternativt av en biträdande eller en yngre minister. De sistnämnda ansvarar vanligen självständigt för någon grupp av ministeriets ärenden, även om de inte ingår i regeringskabinetten.

Ett system med politiska statssekreterare som biträder ministern har tagits i bruk bl.a. i Sverige, Norge, Österrike och Nederländerna. I dessa länder är statssekreterarna inte direkt parlamentariskt ansvariga utan de är tjänstemän som står i ett personligt förtroendeförhållande till ministern och är politisk ansvariga inför ministern. Också i Spanien och Italien biträds ministrarna av statssekreterare i tjänstemannaställning. Systemet i Tyskland skiljer sig i detta avseende en aning från de övriga såtillvida att en del av statssekreterarna är förbundsdagsledamöter (s.k. parlamentariska statssekreterare) och delvis också kan jämföras med biträdande eller yngre ministrar. Utöver parlamentariska statssekreterare har Tyskland tjänstemannastatssekreterare som i ministeriet representerar den administrativa kontinuiteten.

I Frankrike och Förenade konungariket är regeringarna omfattande och består av ministrar av olika rang. I Frankrike hör till regeringen i vidsträckt bemärkelse, vid sidan av ett tjugotal ministrar som är chefer för ministerierna, också andra ministrar och statssekreterare som kan jämföras med biträdande ministrar. Frankrikes regering består vanligen av ett fytiootal medlemmar av olika rang.

I Förenade konungariket finns det, utöver kabinettn ministrarna som är chef för sina respektive ministerier, ministrar som inte hör till kabinettet. Dessa är antingen andra minister i kabinettn ministrarnas ministerier eller också är de chefer för ministerier utanför kabinetten. En tredje grupp i regeringen utgörs av de yngre ministrarna (*parliamentary under-secretaries*) som biträder kabinettn ministrarna och andra ministrarna. Till regeringen hör dessutom tjänstemän som koordinerar och övervakar det parlamentariska arbetet (*government whips*). Också Irlands regering har yngre ministrar. Till Belgiens regering hör ett antal statssekreterare som närmast kan

jämföras med biträdande ministrar.

I det följande redogörs närmare för Sveriges och Norges statssekreterarsystem. Danmarks system motsvarar Finlands nuvarande system. Danmark har sålunda inga politiska statssekreterare och inte heller biträdande ministrar eller yngre ministrar.

Sverige

I Sverige biträds ministrarna av statssekreterare. Dessa politiska tjänstemän är direkt underställda ministern och bundna till ministerns mandatperiod. Statssekreteraren utnämns av regeringen på förslag av ministern. Varje minister har minst en statssekreterare. År 2001 fanns det sammanlagt 26 statssekreterare vid departementen. Utrikes-, finans- och näringsdepartementen hade fyra statssekreterare var. Vid departementen finns också andra politiska tjänstemän som är bundna till regeringens mandatperiod.

Statssekreterarna, expeditionsheferna och rättscheferna är inte hierarkiskt rangordnade. Statssekreterarnas uppgifter fastställs i departementenas arbetsordningar. Till statssekreterarnas uppgifter hör att biträda ministern i ärenden som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. Statssekreteraren skall under ministern också leda arbetet i departementet. I Sverige avgörs administrativa regerings- och departementsärenden i regel av regeringen, vilket innebär att departementens beslutanderätt begränsas till frågor som har direkt samband med deras verksamhet.

Norge

Också i Norge är statssekreteraren en till ministerns mandatperiod bunden politisk tjänsteman som är direkt underställd ministern. Statssekreteraren är valbar vid stortingsval men kan inte vara stortingsledamot samtidigt som han eller hon är statssekreterare. Ministrarna biträds också av politiska rådgivare. Statssekreterarna utnämns av regeringen på förslag av statsministerns kansli. Statssekreterarnas anställningsfrågor sköts av statsministerns kansli.

År 2001 fanns det sammanlagt 35 statssekreterare vid departementen. Statsministerns kansli hade sex statssekreterare medan utri-

kes-, finans- samt kommun- och regiondepartementet hade tre statssekreterare var. De övriga fem departementen hade två statssekreterare var och de övriga tio departementen en statssekreterare var. Det växande antalet statssekreterare har väckt diskussion i Norge.

Enligt 14 § i Norges grundlag skall statssekreterarna bistå statsrådets medlemmar i dessas tjänsteutövning utanför statsrådet. I reglementet om statsrådets organisation och verksamhet föreskrivs närmare om statssekreterarnas ställning. Statssekreterarna skall bistå ministrarna vid ledningen av departementen och handla på ministerns vägnar eller som ministerns företrädare i den utsträckning som ministern beslutar. Statssekreterarna kan emellertid inte uppträda som ministerns ställföreträdare i stortinget eller vid statsrådets sammanträden. Ministern bär det parlamentariska ansvaret för statssekreterarens åtgärder. Statssekreteraren handlar under tjänstemannaansvar.

Kanslichefen är departementets högste ordinarie tjänsteman. Uppgiftsfördelningen mellan statssekreteraren och kanslichefen är inte reglerad i detalj. Statssekreteraren skall bistå ministern vid ledningen av departementet, medan kanslichefen har till uppgift att bistå ministern vid förvaltningen av departementet och vid koordineringen av departementets uppgifter. Uppgiftsfördelningen mellan ministern, statssekreteraren och kanslichefen är i praktiken mycket flexibel och bestäms i sista hand av ministern i egenskap av departementschef.

2.4. Bedömning av nuläget

Den gällande statsrådslagen är osystematiskt uppställd till följd av de partiella revideringar som den har undergått vid olika tider. Lagen är också mycket kortfattad och förbigrar flera för statsrådet centrala frågor. Reglementet för statsrådet är sålunda i praktiken en betydligt viktigare författning är statsrådslagen när det gäller statsrådets organisation och beslutsfattande. T.ex. behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna regleras närmare endast i reglementet för statsrådet. Också beslutsförfarandet vid statsrådets allmänna sammanträde är baserat på reglemen-

tet för statsrådet.

Den nuvarande statsrådslagen är i behov av en totalrevidering. Samtidigt är det skäl att förnya också reglementet för statsrådet samt att göra därav föranledda justeringar i förordningarna om ministerierna och i arbetsordningarna.

De nuvarande arrangemangen som skall stödja ministrarna i ledningen för ministerierna kan inte anses vara tillräckliga i alla avseenden. Denna slutsats har dragits också i många tidigare sammanhang. Styrningen av ärendenas beredning, koordineringen mellan ministerierna och samordningen av ministeriernas ställningstaganden, förverkligandet av regeringsprogrammet och regeringens strategifölj samt skötseln av EU-uppgifterna och övriga internationella uppgifter utgör en viktig och tidskrävande del av ministrarnas arbete. Behovet av koordinering och samordning av ministeriernas ställningstaganden vid beredningen av ärenden har blivit allt viktigare också vid annat beslutsfattande än sådant som gäller Europeiska unionen. Den arbetsbörda som orsakas av EU-uppgifterna fördelas för närvarande ojämnt mellan ministrarna. För vissa ministrar utgör EU-ärendena en betydande och tidskrävande ärendegrupp inom det egna ansvarsområdet, medan balansen mellan EU-uppgifterna och övriga uppgifter är bättre för andra ministrar. Ministrarnas EU-uppgifter påverkas också av unionens utveckling och av eventuella förändringar i behörighetsförhållandena.

Det har skett avsevärda förändringar i ministeriernas verksamhet och verksamhetsmiljö, medan förvaltningsmodellen är densamma som förr. Bland de västeuropeiska staterna hör Finland till den lilla minoritet där de befullmäktigade ministrarna inte biträds av antingen biträdande ministrar eller av medhjälpare som kan jämföras med politiska statssekreterare. Jämförelser med sådana närstående stater som Sverige och Norge talar för en förstärkning av våra ministeriers ledningssystem.

Den framträdande ställning som statsministern intar i det nuvarande regeringssättet och enligt den nya grundlagen återspeglas inte i den gällande lagstiftningen om statsrådet. Det är skäl att vidareutveckla statsministerns konstitutionella ställning i statsrådslagen. Det

är föga förenligt med behörighetsfördelningen mellan republikens president och statsrådet att presidenten beslutar om ministrarnas ställföreträdarrangemang, som är en intern statsrådsangelägenhet. I praktiken har det visat sig att möjligheten att utnämna ministrar utan portfölj inte behövs.

Några större ändringar behövs inte när det gäller statsrådets arbetssätt, inklusive det allmänna sammanträdet, presidentföredragningarna, beredningen av ärenden i ministerutskottet och beslutsfattandet i ministerierna. Inte heller det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet förefaller vara i behov av någon precisering av lagstiftningen. Det är emellertid motiverat att i lagstiftningen ge det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets och presidentens gemensamma möte en mera framträdande ställning som en central utrikes- och säkerhetspolitisk samsarbetsform. På grund av ministerutskottets betydelse också för beredningen av andra viktiga ärendegrupper som avgörs i statsrådet är det befogat att ta in bestämmelser om saken i lagstiftningen.

3. Alternativa sätt att förstärka ministeriernas ledningssystem

I diskussionen om utvecklingen av ministeriernas ledningssystem har förts fram olika alternativ. Alternativen bygger huvudsakligen på tre modeller: 1) justering av de nuvarande ministrarnas antal och ministeriernas organisation, 2) ett system med biträdande ministrar och 3) ministerierna visstidsanställer ledande tjänstemän som skall ha respektive ministers förtroende, dvs. ett system med statssekreterare. I de följande avsnitten behandlas alternativa sätt att genomföra modellen med ökat antal ministrar och införa ett system med biträdande ministrar samt statssekreterarsystemet.

3.1. Ökning av antalet ministrar

Grundlagen ställer inga begränsningar för antalet ministrar. Enligt grundlagens 60 § 1 mom. hör till statsrådet statsministern och ett behövligt antal andra ministrar. Det högsta antalet ministrar fastställs för närvarande i statsrådslagens 1 a § enligt vilket antalet mi-

nistrar, inklusive statsministern, kan uppgå till högst aderton. Detta motsvarar det nuvarande antalet ministrar. I förslaget till ny lag om statsrådet uppställs inga begränsningar när det gäller antalet ministrar.

Möjligheten att förstärka ministeriernas ledningssystem genom justering av antalet ministrar och ministeriernas organisation har diskuterats i olika former. Bland de alternativ som har diskuterats kan nämnas bl.a. tillämpning av ett system med två ministrar i de största ministerierna. Ministrarna skulle representera samma parti och vara varandras ställföreträdare. I ett mångpartisystem som vårt ställer faktorer som sammanhänger med regeringsbildningen emellertid begränsningar för en sådan modell. Alternativet skulle inte underlätta ministrarnas tidsdisposition eftersom vardera ministern skulle vara fullt sysselsatt inom sitt eget ansvarsområde. Alternativet skulle inte heller underlätta arbetsbördan för de mindre ministeriernas ministrar. Å andra sidan har det också i syfte att förtydliga ledningen av statsrådet ansetts motiverat att inte längre dela ministerierna mellan flera ministrar (se t.ex. Valtioneuvoston työn uudistaminen. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/1997). Enligt dessa bedömningar skulle ett system som innebär att ministerns ansvarsområde sammanfaller med ministeriets i praktiken minska praktiska oklarheter vid beredningen av ärenden och beslutsfattanden.

Man har också diskuterat alternativet att öka antalet ministrar så att det i varje ministerium finns två ministrar med samma partibakgrund. Detta skulle innebära att samma ministeriums ministrar vid behov kunde vara varandras ställföreträdare. I praktiken skulle detta betyda att också regeringens småpartier får minst två ministrar. Detta alternativ skulle, jämfört med nuläget och med beaktande av det nuvarande antalet ministerier, innebära att antalet ministrar skulle öka från 18 ända upp till 26. Om antalet ministrar ökas är det skäl att beakta de begränsningar som kravet på ett effektivt arbetande ministerkollegium ställer. En avsevärd ökning av det nuvarande antalet ministrar skulle medföra problem för statsrådsarbetet.

En betydande kringkärning av ministrarnas ansvarsområden skulle vara problematisk

också med tanke på ledningen av större ärendekomplex. Det alternativ som nu är föremål för granskning har ansetts förutsätta att ministeriernas uppbyggnad justeras genom sammanslagning av vissa av de nuvarande ministerierna. Ministeriernas uppbyggnad har i Finland varit i stort sett oförändrad under en relativt lång tid. Det har också i praktiken visat sig vara synnerligen svårt att göra några större administrativa omstruktureringar. För att sådana skall kunna genomföras förutsätts vägande skäl, grundlig beredning och omfattande politisk enighet.

Enligt den gällande statsrådslagens 1 a § kan till medlemmar av statsrådet utnämnas ministrar utan portfölj. Dessa har emellertid inte beslutanderätt i något ministerium utan de deltar i beslutsfattandet enbart vid statsrådets sammanträden. Möjligheten att utnämna ministrar utan portfölj föreslås bli slopad. I Finland har ministrar utan portfölj inte utnämnts efter 1940-talet. Sedan dess har varje minister ansvarat för ärenden som hör till ministeriernas ansvarsområden. Kännetecknande för statsrådets verksamhet är principen om s.k. beredningstvång, som enligt grundlagens 67 § 2 mom. innebär att de ärenden som behandlas i statsrådet skall beredas i det ministerium som är behörigt. Denna bestämmelse innebär att det är ytterst svårt att skapa någon meningsfull uppgiftshelhet för en minister utan portfölj. En förutsättning för politisk styrning och koordinering av ärenden är att varje minister också har befogenheter. Möjligheten att utnämna ministrar utan portfölj är sålunda knappast ägnad att förbättra regeringsarbetets effektivitet.

3.2. Systemet med biträdande ministrar

Systemet med biträdande eller vice ministrar innebär att det tillsätts parlamentariskt ansvariga biträdande ministrar som står under den ordinarie ministern i rang och som i vissa situationer är ställföreträdare för den ordinarie ministern och bistår denne vid ledningen av den politiska processen. En biträdande minister representerar samma regeringsgrupp som den ordinarie ministern. I allmänhet har några klara gränser för de biträdande ministrarnas befogenheter emellertid inte dragits upp. Under diskussionen har t.o.m. föresla-

gits att de biträdande ministrarna skulle vara medlemmar av statsrådet. Man har emellertid tänkt sig att de biträdande ministrarna åtminstone delvis skulle ersätta det nuvarande systemet med ställföreträdare för ministrarna. I tidigare projekt som gällt förstärkning av ministeriernas ledning har systemet med biträdande eller vice ministrar alltid förkastats. Av de alternativ som diskuterats har systemet ansetts vara mest främmande för vårt politiska och konstitutionella system.

Något system med biträdande ministrar har inte tagits in i den nya grundlagen. Frågan om utveckling av ministeriernas ledningssystem diskuterades i riksdagens grundlagsutskott då detta beredde sitt betänkande om grundlagsreformen. Utskottet diskuterade närmast möjligheten att i grundlagen ta in en bestämmelse som skulle göra det möjligt att vid behov införa ett system med biträdande ministrar. Utskottet gjorde emellertid till denna del inga ändringar i regeringens proposition utan riksdagen godkände i enlighet med utskottets förslag det ovan citerade uttalandet i sitt svar gällande grundlagsreformen (RSV 262/1998 rd). I svaret förutsatte riksdagen att frågan utreds i brådskande ordning.

I det följande utreds i vilka avseenden grundlagen måste justeras om ett system med biträdande ministrar skulle införas. Frågan om i vilken form systemet med biträdande ministrar införs har en stor betydelse för ändringsbehoven.

Utgångspunkten borde vara den att de biträdande ministrarna väljs bland riksdagsledamöterna. En central fråga blir sålunda hur systemet påverkar riksdagen samt behovet att införa ett system med vice riksdagsledamöter. Om systemet med biträdande ministrar genomförs i en sådan omfattning att en biträdande minister tillsätts för varje minister, kunde detta inverka på riksdagens funktionsförmåga och förutsätta ett system med ersättare för de riksdagsledamöter som utnämns till ministrar. Enligt grundlagens 48 § 1 mom. får ministrar inte vara medlemmar i riksdagsutskotten. Statsrådsmedlemmarnas möjlighet att i praktiken delta i riksdagsarbetet är också annars begränsad jämfört med de övriga riksdagsledamöternas. Riksdagens funktionsförmåga kan eventuellt tryggas genom att utskottens medlemsantal minskas.

Härvid är det emellertid skäl att beakta utskottens representativitet och smågruppernas behov. En förutsättning för att utskottens medlemsantal skall kunna minskas är att grundlagens 35 § 2 mom. ändras. Om biträdande ministrar utnämns endast för vissa ministrar blir verkningarna av systemet mindre och det blir inte nödvändigt att ta i bruk ett system med vice riksdagsledamöter.

I samband med grundlagsreformen avvisades alternativet att vice riksdagsledamöter skulle inkallas för riksdagsledamöter som utnämns till ministrar. Ett sådant alternativ ansågs orsaka praktiska problem i valsyste­met samt avsevärt försvåra flexibla kontakter mellan statsrådet och riksdagen (kommittébetänkande 1997:13, s. 152—153; RP 1/1998 rd, s. 83). Ett system med biträdande ministrar skulle förutsätta nya bestämmelser i grundlagen både om biträdande ministrar och, beroende på systemets omfattning, om vice riksdagsledamöter.

I grundlagens 60 § 1 mom. förutsätts det att en minister alltid är medlem av statsrådet och att alla grundlagsbestämmelser om statsrådsmedlemmar och ministrar skall tillämpas på vederbörande. Ett system med biträdande ministrar skulle förutsätta att det avgörs vilka grundlagsbestämmelser som tillämpas på de biträdande ministrarna. Det skulle vara nödvändigt att ta in bestämmelser om saken i grundlagen. De biträdande ministrarna kunde jämföras med statsrådsmedlemmar genom en enkel hänvisning åtminstone vad gäller ministerutnämningen (61 § grundlagen), behörighetsvillkoren (60 1 mom. § grundlagen) och bidningar (63 § grundlagen). I fråga om de biträdande ministrarnas uppgifter, beviljande av avsked (64 § grundlagen) samt parlamentariskt och rättsligt ansvar (60 2 mom., 112 och 114—116 § grundlagen) behövs däremot specialbestämmelser på grundlagsnivå.

Utgångspunkten för grundlagen är att statsrådets allmänna sammanträde skall vara gemensamt för alla medlemmar av statsrådet. Om det vore fråga om ett egentligt system med vice ministrar skulle vice ministern delta i statsrådets sammanträden endast som ställföreträdare för den ordinarie ministern. Detta skulle förutsätta grundlagsbestämmelser om ställföreträdarrangemangen vid statsrådets

allmänna sammanträde och vid presidentföredragningen. Det vore också nödvändigt att i grundlagen föreskriva om de förutsättningar under vilka en vice minister kan delta i ett sammanträde som ställföreträdare för en minister. Med beaktande av den ordinarie ministerns parlamentariska och rättsliga ansvar kan det vara motiverat att begränsa ställföreträdarskapet till situationer där ministern har förhinder. Dessutom är det skäl att bedöma om systemet med vice ministrar skulle förutsätta att grundlagens 57 § 3 mom. om kravet på det allmänna sammanträdets beslutförhet justeras t.ex. så att kravet på beslutförhet binds till antalet närvarande ordinarie ministrar. Det vore också nödvändigt att bedöma systemets inverkan på statsrådets röstningsförfarande. I grundlagens 66 § 2 mom. föreskrivs om ställföreträdare för statsministern, vilket innebär att det knappast kan komma i fråga att utse någon vice minister för statsministern.

Den biträdande ministerns ställning inom ministeriets interna beslutsfattande kunde eventuellt regleras på en lägre nivå än grundlagsnivån. För en biträdande minister kan emellertid härledas vissa begränsningar till följd av grundlagens 68 § 2 mom. enligt vilket ministerierna har en minister som chef, om inte den biträdande ministern i detta avseende jämställs med den ordinarie ministern. Trots att en biträdande minister skulle handla under politiskt och rättsligt ministeransvar, kan det vara motiverat att den biträdande ministerns behörighet inte utsträcks till den rätt att utfärda förordningar som tillkommer en minister. Den ordinarie ministerns möjlighet att förbehålla sig avgörandet av ett ärende som vice ministern behandlar borde också regleras i lagstiftningen, liksom även en biträdande ministers rätt att förbehålla sig avgörandet av ett ärende i det fall att den biträdande ministerns behörighet inte avgränsas enbart till sådana situationer där han eller hon är ställföreträdare för ministern.

Systemet med biträdande ministrar förutsätter också att det bedöms i vilka avseenden en biträdande minister kunde uppträda som minister i riksdagen. Ett egentligt system med vice ministrar innebär att en vice minister också i riksdagssammanhang direkt skulle jämföras med ministern i ställföreträdarsitu-

ationer. Behörigheten i förhållande till riksdagen skulle sålunda inte förutsätta några specialarrangemang. Om en biträdande minister skulle vara ställföreträdare för en minister i EU:s ministerråd vore det t.ex. klart att riksdagsutskotten skulle höra den biträdande ministern i stället för ministern. Om den biträdande ministern har självständig behörighet oberoende av den ordinarie ministern är det tänkbart att riksdagsledamöterna kan ställa skriftliga och muntliga spörsmål direkt till den biträdande ministern.

Utöver frågan om deltagandet i statsrådets sammanträden väcker en biträdande ministers ställning andra frågor, som inte kan lösas enbart genom att den biträdande ministern genom bestämmelser i grundlagen jämställs med ministrarna. Frågorna gäller ministeransvaret samt ansvarsfördelningen mellan den biträdande och den ordinarie ministern. En begränsning av det rättsliga ansvaret kan innebära att det uppkommer svårbedömda situationer när det gäller den ordinarie ministrans ansvar för den biträdande ministrans beslut. För att denna fråga skall kunna avgöras kan det bli nödvändigt att ta ställning t.ex. till den ordinarie ministrans skyldighet att handla och övervaka den biträdande ministern och till frågan om denna skyldighet bli vederbörligen uppfylld. Frågan om det rättsliga ansvaret kan förutsätta lagstiftningsåtgärder. Frågan om det politiska ansvaret är enklare att lösa. Det vore motiverat att riksdagen kunde väcka förslag om misstroende mot den ordinarie ministern, trots att det vore fråga om den biträdande ministrans beslut. Den ordinarie ministern kunde sålunda inte slippa politiskt ansvar genom att överföra ett ärende till den biträdande ministern för avgörande. I detta avseende skulle systemet avvika från det nuvarande systemet med ställföreträdare för ministrarna.

Förhållandet mellan den biträdande och den ordinarie ministern skulle också förutsätta regleringar i vissa andra avseenden. Utgångspunkten för ett system med biträdande ministrar vore att den biträdande ministern har den ordinarie ministrans förtroende. I annat fall måste den biträdande ministern kunna entledigas trots att han eller hon fortfarande har riksdagens förtroende. För den händelse att en sådan situation uppkommer är det skäl

att i grundlagen ta in bestämmelser som innebär att den ordinarie ministern kan föreslå att den biträdande ministern entledigas. Enligt grundlagens 64 § 1 mom. kan en minister beviljas avsked på initiativ av statsministern.

Av det som anförts ovan framgår att systemet med biträdande ministrar skulle förutsätta ändringar såväl i grundlagen som i vanlig lag. Ett centralt syfte med grundlagsreformen var att säkra grundlagens relativa beständighet och att inte längre utveckla statsförfattningen genom täta delrevideringar (se RP 1/1998 rd, s. 31). Utgångspunkten för reformen var att det åtminstone inte i en nära framtid skall bli nödvändigt att göra några större ändringar i den nya grundlagen. Denna utgångspunkt talar för att ministeriernas ledningssystem utvecklas på ett sätt som inte förutsätter ändringar i grundlagen. Detta är emellertid inte den primära orsaken till att alternativet med biträdande ministrar avvisas.

Systemet med biträdande ministrar kan inte anses vara det primära alternativet eftersom det är främmande för vårt politiska och konstitutionella system och eftersom ansvarsfrågorna är problematiska. Dessutom kan det konstateras att alternativet att införa ett system med vice riksdagsledamöter uttryckligen förkastades i samband med grundlagsreformen. Målsättningen är framförallt att stödja ministrarnas möjligheter att leda den politiska processen. En förutsättning för att en minister skall kunna biträdas i denna uppgift är inte nödvändigtvis att ett parlamentariskt ansvar sammankopplas med den biträdande ministrans ställning. I ett litet land som Finland kan ett system med biträdande ministrar dessutom orsaka konkurrens och spänningar mellan den ordinarie ministern och den biträdande ministern. Inte heller de jämförande fakta som inhämtats om länder med liknande system som Finlands talar för ett system med biträdande ministrar.

3.3. Alternativa sätt att genomföra ett system med statssekreterare

Utgångspunkten för de alternativa sätten att genomföra ett system med statssekreterare är att ledningen av ministerierna förstärks så att till stöd för ministrarna tillsätts statssekreterare för ministrarnas mandatperiod. Statssek-

reteraren skall ha respektive ministers personliga förtroende. Statssekreteraren skall verka som ministrarnas närmaste medhjälpare vid styrningen av den politiska processen och beredningen av ärenden. Enligt huvudregeln skall statssekreteraren inte kunna vara ministrarnas ställföreträdare i formella beslutssituationer.

I propositionen föreslås att i statsrådslagen tas in bestämmelser om möjligheten att vid behov utnämna statssekreterare i ministerierna. Statssekreterarna tillsätts för att biträda ministrarna enligt ministeriernas och regeringsgruppernas behov.

Alternativt kan det också tänkas att systemet med statssekreterare redan på lagnivån utformas så heltäckande att en statssekreterare utnämns för varje minister. I så fall kan ministrarnas och ministeriernas behov av statssekreterare inte bedömas i samband med regeringsförhandlingarna, utan lagen innebär en förpliktelse att tillsätta en statssekreterare för varje minister. Ett sådant lagstadgat system kan emellertid i praktiken uppställa onödigt stela ramar för regeringens konstituering. Arbetsfördelningen mellan ministerierna har stor betydelse för ministrarnas arbetsmängd och när det gäller problem med tidsdispositionen. Skillnaderna mellan ministerierna är stora när det gäller t.ex. EU-ärenden och internationella uppdrag. I praktiken har alla ministrar inte en sådan arbetsmängd att de nödvändigtvis behöver en statssekreterare som stöd. Å andra sidan kan små regeringsgrupper med en eller två ministrar behöva statssekreterare oberoende av ministrarnas ansvarsområde.

Statssekreterarens uppgifter som ministrarnas närmaste medhjälpare och beroendet av ministrarnas personliga förtroende förutsätter att ministern själv i sista hand beslutar om han eller hon behöver en statssekreterare. På grund av det särskilda förtroendeförhållandet mellan ministern och statssekreteraren skulle det vara inte vara motiverat att enligt lag göra systemet obligatoriskt.

När det gäller de rättsliga och administrativa detaljerna i systemet med statssekreterare är olika alternativa modeller tänkbara. Statssekreteraren kunde ges en starkare ställning och större befogenheter än enligt den föreslagna modellen, på så sätt att statssekretera-

ren klart blir ministeriets högst tjänsteman. Statssekreteraren kunde ges egen beslutande rätt i vissa av ministeriets ärenden eller rätt att förbehålla sig avgörandet också av ärenden som ankommer på kanslichefen. Ett sådant system skulle emellertid vara svårt att anpassa till det nuvarande ministeriesystemet. Utgångspunkten är den att det i regeringssammansättningarna alltid finns ministrar som har uppgifter i flera än ett ministerium. Avsikten är att statssekreterarens ansvarsområde skall sammanfalla med ministrarnas, vilken innebär att en statssekreterare som samtidigt vore högsta tjänsteman i flera ministerier skulle orsaka oreda i ministeriernas förvaltning.

Också när det gäller statssekreterarnas placering i ministerierna kan olika alternativ skisseras upp. Statssekreterarna kan i administrativt hänseende placeras vid statsrådets kansli, på samma sätt som för närvarande ministrarnas specialmedarbetare. Detta skulle förutsätta att statssekreterarnas föredragningsrätt och rätt att förbehålla sig avgörandet av ärenden enligt bestämmelserna kopplas till vederbörande ministerier. Statssekreterarens ställning i ministeriets högsta ledning är emellertid svår att förena med denna modell, med beaktande av att statsrådets tjänster i allmänhet fortfarande är ministeriebundna. Dessutom är det nödvändigt att vederbörande minister får bestämma vem som utnämns till statssekreterare. Om statssekreterarna placeras vid statsrådets kansli sker föredragningen för utnämningen av dem på statsministrarnas ansvar, om inte annat uttryckligen bestäms om saken.

4. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

4.1. Mål

Syftet med propositionen är att förtydliga lagstiftningen om statsrådet och att avhjälpa vissa brister i den gällande lagstiftningen. Utgångspunkten är den att de viktigaste organisatoriska bestämmelserna om statsrådet och likaså om grunderna för behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna samt för behörighetsfördelningen inom ministerierna klart

skall framgå av statsrådslagen. På lagnivå skall likaså föreskrivas om huvudpunkterna i statsrådets beslutsförfarande. Härmed avses huvudpunkterna i beslutsförfarandet vid presidentföredragningen och vid statsrådets allmänna sammanträde samt beslutsordningen i ministerierna.

Syftet med propositionen är att - i första hand genom statsrådets interna beslut - sammanjämka å ena sidan förutsättningarna för en flexibel utveckling av statsrådets organisation och verksamhet och å andra sidan det i samband med grundlagsreformen aktualiserade, i sista hand från rättsstatsprincipen härledda kravet att utövandet av offentlig makt skall vara baserat på lag.

Ett syfte med reformen är också att förstärka ministeriernas ledningssystem och att stödja ministrarna i deras tjänsteutövning. Ministrarna skall ges bättre möjligheter att effektivt leda sitt ministerium och förvaltningsområde, som de är parlamentariskt ansvariga för.

4.2. De viktigaste förslagen

Den nya lagen om statsrådet

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om statsrådet. I den sammanställs de viktigaste bestämmelserna om statsrådets organisation och verksamhetsområde samt om avgörandet av ärenden och om beslutsordningen vid statsrådets allmänna sammanträde och i ministerierna. Lagförslaget förutsätter också en totalrevidering av reglementet för statsrådet. Till propositionen bifogas ett utkast till nytt reglemente för statsrådet.

Bestämmelserna om ministerierna

Med avvikelse från den gällande lagen föreslås att ministerierna räknas upp i den nya lagen om statsrådet. Benämningarna på ministerierna fastställs för närvarande i ett antal speciallagar om ministeriernas uppgifter. Ändringen skulle sålunda inte få några betydande verkningar. Det är nödvändigt att benämningarna fastställs på lagnivå t.ex. då ministerierna bemyndigas att utfärda förordningar eller då det föreskrivs om andra uppgifter som innebär utövande av offentlig

makt. I samband med 1995 års reform eftersträvades en flexibel reglering av ministerierna på förordningsnivå. Detta kunde inte genomföras i praktiken eftersom inrättande och indragning av ministerier samt överföring av behörighet mellan ministerierna i varje fall förutsätter lagändringar, av de orsaker som nämns ovan. För att ett nytt ministerium skall kunna inrättas förutsätts också att riksdagen beslutar ändra statsbudgeten.

Statsministern och övriga ministrar

I den föreslagna lagen om statsrådet betonas statsministerns ställning. I lagen föreslås en bestämmelse om att statsministern skall övervaka förverkligandet av regeringsprogrammet, vara ordförande för de lagstadgade ministerutskotten samt ombesörja samordningen av statsrådets beredning och behandling av ärenden som skall beslutas inom Europeiska unionen. Dessutom föreslås att statsministerns formella ställning förstärks så att statsministern kan bestämma föredragningstidpunkten för ärenden som skall behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde.

Befogenheten att förordna ställföreträdare för ministrarna föreslås bli överförd från republikens president till statsrådet. Eftersom det är fråga om statsrådets interna organisation är det motiverat att statsrådet ges beslutanderätt i detta avseende. Enligt förslaget är det möjligt att i framtiden separat förordna ställföreträdare i ministerutskotten, vilket gör det möjligt att bättre än för närvarande beakta de politiska styrkeförhållandena. Möjligheten att utnämna ministrar utan portfölj föreslås bli slopad som onödig, eftersom det inte sedan 1940-talet har förekommit sådana ministrar i regeringsammansättningarna.

Systemet med statssekreterare

I propositionen föreslås att ministeriernas ledningssystem förstärks så att som stöd för ministrarna vid behov tillsätts statssekreterare. Behovet av statssekreterare bedöms i samband med varje regeringsbildning. Det är inte nödvändigt att utsträcka systemet till samtliga ministerier och ministrar. De enskilda ministrarnas behov av statssekreterare

kan sålunda bli beroende av flexibla lösningar och av budgetbeslut. I det sammanhanget kan ministeriernas och regeringsgruppernas behov beaktas.

Statssekreteraren, som skall ha ministerns förtroende, utnämns för att biträda ministern under dennas mandatperiod. Sedan 1990 finns det vid statsrådets kansli en tidsbestämd statssekreterartjänst som är bunden till statsministerns mandatperiod.

Statssekreteraren skall enligt förslaget vara ministerns närmaste medhjälpare när det gäller politisk styrning och beredning av ärenden. Statssekreteraren skall avlasta ministern i situationer där dennas tid inte räcker till. Med hjälp av sin statssekreterare har ministern också bättre möjligheter att leda sitt ministerium och förvaltningsområde, som ministern är parlamentariskt ansvarig för. Statssekreteraren skall biträda ministern vid formuleringen av politiska riktlinjer, koordinering av ministeriernas verksamhet och samordning av olika ståndpunkter, förverkligande av regeringens program och strategiportfölj samt när det gäller EU-uppdrag och andra internationella uppdrag.

Det föreslagna systemet med statssekreterare kan inom de gränser som grundlagen ställer förverkligas i vanlig lagstiftningsordning. Systemet kan också i övrigt, utan större svårigheter, integreras i vårt politiska system. Eftersom statssekreterarsystemet redan har tillämpats vid statsrådets kansli har man vissa erfarenheter av det. Jämfört med de andra alternativ som diskuterats är kostnaderna för systemet inte heller väsentligt högre. Till stöd för förslaget kan också anföras jämförande utredningar av andra länders, särskilt de nordiska ländernas system. Sverige, Norge, Österrike och Tyskland, vilkas politiska och statliga system påminner om Finlands, har alla liknande statssekreterarsystem, även om Tysklands skiljer sig en aning från de andra i det avseendet att statssekreterarna där är parlamentariskt tillsatta.

Ministern kan förordna statssekreteraren till sin ställföreträdare när det är fråga om beredning av ärenden. Statssekreteraren kan sålunda företräda ministern i sammanhang som inte förutsätter ministerns personliga medverkan. I sådana uppdrag skall statssekreteraren följa ministerns anvisningar. Förtroende-

förhållandet innebär att statssekreteraren är bunden av ministerns beslut, medan ministern bär det politiska ansvaret för statssekreterarens åtgärder. Statssekreteraren kan som ministerns ställföreträdare delta i förberedande ministerarbetsgrupper och -utskott, dock med undantag för de s.k. lagstadgade ministerutskotten som endast ministrar kan vara medlemmar i. Statssekreteraren kan inte heller vara ställföreträdare för ministern vid statsrådets allmänna sammanträde, vid presidentföredragningen, i riksdagens plenum eller då ministern besvarar spörsmål i riksdagen. Ministern kan företrädas av statssekreteraren i riksdagens utskott, dock inte om utskottet uttryckligen vill höra ministern.

Statssekreteraren kan enligt förslaget företräda ministern vid internationella konferenser och möten. Detta gäller också sådana EU-relaterade tillställningar och kontakter som inte förutsätter ministerns personliga medverkan. Statssekreteraren kan vid behov företräda ministern vid EU:s ordinarie ministerrådsmöten. Ställföreträdare för ministern vid rådmötena är för närvarande Finlands permanenta representant i Bryssel. Enligt artikel 203.1 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen skall rådet bestå av en företrädare för varje medlemsstat på ministeriernivå med befogenhet att fatta bindande beslut för denna medlemsstats regering. Detta har inte ansetts utgöra något hinder för att med statssekreterare jämförbara tjänstemän från medlemsstaterna deltar i ministerrådets sammanträden, t.ex. då ministrarna har förhinder. Det är motiverat att ministern deltar i rådets sammanträden i synnerhet då de ärenden som behandlas berör Finlands nationella intressen eller annars är betydelsefulla. Om ministern företräds av sin statssekreterare vid ett rådsmöte, skall riksdagens utskott höra statssekreteraren i stället för ministern.

Statsrådet utnämner statssekreteraren enligt ministerns val. Tjänsten tillsätts utan att den förklarats ledig att sökas och utan att det meddelats att den är vakant. Den som utnämns förutsätts ha avlagt högre högskoleexamen, men kan också på något annat sätt ha förvärvat den skicklighet och erfarenhet som krävs för uppgiften. Statssekreteraren hör vid sidan av kanslichefen till ministeriets högsta tjänstemannaledning. Statssekreterarens upp-

gifter är emellertid beroende av ministern och uppgiftsområdet motsvarar ministrarnas verksamhetsområde. På detta sätt kan det säkerställas att varje minister, också i de ministerier där ärendena har fördelats mellan flera ministrar, biträds av en statssekreterare som har ministrarnas förtroende. Statssekreterarnas behörighet med avseende på olika ministerier tryggas genom bestämmelser på förordningsnivå. Vid behov kan behörigheten i utnämningens beslut anpassas till respektive ministerium. Liksom övriga tjänstemän har statssekreteraren tjänsteansvar samt även föredragandeansvar vid föredragning av ärenden. Statssekreterarens ställning är politiskt bunden till ministern och till det förtroende som ministern åtnjuter i riksdagen.

Statssekreterarens formella ställning och uppgifter motsvarar i stor utsträckning den ställning och de uppgifter som statssekreteraren vid statsrådets kansli för närvarande har. En viktig skillnad är att statssekreteraren vid statsrådets kansli numera formellt också är kanslichef. Kanslichefsuppgifterna har emellertid överförts på understatssekreteraren. Det föreslagna statssekreterarsystemet innebär att statssekreteraren vid sidan av kanslichefen skall stå i ledningen för ministeriet. Ministeriernas kanslichefer blir enligt förslaget inte underställda statssekreterarna, eftersom statssekreteraren inte får rätt att förbehålla sig avgörandet av ärenden som ankommer på kanslichefen. Kanslichefen kommer närmast att svara för den administrativa ledningen av ministeriet och för att ministeriets uppgifter sköts effektivt. Närmare bestämmelser om uppgiftsfördelningen mellan statssekreteraren och kanslichefen föreslås bli intagna i reglementet för statsrådet. Den omständigheten att statssekreterare tillsätts endast i en del av ministerierna påverkar inte kanslichefernas ställning och uppgifter, eftersom statssekreterarnas uppgifter i stor utsträckning är sådana som för närvarande sköts av ministern och dennas specialmedarbetare.

Ministerutskotten

Förslaget innebär att ministerutskotten får en starkare ställning vid beredningen av vissa viktiga grupper av ärenden som skall avgöras

i statsrådet. Till dessa ärendegrupper hänförs utrikes- och säkerhetspolitiken, EU-ärendena, finansärendena och den ekonomiska politiken. Förslaget innebär att också utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets gemensamma möte med republikens president lagfästs som ett viktigt organ för det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet.

5. Propositionens verkningar

5.1. Ekonomiska verkningar

Propositionens ekonomiska verkningar har samband med införandet av systemet av statssekreterare. Propositionen får inga andra ekonomiska verkningar. Kostnaderna för systemet med statssekreterare blir beroende av hur många statssekreterare som tillsätts. Propositionen utgår från att ministrarnas behov av statssekreterare bedöms i samband med regeringsbildningen. Propositionen möjliggör olika praktiska arrangemang sålunda att statssekreterare tillsätts för samtliga ministrar eller för endast en del av ministrarna. Man kan också tänka sig en regeringssammansättning där det inte överhuvudtaget anses behövligt att tillsätta statssekreterare. Utgående från det nuvarande antalet ministrar skulle modellen som innebär att varje minister har en statssekreterare leda till att 17 nya statssekreterare tillsätts.

Lönemässigt skulle statssekreteraren jämställas med kanslichefen, vilket i praktiken innebär en månadslön på ca 7 000 euro. Avsikten är att statssekreterarens lön inte skall vara större ministrarnas. Statssekreterarna kommer att behöva också tekniskt stöd i form av sekreterartjänster. De årliga kostnaderna för en statssekreterare med sekreterare, inklusive arbetsgivaravgifter, skulle uppgå till 115 000—135 000 euro, beroende på antalet ålderstillägg. De årliga totalkostnaderna för den heltäckande modellen skulle uppgå till sammanlagt 2,0—2,3 miljoner euro. Särskilda beslut om anslagen för statssekreterarnas lönekostnader skulle fattas inom ramen för budgetförfarandet.

Inrättandet av systemet med statssekreterare skulle såtillvida inverka på ministeriernas tjänstestruktur att de nuvarande, vid vissa ministerier inrättade tjänsterna eller uppgif-

terna för konsultativa tjänstemän kan dras in. Detta ger vissa inbesparingar.

Kostnaderna för systemet med biträdande ministrar skulle bli större än kostnaderna för statssekreterarsystemet om utgångspunkten är den att för varje ordinarie minister utnämns en biträdande minister och att de biträdande ministrarna väljs bland riksdagsledamöterna. Som ekonomiska verkningar skulle härvid också beaktas den del av riksdagsmannalönen som betalas till den biträdande ministern, en eventuell specialmedarbetarens lön samt de kostnader som orsakas av systemet med vice riksdagsledamöter.

En ökning av antalet ordinarie ministrar skulle naturligtvis också ha kostnadsverkningar. Dessa skulle bli beroende av det sammanlagda antalet ministrar.

5.2. Verkningar på det politiska systemet

Det föreslagna systemet med statssekreterare ger ministrarna möjligheter till effektiva politisk styrning av ministerierna och framförallt beredningen av ärenden. Systemet skulle förstärka ministrarnas ställning som statsrådsmedlemmar, som chefer för ministerierna och som ledare för den under ministerierna lydande förvaltningen. De politiska beslutsfattarnas vilja skulle bättre avspeglas i ministeriernas verksamhet och i beredningen av ärenden, vilket skulle stödja och framhäva regeringssystemets parlamentariska drag. Detta skulle motsvara målsättningarna för grundlagsreformen. Besluten om tillsättning av statssekreterare skulle i praktiken fattas i samband med regeringsbildningen och regeringens konstituering, dvs. i ett skede då det är möjligt att bedöma de olika regeringsgruppernas, ministrarnas och ministeriernas behov.

Propositionen innebär inga betydande förändringar i statsrådets och ministeriernas beslutsfattande eller i presidentens beslutsfattande i samband med presidentföredragningen i statsrådet. Propositionen leder till en justering av gränsdragningen på lagnivå mellan statsrådets allmänna sammanträdes och ministeriernas beslutanderätt och likaså till en reglering av beslutanderätten i ministerierna. Propositionen innebär också en förpliktelse att i enskilda fall överföra ärenden som an-

kommer på ett ministerium till statsrådets allmänna sammanträde, om detta förutsätts av att ärendet är vittsyftande eller har en principiell betydelse. På detta sätt kan det säkerställas att ärendena med beaktande av deras betydelse blir avgjorda på rätt nivå.

Propositionen understryker statsministerns ställning som till följd av regeringens förlängda mandatperioder, EU-medlemskapet och grundlagsreformen också annars har blivit starkare. Statsministerns ledande ställning i statsrådet blir enligt förslaget inskriven i lagen.

Med avvikelse från vad som tidigare varit fallet skall statsrådet enligt förslaget besluta om ställföreträdare för ministrarna. Enligt förslaget kan särskilda beslut fattas om ställföreträdare i ministerutskotten. Detta innebär att statsrådets politiska styrkeförhållanden bättre än för närvarande blir beaktade i ministerutskotten som bereder ärendena.

5.3. Administrativa och organisatoriska verkningar

Propositionens administrativa och organisatoriska verkningar har närmast samband med statssekreterarsystemet. Statssekreterarna blir enligt förslaget ett nytt inslag i ministeriernas personalstruktur. Statssekreterarnas behörighet överskrider enligt förslaget gränserna för ministeriernas ansvarsområden, på samma sätt som för närvarande ministrarnas behörighet då dessa behandlar ärenden som hör till olika ministerier. Statssekreterarnas placering i ministerierna motsvarar vederbörande ministers placering. Beslut om tillsättning av statssekreterare skall enligt förslaget i regel fattas i samband med regeringsbildningen, vilket innebär att placeringen av statssekreterare i ministerierna kan variera från en regeringsperiod till en annan.

Tillsättningen av statssekreterare kommer i vissa avseenden att återverka på de nuvarande specialmedarbetarnas uppgifter. Om en minister i första hand biträds av en statssekreterare kommer specialmedarbetarnas uppgifter i större utsträckning att inriktas på kommunikation samt på veckovis uppföljning av statsrådets och riksdagens arbete, planering av ministerns uppträdanden samt förberedelse av ministerns ställningstaganden och tal.

Tillsättningen av statssekreterare påverkar också kanslichefernas uppgifter. I detta avseende blir förändringarna visserligen mera begränsade, eftersom statssekreterarna närmast kommer att inrikta sig på politisk ledning och samordning, dvs. på uppgifter som för närvarande ankommer på ministrarna. Kanslicheferna kommer i framtiden att inrikta sig framförallt på den administrativa ledningen och på resultatstyrningen av ministerierna. I framtiden kommer statsrådets kansli inte längre att ha uttryckligen en kanslichef, utan kanslichefsuppgifterna sköts av kansliets understatssekreterare. Redan nu sköts dessa uppgifter huvudsakligen av understatssekreteraren. Om en minister inte har en statssekreterare skall han eller hon enligt förslaget själv sköta motsvarande uppgifter, biträdd av sin specialmedarbetaren.

6. Ärendets beredning

6.1. Tidigare beredningsskeden

En förstärkning av ministeriernas ledningssystem har diskuterats sedan 1970-talet. Diskussionen har framförallt gällt statssekreterarsystemet, som också tidigare varit föremål för beredningsprojekt. Systemet med biträdande ministrar har, liksom övriga utvecklingsalternativ, diskuterats närmast i anslutning till dessa projekt.

Centralförvaltningskommitténs II delbetänkande från år 1978 innehåller en bedömning av vissa problem och utvecklingsmöjligheter i samband med ministeriernas ledning och organisation (kommittébetänkande 1978:22). I betänkandet föreslogs att ett statssekreterarsystem skulle tas i bruk. Förslaget innebar att varje minister under sig skulle ha en högt uppsatt tjänsteman som var förtrogen med förvaltningsområdet och politiskt hade ministerns särskilda förtroende samt byts ut med regeringen och vederbörande minister. Samtidigt kunde ministern under sig ha en eller flera statssekreterare. Kommittén ansåg det inte vara behövt att i det nya systemet bibehålla ministeriernas kanslichefstjänster utan föreslog att dessa och tjänsterna som chef för allmänna eller administrativa avdelningen skulle ombildas till en förvaltningschefstjänst som i rangordningen

skulle placeras in mellan statssekreteraren och avdelningscheferna. Som en alternativ modell hade kommittén diskuterat ett system med biträdande ministrar. Detta skulle ha inneburit att ministern biträdades av en biträdande minister som var en med ministern jämställd förtroendeperson, ministerns ställföreträdare och parlamentariskt ansvarig. Kommittén avvisade emellertid systemet med biträdande ministrar, bl.a. på grund av de grundlagsändringar som det skulle ha förutsatt. Kommittén ansåg inte heller det vara nödvändigt att förena en biträdande ministers ställning med parlamentariskt ansvar, eftersom det närmast var frågan om uppgifter som hade samband med biträdandet av ministern vid ledningen av ministeriet.

En arbetsgrupp som utrett systemet med politiska statssekreterare konstaterade i sin promemoria 1989 att statsrådets och ministeriernas ställning och verksamhetsförutsättningar vid den politiska styrning som följer av regeringsprogrammet skall förstärkas bl.a. genom utveckling av ministeriernas ledningssystem i syfte att effektivisera styrningen av ministeriet och hela förvaltningsområdet. Utvecklingen av ministeriernas ledningssystem skulle emellertid enligt arbetsgruppens åsikt i första hand baseras på en förbättring av ministerns verksamhetsförutsättningar. Arbetsgruppen förhöll sig negativt till statssekreterarsystemet och föreslog i stället att ministerns övriga stab skulle utökas och medarbetarnas ställning utvecklas. Arbetsgruppen ansåg emellertid det vara ändamålsenligt att vid statsrådets kansli i stället för kanslichefstjänsten inrätta en tjänst för en statssekreterare som byttes ut samtidigt som regeringen. Arbetsgruppen föreslog också inrättande av tidsbestämda kanslichefstjänster och införande av statssekreterarbenämningen istället för kanslichefsbenämningen i samtliga ministerier. Arbetsgruppen ansåg emellertid inte att tjänsternas varaktighet skulle sammankopplas med regeringens eller ministerns mandatperiod.

Statsministern tillsatte den 18 april 1995 en arbetsgrupp som gavs i uppdrag att bereda frågan om anställning av politiska medarbetare av statssekreterartyp vid statsrådet, särskilt till följd av den ökning av ministrarnas arbetsmängd som orsakades av EU-

medlemskapet. I sin promemoria om åtgärder för att förstärka ministrarnas medarbetarstab föreslog statssekreterarbetsgruppen att för att biträda ministrarna inom de viktigaste och arbetsdrygaste verksamhetsområdena, istället för specialmedarbetare, skulle utnännas politiska understatssekreterare. Dessa kunde regeringen om den så önskade också anlita för att biträda olika partiernas ministergrupper. En politisk understatssekreterare skulle ha ministerns särskilda förtroende, verka som ministerns rådgivare och på uppdrag av ministern sköta krävande beredningsuppgifter av politisk natur. De politiska understatssekreterarna kunde ges mera krävande uppgifter än specialmedarbetarna, då framförallt vissa av ministrarnas EU-uppdrag kunde delegeras till dem. De politiska understatssekreterarna skulle sortera under statsrådets kansli men de skulle i likhet med ministrarnas specialmedarbetare vara placerade i ministerierna. Understatssekreterarnas administrativa ställning skulle enligt arbetsgruppens förslag också i övrigt motsvara specialmedarbetarnas ställning, eftersom understatssekreteraren skulle vara en av vederbörande minister vald och av statsministern för viss tid utnämnd tjänsteman. Understatssekreteraren skulle inte ha någon formell beslutanderätt och inte heller föredragningsrätt.

I statsrådsarbetsgruppens promemoria från år 1997 (valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/1997), som anslöt sig till projektet Statssamfundets förvaltningspolitik, konstaterades att ministeriernas resurser för politisk styrning borde utökas. Arbetsgruppen föreslog att politiska statssekreterare tillsätts vid ministerierna. Enligt förslaget skulle tidtabellen för tillsättningen av statssekreterare samt systemets omfattning avtalas i samband med regeringsförhandlingarna. Statsrådslagkommissionens förslag, som legat till grund för denna proposition, överensstämmer i stor utsträckning med statsrådsarbetsgruppens förslag till statssekreterarsystem. De ställningstaganden som projektet Statssamfundets förvaltningspolitik utmynnade i skrevs år 1998 in i statsrådets principbeslut (statsrådets principbeslut 16.4.1998: : Högklassig service, god förvaltning och ett ansvarskännande medborgarsamhälle. Förvaltningspolitiska riktlinjer.).

Behovet att förstärka den politiska ledningen av ministerierna konstaterades också i samband med det projekt för revidering av centralförvaltningen som statsrådet tillsatte den 21 juni 2000 (se t.ex. Ministerityöryhmän kannanotto keskushallinnon uudistamiseksi 20.6.2001). Enligt den modell som projektet resulterade i skulle s.k. koordinerande ministrar leda regeringens politiska program för ärendegrupper som hänförde sig till flera ministeriers ansvarsområde (se Valtion keskushallinnon uudistaminen. Muistio 28.6.2002).

6.2. Beredningskedan och -material

Statsrådet tillsatte den 26 september 2001 en kommission för beredning av en totalrevidering av lagstiftningen om statsrådet. Kommissionen gavs i uppdrag att i propositionsform utarbeta ett förslag till en ny statsrådslag samt därav föranledda ändringar i reglementet för statsrådet.

Enligt uppdraget skall den nya statsrådslagen förtydliga lagstiftningen om statsrådet så att de centrala normerna om statsrådets organisation samt grunderna för behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna framgår av lagen. Av lagen skall framgå också huvudpunkterna i statsrådets beslutsförfarande och fördelningen av beslutanderätten i ministerierna. Dessutom skall lagen innehålla centrala bestämmelser om statsrådets tjänstemän.

Enligt sitt uppdrag skulle kommissionen också behandla de utlåtanden om statsrådet som riksdagen godkände i samband med grundlagsreformen och grundlagsutskottets ställningstaganden med anledning av grundlagsreformen samt beakta de avgöranden som dessa eventuellt föranledde vid revideringen av statsrådslagen. I sitt arbete skulle kommissionen vidare beakta de framställningar som i samband med reformprojektet inom finansministeriets centralförvaltning gjorts beträffande statsrådets verksamhet och organiseringen av statsrådet.

Kommissionen bad samtliga ministerier sommaren 2002 ge utlåtanden om de preliminära förslagen. Enligt kommissionens preliminära förslag var statssekreterarsystemet så heltäckande att en statssekreterare direkt

med stöd av lagen skulle ha tillsatts för samtliga ministrar. Utgående från utlåtandena färdigställde kommissionen ett utkast till regeringens proposition (kommittébetänkande 2002:7). Den viktigaste ändringen i kommissionens betänkande, jämfört med kommissionens preliminära förslag, är att statssekreterarsystemet inte längre föreslås bli heltäckande enligt lag. Enligt kommissionens betänkande skall i statsrådslagen tas in en bestämmelse om möjligheten att tillställa statssekreterare. Behovet att tillsätta statssekreterare skall sålunda i praktiken bedöms vid regeringsbildningen, utifrån regeringsgruppernas och ministrarnas behov. Propositionen motsvarar kommissionens förslag.

6.3. Utlåtanden

Utlåtanden om kommissionens preliminära förslag har inkommit från samtliga ministerier, med undantag för statsrådets kansli. Vissa ministrar har också gett egna utlåtanden. Statsrådets kansli har dessutom bett ministerierna, republikens presidents kansli och justiekanslersämbetet ge utlåtanden om kommissionens betänkande.

Ministerierna ansåg i sina utlåtanden att totalrevideringen av lagstiftningen om statsrådet är behövlig. Ministerierna ansåg också att det behövs en förstärkning av ministeriernas ledningssystem. Majoriteten av ministerierna förordade statssekreterarsystemet. Ministerierna hade i viss mån olika uppfattningar om systemets omfattning och detaljer. Endast finansministeriet och kommunikationsministeriet motsatte sig kategoriskt kommissionens förslag. Dessa ministerier ansåg att den politiska ledningen av ministerierna kunde utvecklas och problemen med ministrarnas tidsdisposition avgöras genom att två ministrar från samma parti utses till de ministerier som har den största arbetsbördan.

I stället för det heltäckande statssekreterarsystem som kommissionen föreslagit talade en del av ministerierna i sina utlåtanden för alternativet att tillsätta statssekreterare efter behov. Ministerierna hade delvis divergerande synpunkter på statssekreterarnas formella behörighet. Utrikesministeriet, finansministeriet och kommunikationsministeriet förhöll sig reserverat till förslaget att statssekreteraren skall kunna vara ställföreträdare för ministern i EU:s ministerråd. Vissa ministerier framhöll också behovet att klart definiera statssekreterarens behörighet och arbetsuppgifter i ministeriet.

De flesta ministerierna förordade en uppräkningslista av de nuvarande ministeriernas namn i statsrådslagen. Inrikesministeriet, finansministeriet, handels- och industriministeriet samt miljöministeriet föredrog att ministerierna, liksom för närvarande, inte nämns vid namn i statsrådslagen utan i reglementet för statsrådet.

Endast en del av ministerierna uttalade sig om sättet för reglering av ministeriernas ansvarsområden. Justitieministeriet och miljöministeriet förordade kommissionens förslag att i reglementet för statsrådet beskriva ministeriernas verksamhetsområden mera generellt än för närvarande och utfärda närmare bestämmelser i statsrådsförordningar om ministerierna. Finansministeriet, undervisningsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet ansåg att verksamhetsområdena liksom för närvarande i detalj borde regleras i reglementet för statsrådet. Utrikesministeriet ansåg det vara skäl att justera den gällande statsrådslagens bestämmelser om ministeriernas behörighet i internationella ärenden och i EU-ärenden.

Utrikesministeriet och försvarsministeriet ansåg att bestämmelsen om utrikes- och säkerhetspolitiska utskottets och republikens president gemensamma möte är behövlig.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslagen

1.1. Lag om statsrådet

1 kap. Statsrådets organisation och indelning i ansvarsområden

1 §. *Statsrådets organisation.* I denna paragraf föreskrivs om indelningen av statsrådet i ministerier, om justitiekanslersämbetet vid statsrådet samt om bemyndigande att utfärda förordning om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem.

I den föreslagna paragrafens 1 mom. räknas de nuvarande ministerierna upp. På så sätt uppfylls det i grundlagens 68 § 3 mom. stadgade kravet att det högsta antalet ministerier och de allmänna grunderna för inrättande ministerier skall fastställas genom lag. Den föreslagna bestämmelsen betyder i praktiken att statsrådslagen måste ändras för att ett nytt ministerium skall kunna inrättas. Den föreslagna bestämmelsen innebär också en ändring jämfört med 1 § 1 mom. i den gällande statsrådslagen, vari endast nämns statsrådets kansli och fastställs det högsta antalet ministerier samt föreskrivs om de allmänna grunderna för inrättande av ministerier. En egentlig förteckning över ministerierna finns för närvarande i 12 § i reglementet för statsrådet. Ministerierna nämns på lagnivå i flera uppgiftsbestämmelser i speciallagstiftningen. Förslaget innebär sålunda ingen större förändring jämfört med nuläget. En förutsättning för att ett nytt ministerium skall kunna inrättas är dessutom att statsbudgeten ändras. En omständighet som talar för att ministerierna nämns i statsrådslagen är dessutom att riksdagens permanenta specialutskott, genom riksdagens arbetsordning som har utfärdats i lagstiftningsordning, i regel är organiserade enligt samma mall som ministerierna.

Bestämmelsen i den föreslagna paragrafens 2 mom. om justitiekanslersämbetet vid statsrådet motsvarar 1 § 3 mom. i den gällande statsrådslagen. Eftersom justitiekanslersämbetet organisatoriskt hör till statsrådet är det motiverat att ta in ett omnämnande om det i statsrådslagen. Närmare bestämmelser om

justitiekanslersämbetet finns i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000).

2 §. *Ministeriernas ansvarsområden.* I denna paragraf föreskrivs om ministeriernas ansvarsområden och om bemyndigande att genom förordning reglera fördelningen av ärenden mellan ministerierna. Till sitt sakinnehåll motsvarar förslaget 1 § 2 mom. i den gällande lagen om statsrådet.

Enligt paragrafen skall ministeriernas ansvarsområden och fördelningen av ärenden mellan dem regleras genom lag eller genom statsrådsförordning. I bestämmelsen konstateras sålunda endast det som föreskrivs i grundlagens 68 § 3 mom. andra meningen. Med tanke på bestämmelsen informativitet och tydlighet nämns uttryckligen möjligheten att reglera saken genom lag, eftersom det i speciallagstiftning finns uppgiftsbestämmelser varav framgår vilket ministerium som är behörigt. Det är då fråga t.ex. om ministeriets rätt att utfärda förordning eller om en uppgift som innebär att ministeriet utövar offentlig makt. Riksdagen har fortfarande möjlighet att också i andra situationer reglera ministeriernas ansvarsområden på lagnivå. Det är också klart att inrättandet av ett helt nytt ministerium i praktiken skulle förutsätta bestämmelser på lagnivå.

I samband med att riksdagen år 1995 godkände en reform som innebar att statsrådets organisation blev flexiblere (RP 306/1994 rd) godkände riksdagen ett uttalande (RSV 14/1995 rd) om att sådana ändringar av ministeriernas verksamhetsområden som gäller ett visst ministeriums lagstadgade uppgifter skall genomföras genom lagändringar samt genom att förvaltningen ordnas på ett tydligt sätt och medborgarna informeras om ändringarna. När riksdagen godkände den nya grundlagen förutsatte den i sitt uttalande (RSV 262/1998 rd) att regeringen går in för en sådan lagberedningspraxis att respektive ministeriums behörighet i lagförslagen anges med hjälp av ministeriets namn och inte genom det oklara begreppet ”vederbörande ministerium”. Riksdagen förutsatte också att de punkter i gällande lagar som bygger på detta begrepp skall justeras i lämpligt sammanhang.

Avsikten är att ministeriernas ansvarsområden dels skall regleras genom uppgiftsbestämmelser på lagnivå, dels fortsättningsvis genom att bestämmelser om saken tas in i reglementet för statsrådet. Dessa bestämmelser föreslås emellertid få en mera generell utformning än de nuvarande, så att de beskriver ministeriernas ansvarsområden närmast på ett allmänt plan. Sålunda slipper man i reglementet för statsrådet ta in långa och detaljerade förteckningar över ministeriernas uppgifter, vilket innebär att reglementet inte behöver justeras lika ofta som förr. I statsrådsförordningar som utfärdas med stöd av lagförslagets 7 § kan ministeriernas ansvarsområden regleras mera i detalj. Det är emellertid viktigt att fortsättningsvis i dessa bestämmelser bibehålla de samordnade och tydliga definitionerna av behörighetsfördelningen mellan ministerierna.

3 §. *Statsministern*. I statsrådslagen föreslås en ny paragraf om statsministerns uppgifter. Motsvarande bestämmelser finns inte i den gällande statsrådslagen. Statsministerns ställning har förstärkts och blivit mera framträdande genom att regeringsperioderna har blivit längre samt genom grundlagsreformen och Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Det är motiverat att beakta denna utveckling också i den nya lagstiftningen om statsrådet.

I paragrafens 1 mom. föreslås i fråga om statsministerns uppgifter i ledningen för statsrådet en informativ hänvisning till grundlagen. Enligt grundlagens 66 § leder statsministern statsrådets verksamhet och ser till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas. Statsministern får också ordet vid statsrådets allmänna sammanträde. Grundlagens bestämmelser utgör en konstitutionell grund för vidareutveckling och förstärkning av statsministerns ställning (RP 1/1998 rd, s. 116—117). I den föreslagna bestämmelsen hänvisas inte uttryckligen till den nämnda grundlagsbestämmelsen, eftersom direkta hänvisningar till grundlagens paragrafer om möjligt undviks i vanliga lagar och i förordningar.

Statsministerns uppgifter i ledningen av statsrådets verksamhet och vid samordningen av ärendenas behandling framgår i praktiken på olika sätt. Enligt lagförslaget har statsmi-

nistern vissa speciella befogenheter vid ledningen av statsrådets arbete, t.ex. föredragningsrätt i behörighetskonflikter (10 § 1 mom.) och rätt att bestämma föredragnings-tidpunkt (22 §). I regel svarar varje minister emellertid för sitt eget ansvarsområde och statsministern har inga särskilda befogenheter att ingripa i andra ministrars verksamhet.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. föreskrivs om statsministerns uppgift att övervaka förverkligandet av regeringsprogrammet och föra ordet i de s.k. lagstadgade ministerutskott som avses i lagförslagets 23 § 1 mom. Dessa uppgifter ankommer redan nu i praktiken på statsministern. Statsrådets kansli, som leds av statsministern, följer upp förverkligandet av regeringsprogrammet. På statsministern ankommer också att planera och samordna regeringens finanspolitik. Detta framgår i praktiken framförallt av att statsministern är ordförande för det finanspolitiska ministerutskottet. Statsministern är också ordförande för det ekonomiska rådet. Det ekonomiska rådet svarar för det totalekonomiska planeringsarbetet samt för beredning av statens ekonomiskt-politiska åtgärder, som avser främjande av folkhushållningens gynnsamma utveckling (lagen om ekonomiska rådet; 2/1966). I praktiken är statsministerns samordningsuppgift i stor utsträckning förlagd till ministerutskotten, vilkas arbete han eller hon leder. Statsministern leder också förhandlingarna inom regeringen för att bilagga meningsskiljaktigheter mellan regeringsgrupperna. Förhandlingar mellan regeringen och riksdagsgrupperna förs i allmänhet under ledning av statsministern. Statsministern representerar regeringen i riksdagen, t.ex. under interpellationsdebatter samt under diskussioner med anledning av statsministerns meddelanden. Statsministern skall också samordna regeringens arbete med riksdagens arbete.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs om statsministerns uppgifter vid skötseln av EU-ärenden. Enligt momentet skall statsministern dra försorg om att beredningen och behandlingen av ärenden som skall beslutas inom Europeiska unionen samordnas i statsrådet. Bestämmelsen bekräftar den ställning som statsministern har enligt grundlagen och annan lagstiftning. Bestämmelsen hindrar

inte att man också i framtiden följer den nuvarande uppgiftsfördelningen i EU-ärenden mellan statsministern och den minister som i statsrådet svarar för EU-sekretariatet. Enligt grundlagens 93 § 2 mom. svarar statsrådet för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. EU-ärendena utgör sålunda en del av statsrådets verksamhet, som statsministern leder i enlighet med grundlagens 66 §. Överföringen av EU-ärendena från utrikesministeriet till statsrådets kansli år 2000 (lag 540/2000, RP 26/2000 rd) har förbättrat statsministerns förutsättningar att leda Finlands deltagande i Europeiska unionens verksamhet (GrUB 9/2000 rd). Enligt grundlagens 97 § 2 mom. skall statsministern också på förhand samt utan dröjsmål efteråt ge riksdagen eller dess utskott information om ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möten. I ärenden som gäller Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och som hör till statsrådets behörighet skall statsministern dra försorg om att statsrådet samarbetar med presidenten (RP 1/1998 rd, s. 146/I och GrUB 10/1998 rd, s. 26/II). Presidentens och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskotts gemensamma möte intar en central ställning i detta samarbete, men också andra samarbetsformer är möjliga.

4 §. *Ministrarna*. Denna paragraf ersätter 1 a § i den nuvarande statsrådslagen och 3 § i reglementet för statsrådet.

Enligt paragrafens 1 mom. skall en minister antingen vara chef för ett ministerium eller behandla ärenden som hör till ministeriernas ansvarsområden. Utöver ministrar som är chef för något ministerium kan till statsrådet sålunda fortfarande höra ministrar som har förordnats sköta ärenden som hör till ministeriernas ansvarsområden. Detta är utgångspunkten också för bestämmelsen i grundlagens 68 § 2 mom. enligt vilken ministerierna har en minister som chef. De ministrar som har utnämnts till samma ministerium för att behandla ministeriets ärenden är inte underställda den minister som är chef för ministeriet, utan varje minister sköter i enlighet med uppgiftsfördelningen självständigt ministeri-

ets verksamhet inom sitt eget ansvarsområde. Den minister som är chef för ministeriet kan sålunda inte befatta sig med beslut som en annan i samma ministerium utnämnd minister har tagit inom sitt eget ansvarsområde. Varje minister skall behandla de internationella ärendena samt utnämnings- och personalärendena inom sitt ansvarsområde. Varje minister skall också leda den ekonomiska planeringen samt budgetberedningen och beredningen av andra gemensamma ärenden inom sitt eget ansvarsområde. I praktiken kommer skillnaderna mellan chefsministern och en minister som behandlar ministeriets ärenden till synes närmast när ministrarnas behörighet och benämningar fastställs. Ansvarsområdet för en minister som har utnämnts för behandling av vissa ärenden i ministeriet bestäms uttryckligen utifrån de grupper av ärenden som ministern skall behandla, medan chefsministerns ansvarsområde omfattar ministeriets alla övriga ärenden. Chefsministerns benämning härleds från ministeriets namn.

Enligt den gällande statsrådslagens 1 a § har till statsrådet kunnat höra också ministrar utan portfölj. Dessa har inte beslutanderätt i något ministerium utan deltar i beslutsfattandet endast vid statsrådets sammanträden. Motsvarande bestämmelse föreslås inte i den nya statsrådslagen. Under de senaste decennierna har inga ministrar utan portfölj utnämnts till medlemmar av statsrådet, utan varje minister har ansvarat för ärenden inom ett eller flera ministeriers ansvarsområden. I samband med regeringsbildningen kan för varje minister sammanställas ett ändamålsenligt ansvarsområde genom en flexibel delning av ministeriernas ärenden. Det förefaller sålunda inte längre finnas något behov av statsrådsmedlemmar som enbart deltar i beslutsfattandet vid statsrådets sammanträden. Kännetecknande för statsrådets verksamhet är också principen om s.k. beredningstvång, som innebär att varje ministerium inom sitt ansvarsområde svarar för beredningen av de ärenden som ankommer på statsrådet. Det finns sålunda mycket små möjligheter att sammanställa en meningsfull uppgiftshelhet för en minister utan portfölj.

Inom det centralförvaltningsprojekt som statsrådet tillsatte den 21 juni 2000 diskute-

rades möjligheten att utse s.k. koordinerande ministrar för beredning av ärenden. En koordinerande minister skulle utses för att leda beredningen av något ärendekomplex eller för regeringens politiska program. De bestämmelser om ministrarna som föreslås i denna proposition utgör inte i sig något hinder för att utse sådana samordnande ministrar. De ministrar som sköter samordningsuppgifter skulle stå under statsministerns ledning och rapportera till denne, eftersom samordningsuppgifterna i statsrådet enligt grundlagens 66 § ankommer på statsministern. De samordnande ministrarna skall också iaktta behörighetsfördelningen mellan ministrarna.

I paragrafen föreslås inte längre någon bestämmelse om maximiantalet ministrar. Enligt den gällande statsrådslagens 1 a § kan till medlemmar av statsrådet utnämnas högst aderton ministrar, inklusive statsministern. Grundlagen förutsätter inte att det högsta antalet ministrar fastställs i lagen. I grundlagens 60 § 1 mom. konstateras endast att till statsrådet hör statsministern och ett behövligt antal andra ministrar. I grundlagens 68 § 1 mom. förutsätts inte heller något visst antal ministerier. Grundlagens uttryck "ett behövligt antal ministerier" kan emellertid tydas som ett krav på att varje ministeriums ansvarsområde skall vara samhällsligt betydelsefullt samt ändamålsenligt från administrativ och ekonomisk synpunkt (se RP 1/1998 rd, s. 118/II). Eftersom grundlagen inte ställer några stränga krav i detta avseende och eftersom den inte heller finns någon annan motiverad anledning att fastställa det högsta antalet ministrar, föreslås att i den nya lagen inte tas in någon bestämmelse om saken.

I paragrafen föreslås inte någon bestämmelse om behörighetsvillkor för ministrarna. En sådan bestämmelse finns inte heller i den nuvarande statsrådslagen. Enligt grundlagens 60 § 1 mom. skall ministrarna vara för redbarhet och skicklighet kända finska medborgare. Grundlagens krav på medborgarskap utesluter inte att en person med dubbelt medborgarskap utnämns till minister. I grundlagen föreskrivs också om ministrarnas ansvarighet inför riskdagen och om deras ansvar för statsrådets beslut (60 § 2 mom. grundlagen) samt om ministrarnas bidningar (63 §

grundlagen).

I statsrådslagens 1 a § föreskrivs att ministrarna utnämns av republikens president. Någon sådan bestämmelse föreslås inte i den nya statsrådslagen, eftersom frågan regleras i grundlagens 61 §.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. beslutar statsrådet om arbetsfördelningen mellan ministrarna i ett ministerium. Bestämmelsen motsvarar 3 § 2 mom. i det gällande reglementet för statsrådet. Enligt grundlagens 68 § 3 mom. utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem samt om andra former för organisering av statsrådet genom lag eller statsrådsförordning. I praktiken beslutar statsrådet emellertid vid sitt konstituerande sammanträde om arbetsfördelningen mellan de ministrar som har utnämnts i samma ministerium. Om endast en minister har utnämnts i ett ministerium skall han eller hon svara för alla ärenden inom ministeriets ansvarsområde.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. föreskrivs om ministrarnas titlar, som skall motsvara deras uppgifter. Titeln fastställs i samband med utnämningen. Enligt 3 § 1 mom. i det gällande reglementet för statsrådet tilldelar republikens president ministern en titel samband med utnämningen till statsrådsmedlem. I praktiken har titeln tilldelats i republikens presidents öppna brev om utnämning av statsrådet. Syftet med det föreslagna momentet är att titeln skall fastställas vid utnämningen i presidentens öppna brev, på förslag av den som valts till statsminister. En minister kan ha endast en titel. En minister som är ställföreträdare för en annan minister eller som enligt förordnande verkar i ett annat ministerium använder alltid titeln minister. Statsministern skall emellertid i alla situationer använda titeln statsminister.

5 §. *Ministrarnas ställföreträdare*. I denna paragraf föreskrivs om ställföreträdare för statsministern och andra ministrar. Paragrafen ersätter 2 § i den gällande statsrådslagen.

I paragrafens 1 mom. föreskrivs om statsrådets behörighet att förordna ställföreträdare för statsministern och för de övriga ministrarna. Enligt momentet skall statsrådet till ställföreträdare för statsministern samt till ställföreträdare för de övriga ministrarna för-

ordna en annan statsrådsmedlem för den händelse att statsministern eller en annan minister inte på grund av ett tillfälligt förhinder kan sköta sina uppgifter. Dessutom hänvisas i momentet till grundlagens bestämmelser om ställföreträdare för statsministern. Behörigheten att förordna ställföreträdare för statsministern och andra ministrar föreslås bli överförd från republikens president till statsrådet. Det är motiverat att överföra beslutanderätten i denna interna organisationsfråga till statsrådet. Enligt grundlagens 66 § 2 mom. skall statsministerns uppgifter, om statsministern har förhinder skötas av den minister som har utsetts till ställföreträdare och, om också denna minister är förhindrad, av den minister som är äldst till tjänsteåren. Med den minister som är äldst till tjänsteåren avses den av ministrarna som under den längsta tiden har verkat som minister (RP 1/1998 rd, s. 117/II).

I praktiken förordnas om ställföreträdare för statsministern i samband med statsrådets konstituering. Samtidigt bestäms också ställföreträdare för de övriga ministrarna samt arbetsfördelningen mellan ministrarna. Bestämmelsen om statsministerns förhinder skall tillämpas dels vid sjukdom och andra faktiska hinder, dels i jävssituationer och då statsministern sköter presidentens uppgifter.

För ministrarna förordnas i allmänhet fem eller sex ställföreträdare. I bestämmelsen föreslås inte längre något uttryckligt omnämnande om olika tillfälliga förhinder, såsom i den gällande statsrådslagens 2 § 1 mom. Det är klart att med förhinder fortfarande avses semester, sjukdom, jäv eller något annat tillfälligt förhinder.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. föreskrivs om ställföreträdare i ministerutskotten. Enligt förslaget kan statsrådet särskilt förordna dessa ställföreträdare. Ställföreträdarna i ministerutskotten kan sålunda utses på något annat sätt än ställföreträdarna för ministrarna enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. Detta innebär en förändring jämfört med nuläget. Ministerutskotten är regeringens centrala beredningsorgan och det kan vara av största vikt att de politiska styrkeförhållandena bibehålls i dem. När ställföreträdare förordnas för ministrarna beaktas i allmänhet inte ministrarnas partibakgrund. Det-

ta är inte alltid ens möjligt när det gäller små regeringsgruppers ministrar. Det är motiverat att politiska synpunkter kan beaktas när ställföreträdare utses för ministerutskottens ledamöter. Enligt lagförslaget 23 § skall ledamöterna i de s.k. lagstadgade ministerutskotten emellertid alltid vara medlemmar av statsrådet. Detta gäller också ministrarnas ställföreträdare i dessa ministerutskott.

6 §. *Statssekreterare*. I denna paragraf föreskrivs om möjligheten att för en ministers mandatperiod utnämna en statssekreterare till ministrarnas medhjälpare. Statssekreteraren skall ha ministrarnas förtroende. För närvarande finns det en statssekreterare endast vid statsrådets kansli. Denna statssekreterares mandatperiod är bunden till statsministerns mandatperiod. Närmare bestämmelser om statssekreterarna föreslås i statstjänstemannalagen (750/1994) och statstjänstemannaförordningen (971/1994) samt i reglementet för statsrådet.

Statssekreteraren förstärker ministeriets politiska ledningssystem och utgör ett stöd för ministern då denna sköter sina uppgifter. Statssekreteraren skall biträda ministern med formuleringen av politiska riktlinjer, med förverkligandet av regeringsprogrammet inom ministrarnas ansvarsområde och med koordineringen av ärenden samt företräda ministern i sammanhang som inte förutsätter ministrarnas personliga deltagande. Ministrarnas nuvarande arbetsbörda och tidsdisposition förutsätter bättre arrangemang för att stödja ministrarnas verksamhet på ett sådant sätt att ministrarna kan koncentrera sig på sina huvuduppgifter som statsrådsmedlemmar. Statssekreteraren skall inte jämföras med ministern i fråga om sin politiska eller rättsliga ställning och han eller hon kan sålunda inte uppträda som ställföreträdare för en statsrådsmedlem.

Enligt den föreslagna paragrafen kan en statssekreterare utses för att biträda en minister under dennas mandatperiod. Enligt den föreslagna paragrafen kan ministern också förordna att statssekreteraren uppträder som sin ställföreträdare vid beredningen av ärenden. Avsikten är att behovet att utnämna statssekreterare för enskilda ministrar skall bedömas i samband med varje regeringsbildning.

Statssekreterarna är bundna till respektive minister och placeras i samma ministerium som ministern. Statssekreterarna handlägger ärenden inom ministerns ansvarsområde. På detta sätt kan det säkerställas att ministern också i ministerier där ärendena är fördelade mellan flera ministrar biträds av en statssekreterare som åtnjuter ministerns förtroende.

Statssekreterarna skall vara ministerns närmaste medhjälpare närmast vid beredningen av ärenden. I dessa uppgifter skall statssekreteraren följa ministerns anvisningar. Förtroendeförhållandet till ministern innebär att statssekreterarens avgöranden blir bindande för ministern och att ministern bär det politiska ansvaret för statssekreterarens handlande. Statssekreterarens viktigaste uppgifter är enligt förslaget att arbeta för regeringsprogrammet och för de projekt som ingår i regeringens strategiportfölj. Statssekreteraren kan enligt förslaget som ställföreträdare för ministern delta i ministerarbetsgrupper och –utskott, representera ministern i olika sammanhang samt följa beredningen och genomförandet av regeringens politiska program som avses i projektet för revidering av centralförvaltningen. Statssekreteraren kan emellertid inte vara ställföreträdare för ministern i de lagstadgade ministerutskott som avses i lagförslagens 23 § 1 mom. Statssekreteraren kan inte heller vara ministerns ställföreträdare vid statsrådets sammanträden, vid presidentföredragningar, vid riksdagens plenum eller då ministern besvarar riksdagsfrågor. I riksdagens utskott kan statssekreteraren uppträda som ställföreträdare för ministern, dock inte i sådana fall då utskottet uttryckligen vill höra ministern.

Statssekreteraren kan vid behov också representera ministern vid olika internationella konferenser och möten. Detta gäller också sådan verksamhet och sådana kontakter i samband med Europeiska unionen som inte förutsätter ministerns personliga deltagande. Statssekreteraren kan sålunda vid behov vara ställföreträdare för ministern också vid EU:s ministerråds ordinarie möten. Statssekreteraren skall då rätta sig efter de ställningstaganden som utformats vid den nationella beredningen i Finland. Det är motiverat att ministern deltar i ministerrådets möten framförallt i sådana fall då de ärenden som behandlas

berör Finlands nationella intressen eller annars är betydelsefulla.

Statssekreteraren utnämns av statsrådet vid föredragning som sker under ledning av vederbörande minister. Den som utnämns skall ha ministerns personliga förtroende, vara vald av ministern och utnämns för ministerns mandatperiod. Tillsättningen sker utan att uppgiften förklaras ledig att sökas och utan att det meddelas att den är vakant. Orsaken till detta avvikande utnämningförfarande är uppgiftens speciella förtroendekaraktär. På grund av det förtroendeförhållande som skall råda mellan ministern och statssekreteraren skall vid tillämpningen av de allmänna utnämningsskälerna i grundlagens 125 § 2 mom. på statssekreterarutnämningen vid bedömningen av behörigheten prioriteras det personliga förtroendet och lämpligheten framför de formella meriterna och erfarenheten. Detta torde i praktiken förutsätta att den som utnämns antingen företräder samma politiska åsikter som ministern eller i politiskt hänseende är så neutral att det finns förutsättningar för ett förtroendefullt förhållande. Detta exceptionella utnämningförfarande föreslås bli reglerat i statstjänstemannaförordningen.

Statssekreterarens uppdrag upphör samtidigt som ministerns mandatperiod. Då ministern eller regeringen byts ut finns det emellertid inget hinder för att på nytt utnämna samma statssekreterare. Statssekreteraren kan enligt den ändring som föreslås i statstjänstemannalagens 26 och 26 a § sägas upp under ministerns mandatperiod. Förlust av ministerns förtroende är i fråga om statssekreterarens uppgift en särskild uppsägningsgrund.

Statssekreteraren hör vid sidan av kanslichefen till ministeriets högsta tjänstemannaledning. Den som utnämns till statssekreterare förutsätts i regel ha avlagt högre högskoleexamen. Till statssekreterare kan emellertid utnämnas också en person som på något annat sätt har förvärvat den skicklighet och erfarenhet som uppdraget förutsätter. Med tanke på uppdragets speciella karaktär är det motiverat att ge behörighetsvillkoren en vidare utformning än de behörighetsvillkor som gäller kanslichefen. Lönemässigt jämföras statssekreterartjänsten närmast med kanslichefstjänsten. Tjänstebenämningen

"statssekreterare" överensstämmer med benämningarna på motsvarande tjänster i andra länder. Benämningen används för närvarande på kanslichefstjänsterna i utrikesministeriet och finansministeriet. För att dessa tjänster i framtiden skall kunna skiljas från de tidsbestämda statssekreterartjänsterna föreslås benämningen "statssekreterare såsom kanslichef". Det vore emellertid konsekvent att i ett senare skede ändra den nuvarande för ministeriernas kanslichefer använda benämningen statssekreterare till benämningen kanslichef.

I enlighet med statstjänstemannalagens 4 § 2 mom. 3 punkten föreslås att statssekreterartjänsterna specificeras i statsbudgeten, vilket innebär att riksdagen skall besluta om dem. I samband med att en ny regering bildas blir det eventuellt nödvändigt att flytta tjänsterna mellan ministerierna. Överföringen sker i enlighet med statstjänstemannalagens 5 §. Vid överföringen av de tjänsterelaterade anslagen iakttas det förfarande som regleras i statsbudgetlagens (423/1988) 7 a §. Förfarandet gäller omfördelning av personalresurser och överföring av tjänster från ett ämbetsverk till ett annat.

Bestämmelser om statssekreterarens formella ställning och uppgifter föreslås i reglementet för statsrådet och i de arbetsordningar för ministerierna som utfärdas som ministerieförordningar. Avsikten är att till denna del huvudsakligen utgå från den ställning och de uppgifter som statssekreteraren vid statsrådets kansli har. Det viktigaste undantaget kommer att vara att statsrådets kanslis statssekreterare för närvarande formellt är kanslichef. I framtiden kommer statsrådets kansli inte längre att uttryckligen ha en kanslichef, utan kansliets understatssekreterare skall sköta kanslichefsuppgifterna. Dessa uppgifter ankommer redan nu huvudsakligen på understatssekreteraren. Om ministern inte har någon statssekreterare skall han eller hon själv sköta motsvarade uppgifter biträdd av sin specialmedarbetare.

Det föreslagna statssekreterarsystemet innebär att statssekreteraren vid sidan av kanslichefen står i ledningen för ministeriet. Statssekreteraren har enligt förslaget rätt att förbehålla sig avgörandet av ärenden som hans eller hennes underlydande annars skulle få avgöra. Det är fråga om ärenden i vilka

beslutanderätten inom ministeriet har överförts från ministern till en tjänsteman. I regel är det emellertid ministern som avgör ministeriets viktigaste ärenden. Statssekreteraren har enligt förslaget inte rätt att förbehålla sig avgörandet av ärenden som ankommer på kanslichefen. På detta sätt kan man undvika eventuella oklara situationer i ministerier med flera ministrar och statssekreterare. Statssekreteraren har emellertid rätt att förbehålla ministern ett ärende som ankommer på kanslichefen. Statssekreteraren skulle sålunda inte själv avgöra det på kanslichefen ankommande ärendet utan han eller hon skulle överföra det till ministern för avgörande. Statssekreteraren kan enligt förslaget förbehålla ministern beslutanderätten t.ex. i sådana situationer som avses i den föreslagna statsrådslagens 16 § 2 mom. I bestämmelsen avses situationer där ett ärende som enligt bestämmelserna ankommer på kanslichefen i ett enskilt fall är samhälleligt eller ekonomiskt betydelsefullt. Beroende på ministeriets behov kan statssekreteraren enligt vad som föreskrivs i en ministerieförordning ges beslutanderätt också i ärenden som enligt den föreslagna statsrådslagens 15 § 2 mom. kan tilldelas en ministerietjänsteman för avgörande.

Statssekreteraren har också rätt att föredra ärenden i ministeriet och i statsrådet. I utnämningsbeslutet föreskrivs om statssekreterarens föredragningsrätt och rätt att förbehålla sig beslutanderätt när det gäller ärendegrupper som hör till vederbörande ministers ansvarsområde i olika ministerier. Statssekreteraren handlar liksom andra tjänstemän under tjänsteansvar och liksom andra föredragande också under föredragandeansvar. Statssekreterarens ställning är politiskt bunden till ministern och till det förtroende som ministern har i riksdagen.

7 §. *Ministeriernas organisation.* I denna paragraf ingår grundläggande bestämmelser om ministeriernas organisation. I den gällande statsrådslagen finns inga allmänna bestämmelser om saken, med undantag för vad som i 12 § 2 mom. föreskrivs om bemyndigande att utfärda förordning om ministeriernas interna organisation.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. indelas ett ministerium i avdelningar och vid

behov i andra verksamhetsenheter så att ministeriets uppgifter kan skötas på ett ändamålsenligt sätt. I praktiken är ministerierna för närvarande organiserade i avdelningar, med undantag för statsrådets kansli som är organiserat i enheter. Ministerierna har för närvarande också enheter utanför avdelningarna. Den föreslagna bestämmelsen kommer direkt att påverka ministeriernas organisation. Organiseringen av ministerierna i avdelningar har också samband med statsbudgeten, eftersom tjänsterna som avdelningschefer och biträdande avdelningschefer vid ministerierna enligt statstjänstemannalagens 4 § skall specificeras i budgeten.

Avdelningarnas interna organisation varierar däremot mellan ministerierna. Under de senaste åren har utvecklingen av organisationerna skett utifrån respektive ministeriums egna behov. Avsikten är att fortsätta på detta sätt. Möjligheten till interna ändringar av ministeriernas ansvarsområden måste emellertid tryggas. Det måste fortfarande vara möjligt att flytta ärendegrupper och motsvarande förvaltningsenheter från ett ministerium till ett annat. Ministeriernas organisation är för närvarande tämligen allmänt reglerad, också i de som statsrådsförfordningar utfärdade förordningarna om ministerierna. Mera detaljerade bestämmelser ingår i de som ministerieförfordningar utfärdade arbetsordningarna för ministerierna. Därutöver har avdelningarna och övriga enheter sina egna arbetsordningar.

Paragrafens 2 mom. innehåller ett bemyndigande att genom statsrådsförfordning föreskriva om ministeriets organisationsform och om de allmänna grunderna för ministeriets verksamhet samt ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser genom ministeriets arbetsordning. Liksom för närvarande skall ministeriernas arbetsordningar utfärdas genom ministerieförfordningar. Arbetsordningarna har inte ansetts vara enbart administrativa bestämmelser om respektive ministeriums interna organisation (se GrUB 12/1999 rd). Ätminstone de grundläggande bestämmelserna om ett ministeriums organisation och personal samt om behörighetsvillkoren för och utnämningen av tjänstemän, beredningen och avgörandet av ärenden samt om förbehållande av beslutanderätt kan anses vara sådana allmänna grunder för ministeriets orga-

nisationsform och verksamhet som skall regleras genom statsrådsförfordning.

8 §. *Ansvarsområdena i internationella ärenden.* Den gällande statsrådslagens 3 a §, som justerades 2000 i samband med att EU-sekretariatet överfördes från utrikesministeriet till statsrådets kansli (lag 540/2000; RP 26/2000 rd), föreslås oförändrad bli överförd till denna paragraf.

Av paragrafens 1 mom. framgår huvudregeln för indelningen i ansvarsområden när det gäller behandlingen av fördrag och andra internationella förpliktelser. Enligt bestämmelsen skall fördrag och andra internationella förpliktelser behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde fördraget eller förpliktelsen enligt sakinnehållet hör. Av grundlagens 68 § 3 mom. följer att bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem skall utfärdas genom lag eller statsrådsförfordning. Närmare bestämmelser om indelningen i ansvarsområden mellan ministerierna när det gäller internationella ärenden ingår för närvarande i reglementet för statsrådet.

Enligt den första meningen i paragrafens 2 mom. skall utrikesministeriet emellertid behandla fördrag och andra internationella förpliktelser som är förenade med betydelsefulla utrikes- eller säkerhetspolitiska synpunkter. Detta är i överensstämmelse med grundlagens 93 § 3 mom. enligt vilket för meddelanden till andra stater och internationella organisationer om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden svarar den minister vars ansvarsområde omfattar internationella förhållanden.

Enligt den andra meningen i momentet, skall ärenden som gäller ändring av Europeiska unionens grundfördrag behandlas av utrikesministeriet i samråd med statsrådets kansli. Detta är i överensstämmelse med grundlagens 93 § 1 och 2 mom. eftersom det formellt är fråga om sådana internationella förpliktelser som avses i grundlagens 93 § 1 mom., vilka emellertid till sitt innehåll snarare kan jämföras med sådana beslut inom Europeiska unionen som avses i grundlagens 93 § 2 mom. Här avses bl.a. sådana ändringar i grundfördragen som bereds vid konferenser mellan medlemsstaternas regeringar och syftar till effektivisering av unionens beslutsfat-

tande, sådana ändringar i fördragen som innebär att medlemsstaterna ger unionens organ nya befogenheter, sådana ändringar i grundfördragen som Europeiska unionens utvidgning förutsätter samt fördrag som innebär att nya medlemsstater ansluter sig till unionen. Det är i första hand utrikesministeriet som har föredragningsansvaret i ärenden som gäller ändring av grundfördragen.

Enligt den föreslagna paragrafens 3 mom. skall utrikesministeriet biträda de behöriga ministerierna vid samordningen av internationella ärenden. Enligt momentet skall emellertid statsrådets kansli samordna ärenden som gäller ändring av Europeiska unionens grundfördrag samt ärenden som gäller fördrag och andra internationella förpliktelser som behandlas i Europeiska unionen, på det sätt som föreskrivs i 9 § 2 mom. Med fördrag och andra internationella förpliktelser som behandlas i Europeiska unionen avses framförallt fördrag som hänför sig till Europeiska unionens rättsliga och interna frågor samt sådana fördrag mellan medlemsstaterna och tredje stater som hänför sig till området för den mellan Europeiska gemenskaperna och medlemsstaterna delade behörigheten och som formellt inte hör till unionens behörighet.

Ansvarsområdena i ärenden som skall beslutas inom Europeiska unionen. Den gällande statsrådslagens 3 b §, som fogades till lagen i samband med att EU-sekretariatet överfördes från utrikesministeriet till statsrådets kansli (lag 540/2000; RP 26/2000 rd), föreslås oförändrad bli överförd till denna paragraf.

Enligt paragrafens 1 mom. skall ärenden som beslutas inom Europeiska unionen behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet enligt sakinnehållet hör. Uttrycket "ärenden som skall beslutas inom Europeiska unionen" motsvarar uttrycket i grundlagens 93 § 2 mom. Det avser de egentliga ärenden som hör till Europeiska unionens behörighet samt sådana beslut inom unionens organ som formellt inte hör till unionens behörighet men som till sitt innehåll och till sina verkningar kan jämföras med unionsärenden. Till denna kategori av beslut hänförs också sådana utnämningsbeslut som medlemsstaternas representanter gemensamt

fattat i det förfarande som avses i grundfördragen, för skötsel av unionens uppgifter (GrUB 10/1998 rd och 6/1999 rd). I lagförslagets 8 § 2 mom. föreskrivs om behandlingen av ärenden som avser ändring av unionens grundfördrag.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs om statsrådets kanslis uppgift att samordna beredningen och behandlingen av ärenden som beslutas inom Europeiska unionen och som behandlas av olika ministerier. Genom statsrådsförordning är det emellertid möjligt att avvika från denna huvudregel i fråga om någon kategori av ärenden. Syftet med bestämmelsen är inte att ändra varje ministeriums ansvar för samordningen av ärenden inom det egna ansvarsområdet vid divisionsbehandlingen under kommittén för EU-ärenden eller som en del av den sedvanliga beredningen av ärenden inom sitt ansvarsområde. Statsrådets kansli skall svara för hela samordningssystemets funktion och i enskilda EU-ärenden säkerställa att för Finland i god tid fastställs en enhetlig nationell ståndpunkt, att i utformningen av denna deltar samtliga i ärendet behöriga ministerier och att ståndpunkten är förenlig med de allmänna målsättningarna för regeringens EU-politik. Den politiska samordningen sker i praktiken under ledning av statsministern i EU-ministerutskottet och i det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet. Enligt 3 § i lagen om utrikesförvaltningen (204/2000) kan statsrådets kansli i enskilda ärenden som gäller Europeiska unionen meddela Finlands ständiga representation vid Europeiska unionen den nationella ståndpunkten eller andra anvisningar.

10 §. *Avgörande av behörighetsfrågor.* Denna paragraf gäller avgörande av behörighetsfrågor i enskilda fall. Det ankommer på statsrådets allmänna sammanträde att avgöra tvister om behörighetsfördelningen mellan ministerierna.

Den föreslagna paragrafens 1 mom. motsvarar till sitt sakinnehåll den gällande statsrådslagens 4 § 1 mom. Enligt momentet skall statsrådet på framställning av statsministern avgöra frågan om vilket ministerium som skall behandla ett ärende. Den nuvarande bestämmelsens "oklarhet" har ersatts med "meningsskiljaktigheter". Avsikten är emellertid

att bestämmelsen skall gälla situationer där det är oklart vilket ministerium som är behörigt samt även situationer där ministerierna inte kan enas om vilket ministerium som är behörigt. Det allmänna sammanträdet avgör ärendet på föredragning av statsministern.

Paragrafens 2 mom. motsvarar som sådant statsrådslagens nuvarande 4 § 2 mom. I momentet föreskrivs om den situationen att ett vittsyftande eller principiellt viktigt ärende berör flera än ett ministeriums ansvarsområdet. Statsrådets allmänna sammanträde skall då besluta vilket ministerium som skall behandla ärendet. Vid det allmänna sammanträdet föredras ärendet av det ministerium som ärendet närmast ankommer på och som har svarat för beredningsarbetet. I oklara fall skall också dessa ärenden behandlas på föredragning av statsministern, i enlighet med 1 mom.

11 §. *Verkningar av förändringar i ansvarsområdena.* Denna paragraf gäller situationer där indelningen i ansvarsområden mellan ministerierna ändras antingen på grund av vad som avtalas under förhandlingarna i samband med regeringsbildningen eller annars under regeringsperioden. I paragrafen föreskrivs om överföring av resurser och av anhängiga ärenden i samband med att ansvarsområdena ändras.

Det föreslås att bestämmelserna om indelningen av ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan ministerierna sammanställs i reglementet för statsrådet, där de för närvarande finns. Bestämmandet av ministeriernas ansvarsområden påverkas emellertid också av de i speciallagstiftning ingående uppgiftsbestämmelserna där det behöriga ministeriet i allmänhet nämns. Av denna anledning kan en ändring av ansvarsområdena i praktiken förutsätta inte bara förordningsändringar utan också lagjusteringar. Inrättandet av ett nytt ministerium förutsätter dessutom att statsbudgeten ändras genom att en tilläggsbudgetproposition avläts till riksdagen. Regeringen kan också på förhand underrätta riksdagen om inrättandet av ett nytt ministerium eller om betydande förändringar i ministeriernas ansvarsområden, i ett meddelande som gäller regeringsprogrammet.

Statsrådslagens gällande 11 a § föreslås

med vissa justeringar bli överförd till den föreslagna paragrafens 1 mom. Enligt den gällande bestämmelsen överförs ämbetsverken och inrättningarna inom ett ministeriums förvaltningsområde till förvaltningsområdet för det ministerium som är behörigt enligt den nya indelningen. Utöver ämbetsverk och inrättningar finns det inom ministeriernas ansvarsområden också olika typer av organ, t.ex. nämnder, råd och delegationer samt aktiebolag med statlig majoritet, som också borde överföras till det nya ministeriets förvaltningsområde i samband med en ändring av ansvarsområdet. Av denna anledning föreslås att den gällande bestämmelsen preciseras med ett omnämnande om organ och bolag. För tydlighetens skull föreskrivs i momentet också att anhängiga ärenden och förbindelser som ministeriet ingått överförs till det ministerium som de ankommer på enligt den nya indelningen. Vid överföringen av privaträttsliga förbindelser som ett ministerium ingått är det emellertid skäl att beakta de begränsningar som följer av de avtalsrättsliga principerna.

Statsrådslagens gällande 11 b § föreslås bli överförd till den föreslagna paragrafens 2 mom. I samband med överföringen av ärenden från ett ministerium till ett annat överförs också de tjänstemän som sköter ärendena till det nya ministeriet. Överföringen kan omfatta också sådana för viss tid utnämnda tjänstemän som avses i statstjänstemannalagens 9 § 1 mom. Dessas tjänsteförhållande fortsätter vid det nya ministeriet till utgången av anställningstiden. Enligt den gällande statsrådslagens 11 b § kan en tjänst och en tjänsteman överföras från ett ministerium till ett annat utan tjänstemannens samtycke. Bestämmelsen avviker från den i statstjänstemannalagens 5 § omfattade allmänna principen enligt vilken tjänstemannens samtycke alltid förutsätts för en överföring. Undantaget motiverades på sin tid med att en överföring i allmänhet inte medför några särskilda problem för tjänstemännen eftersom ministerierna och de flesta av deras enheter ligger inom ett lite område i Helsingfors centrum (RP 306/1994 rd). Numera har vissa enheter emellertid flyttats till andra orter. Förändringar i ministeriernas ansvarsområden innebär inte nödvändigtvis att en enhet eller av-

delning som överförs blir flyttad till en annan ort, men det är inte uteslutet att så sker. Det är inte förenligt med grundlagens 9 § 1 mom., som tryggar rätten att välja boningsort, att tjänstestället utan tjänstemannens samtycke flyttas till en annan ort. Av denna anledning föreslås att en tjänst och en tjänsteman får överföras utan tjänstemannens samtycke endast i det fall att överföringen inte inkräktar på tjänstemannens frihet att välja boningsort. Vid överföring av tjänster och tjänstemän i samband med ändring av ministeriers ansvarsområden skall bestämmelserna om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar tillämpas och ingångna avtal följas. Beslut om överföringar fattas av statsrådets allmänna sammanträde.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. hänvisas till lagen om statsbudgeten i vars 7 b § föreskrivs om överföring av anslag i samband med att ett ministeriums ansvarsområde ändras. Enligt bestämmelsen kan statsrådet på föredragning av statsrådets kansli i överensstämmelse med den ändrade indelningen av ministeriers ansvarsområden överföra ett anslag som i statsbudgeten för finansåret har anvisats för ett ministeriums verksamhet för att användas i ett annat ministerium för motsvarande utgifter. Detta förfarande kan emellertid inte tillämpas om ändringen innebär att ett helt nytt ministerium inrättas eller om den förändrar det huvudsakliga innehållet i ministeriernas verksamhet. I så fall skall det normala budgetförfarandet tillämpas. Resursöverföringar kan överhuvudtaget genomföras endast under förutsättning att användningsändamålet för anslag som riksdagen godkänt inte ändras och inom ramen för budgetanslag som riksdagen godkänt. Utgifterna kan sålunda inte ökas i samband med ändringar av ansvarsområdet.

2 kap. **Avgörandet av ärenden i statsrådet**

12 §. *Statsrådets beslutsfattande.* Denna paragraf innehåller allmänna bestämmelser om fördelningen av statsrådets beslutanderätt mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Den föreslagna bestämmelsen ersätter den gällande statsrådslagens 7 § 1 mom. Det finns ingen anledning att i

den nya lagen ta in en bestämmelse motsvarande den nuvarande statsrådslagens 6 § om beslut som fattas med stöd av s.k. fullmaktslagar och om avgörande av sådana ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde.

Enligt grundlagens 67 § 1 mom. avgörs de ärenden som hör till statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. I grundlagen ställs vissa gränser upp för statsrådets beslutanderätt. Enligt grundlagens 67 § 1 mom. skall vid allmänt sammanträde avgöras vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Delvis framgår det direkt av grundlagens bestämmelser om ett ärende hör till det allmänna sammanträdet behörighet. Det allmänna sammanträdet skall sålunda t.ex. enligt grundlagens 58 § besluta om de förslag till avgörande som statsrådet lägger fram för republikens president. Enligt grundlagens 67 § 1 mom. skall genom lag närmare föreskrivas om grunderna för hur statsrådets beslutanderätt organiseras.

I paragrafens 1 mom. konstateras i överensstämmelse med grundlagens 67 § 1 mom. att utgångspunkten för statsrådets beslutsfattande är den att de ärenden som ankommer på statsrådet skall avgöras antingen vid statsrådets allmänna sammanträde eller i vederbörande ministerium. Statsrådets behörighet omfattar såväl det allmänna sammanträdet som ministeriernas behörighet.

Utgångspunkten för den gällande statsrådslagens 7 § 1 mom. är att ärenden som ankommer på statsrådet skall avgöras i det ministerium som saken gäller, om ärendena inte enligt grundlagen, någon annan lag eller en förordning skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. Förslaget innebär att denna huvudregel bibehålls.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. föreskrivs om de ärenden som skall avgöras vid det allmänna sammanträdet. Avsikten med bestämmelsen är att med avvikelse från det nuvarande förfarandet, på lagnivå ange de viktigaste grupper av ärenden som skall avgöras vid det allmänna sammanträdet. Till denna kategori av ärenden hör enligt bestämmelsen de förslag till avgöranden som läggs fram för republikens president, statsrådsförordningarna samt statsrådets medde-

landen, redogörelser och skrivelser till riksdagen, sådana ärenden som skall behandlas inom Europeiska unionen samt övriga ärenden vilkas samhällspolitiska eller ekonomiska betydelse förutsätter det. Förslaget innebär ingen väsentlig ändring av nuläget, eftersom dessa grupper av ärenden redan enligt grundlagen eller andra gällande bestämmelser skall avgöras vid det allmänna sammanträdet.

De förslag till presidentens avgöranden som avses i momentet avser bl.a. propositioner som skall avlåtas till riksdagen, berättelsen om regeringens åtgärder, relationen angående statsverkets förvaltning och tillstånd samt regeringens skrivelser, republikens presidents förordningar och utnämningsbeslut samt beslut om undertecknande, godkännande och ratificering av internationella fördrag. Med statsrådets skrivelser till riksdagen avses i bestämmelsen närmast sådana skrivelser om EU-ärenden som avses i grundlagens 96 § och sådana skrivelser om ministrars bindningar som avses i grundlagens 63 § 2 mom. EU-ärenden som avses i den föreslagna bestämmelsen är t.ex. förslag till Europeiska gemenskapens regional- och strukturpolitiska program för Finland och de årliga stabilitetsprogrammen, förordnade av kandidater för Europeiska gemenskapernas organ samt representanter vid Europeiska rådets möten. Förteckningen är inte uttömmande, utan enligt den föreslagna bestämmelsen skall vid det allmänna sammanträdet avgöras också sådana övriga ärenden vilkas samhällspolitiska eller ekonomiska betydelse förutsätter det. Till denna kategori av ärenden hör t.ex. anslagsramarna för förvaltningsområdena och ställningstaganden i samband med dem, lagstadgade riksomfattande planer, statsrådets principbeslut, utdelning av samhällspolitiskt betydelsefulla anslag, samhällspolitiskt eller ekonomisk betydelsefulla tillstånd samt administrativa områdesindelningar.

I enlighet med det föreslagna momentets sista mening skall emellertid om de ärenden som skall avgöras av det allmänna sammanträdet alltid föreskrivas antingen i grundlagen eller i annan lag eller statsrådsförordning. Närmare bestämmelser om det allmänna sammanträdet beslutanderätt ingår i det gällande reglementet för statsrådet. Bestämmelser om det allmänna sammanträdet beslu-

tanderätt skall enligt förslaget också i framtiden finnas i reglementet för statsrådet. I reglementet tas in en uppräkningslista av de ärenden som skall avgöras vid det allmänna sammanträdet, medan övriga ärenden avgörs i de ministerier som saken gäller. Riksdagen kan emellertid fortsättningsvis genom lag reglera statsrådets befogenheter.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. föreskrivs om ministeriernas beslutanderätt. Enligt den gällande huvudregeln om statsrådets beslutanderätt skall andra ärenden än de som enligt 2 mom. ankommer på statsrådet avgöras i ett ministerium. Statsrådets allmänna sammanträde kan sålunda inte utan ett bemyndigande i lag eller förordning avgöra ärenden som ankommer på ett ministerium.

13 §. *Utnämningssättet*. I denna paragraf föreslås bestämmelser om statsrådets utnämningssätt när det gäller ministeriernas tjänster samt om fördelningen av utnämningssätten mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Bestämmelserna motsvarar huvudsakligen den gällande statsrådslagens 7 § 2 mom. I paragrafens 2 mom. föreslås emellertid en generalklausul om det allmänna sammanträdet beslutanderätt när det gäller statstjänster.

Enligt grundlagens 126 § 2 mom. har statsrådet allmän behörighet i utnämningssätten som gäller statstjänster. Enligt grundlagens 126 § 1 mom. utnämner republikens president av ministeriernas tjänstemän endast kanslicheferna samt enligt grundlagens 128 § 2 mom. de bl.a. officerare som har tjänst vid ett ministerium. Enligt 15 § i lagen om utrikesförvaltningen utnämner republikens president statssekreteraren såsom kanslichef och understatssekreterarna vid utrikesministeriet. Övriga tjänstemän vid ministerierna utnämns av statsrådets allmänna sammanträde eller av vederbörande ministerium. Närmare bestämmelser om utnämningssätten finns för närvarande i reglementet för statsrådet och i statsrådsförordningarna om ministerierna. Utgångspunkten för regleringen av utnämningssätten har i allmänhet ansetts vara att utnämningen ankommer på den myndighet till vars behörighet de ärenden hör som tjänstemannen skall bereda. Det är sålunda naturligt att statsrådets allmänna sammanträde utnämner de ministerietjänstemän som är

föredragande i statsrådet.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. har statsrådet utnämningssrätt när det gäller sådana ministerietjänster som inte enligt grundlagen eller någon annan lag skall tillsättas av republikens president. I momentet föreskrivs också om fördelning av utnämningssrätten mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Avsikten är vidare att liksom för närvarande i reglementet för statsrådet föreskriva om det allmänna sammanrådets utnämningssrätt när det gäller ministerietjänster. I fråga om fördelningen av utnämningssrätten mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna är det också skäl att beakta hur ärendet förhåller sig till ministeriernas organisation och till det allmänna sammanträdet behörighet. Enligt lagförslaget 7 § är ministeriernas organisation baserad på en indelning i avdelningar. Grunderna för ministeriernas organisation skall i framtiden regleras i statsrådsförfordningar om ministerierna. Till den del som det allmänna sammanträdet beslutar om ministeriernas avdelningar och andra verksamhetsenheter är det motiverat att det allmänna sammanträdet också har utnämningssrätt när det gäller verksamhetsenheternas ledande tjänster. Enligt statstjänstemannalagens 4 § 2 mom. är ett ministeriums avdelningschef- och biträdande avdelningschefstjänster samt motsvarande och högre ministerietjänster tjänster som skall specificeras i statsbudgeten.

I paragrafens 2 mom. föreslås en general-klausul om det allmänna sammanrådets utnämningssrätt då det i någon annan lag eller förordning föreskrivs att tillsättningen eller överföringen av en tjänst och förordnandet till en tjänst ankommer på statsrådet. Det allmänna sammanrådets behörighet i dessa ärenden är för närvarande baserad på 9 § 1 punkten i reglementet för statsrådet.

14 §. *Överföring av ärenden till det allmänna sammanträdet.* I denna paragraf föreskrivs om skyldigheten att i enskilda fall överföra ärenden till det allmänna sammanträdet för avgörande. Paragrafen motsvarar till sitt väsentliga innehåll den gällande statsrådslagens 8 §.

Enligt paragrafens 1 mom. kan ett ärende som ankommer på ett ministerium i ett enskilt fall överföras till det allmänna samman-

trädet om ärendet anses vara så vittsyftande eller principiellt viktigt att det är skäl att det avgörs vid det allmänna sammanträdet. Utgångspunkten i grundlagens 67 § 1 mom. är den att vid allmänt sammanträde skall avgöras vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Av denna anledning föreslås att den nuvarande bestämmelsen enligt vilken det är möjligt att överföra ärenden skall justeras så att den blir förpliktande. Vittsyftande eller principiellt viktiga ärenden skall sålunda på det sätt som avses i grundlagen alltid överföras till det allmänna sammanträdet. Bestämmelsen innebär också att andra ärenden som ankommer på ministeriet inte får överföras till det allmänna sammanträdet för avgörande.

Av jämlikhets- och rättssäkerhetsskäl föreslås också vissa andra begränsningar för överföring av ärenden. Enligt paragrafens 2 mom. får besvär- eller underställningsärenden inte överföras till det allmänna sammanträdet. I ministerierna avgörs fortfarande vissa underställningsärenden. Sådana ärenden är t.ex. fastställande av landskapsplan i miljöministeriet (Markanvändnings- och bygglagen 132/1999, 31 §), fastställande av byggnadsskyddsbeslut och ersättningsavtal i miljöministeriet (Byggnadsskyddslagen 60/1985, 5 och 12 §), underställning till jord- och skogsbruksministeriet av vissa betalningslätnader (Statsrådets förordning om finansieringsstöd för renhushållning och naturåtgärder 175/2001, 55 §) samt underställning till jord- och skogsbruksministeriet av landsbygdsnäringsdistriktets utlåtande (Lagen om generationsväxlingspension för lantbruksföretagare 1317/1990, 37 §). I paragrafen föreslås emellertid inte någon mot den gällande statsrådslagens 8 § 2 mom. svarande bestämmelse om överföring av ärenden som det enligt lag är förbjudet att överföra. I den gällande lagstiftningen finns veterligen inga sådana överföringsförbud. Avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse om saken hindrar inte heller att riksdagen i framtiden bestämmer ett sådant förbud på lagnivå.

Enligt den föreslagna paragrafen besluts överföringen av det allmänna sammanträdet på framställning av statsministern eller vederbörande minister. Då statsministern eller

den i ärendet behöriga ministern konstaterar att ett ärende är vittsyftande eller principiellt viktigt skall ministern framställa om överföring. Överföringsbeslutet skall emellertid alltid fattas av det allmänna sammanträdet. Det allmänna sammanträdet skall först bestämma om ärendet skall tas upp till behandling, dvs. om det är fråga om ett sådant vittsyftande eller principiellt viktigt ärende som avses i paragrafens 1 mom. Först därefter fattar det allmänna sammanträdet beslut om själva saken.

15 §. *Avgörande av ärenden i ministerierna.* I denna paragraf föreslås allmänna bestämmelser om ministrarnas beslutanderätt och om avgörandet av ärenden i ministerierna. Paragrafen motsvarar till sitt väsentliga innehåll den gällande statsrådslagens 9 § och delvis också 35 § i reglementet för statsrådet.

I paragrafens 1 mom. föreskrivs om ministrarnas beslutanderätt i ärenden inom sitt ansvarsområde samt om uppgiften att leda ministeriets verksamhet enligt den fastställda arbetsfördelningen. Enligt grundlagens 68 § 2 mom. har ministerierna en minister som chef. I grundlagens 60 § 2 mom. föreskrivs vidare att ministrarna svarar inför riksdagen för sina ämbetsåtgärder. Dessa bestämmelser ligger till grund för ministrarnas generella behörighet i ärenden som hör till deras ansvarsområde. Ärenden som ankommer på ministeriet avgörs av den minister som är ministeriets chef eller av den minister som behandlar ärenden som hör till ministeriets ansvarsområde i enlighet med den av statsrådet fastställda arbetsfördelningen för ministrarna. Varje minister skall enligt uppgiftsfördelningen självständigt leda ministeriets verksamhet inom det egna ansvarsområdet. Varje minister behandlar enligt arbetsfördelningen de internationella ärenden samt de utnämnings- och personalärenden som hör till ministrarnas ansvarsområde. Varje minister leder inom sitt ansvarsområde också den ekonomiska planeringen samt budgetberedningen och andra gemensamma ärenden. Ministrarnas självständighet understryks av det faktum att ministern genom arbetsordningen kan delegera beslutanderätt till tjänstemän samt förbehålla sig beslutanderätt i ärenden som har uppdragits åt tjänstemän.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. före-

skrivs om delegering av ministrarnas beslutanderätt till ministeriets tjänstemän. Grundlagens 68 § 2 mom. anses förutsätta att ministern själv avgör de viktigaste ärendena i ministeriet och att dessa inte kan delegeras till ministeriets tjänstemän (RP 1/1998 rd, s. 119/I och GrUB 10/1998 rd, s. 22/I). Grundlagen hindrar emellertid inte begränsad delegering av beslutanderätt till tjänstemän. Utgående från dessa synpunkter föreslås att till ministeriets föredragande tjänstemän kan delegeras andra än samhälleligt eller ekonomiskt betydelsefulla ärenden som skall avgöras i ministeriet. Med samhällelig eller ekonomisk betydelse avses den relevans som ett ärende har för ministeriets verksamhet som helhet samt verkningarna utanför ministeriet. Enligt momentet förbehålls rätten att utfärda ministerieförordningar uttryckligen ministern, så som grundlagsutskottet förutsatte i sitt betänkande med anledning av grundlagsreformen (GrUB 10/1998 rd, s. 22/I). Enligt den föreslagna bestämmelsen kan beslutanderätt delegeras endast till tjänstemän som verkar som ministeriets föredragande, liksom för närvarande enligt 35 § i reglementet för statsrådet. På detta sätt begränsas delegeringen av beslutanderätt till enbart de tjänstemän som också annars har kopplingar till ministeriets beslutsprocess. Utanför delegeringsmöjligheten avgränsas t.ex. tjänstemän som arbetar i tekniska eller i andra biträdande uppgifter.

Enligt momentet föreskrivs genom statsrådsförordning om grunderna för delegering av beslutanderätt. Avsikten är att i reglementet för statsrådet allmänt föreskriva om de grupper av ärenden i vilka beslutanderätt kan delegeras till tjänstemän. På detta sätt tryggas enhetligheten mellan ministerierna när det gäller ordnandet av beslutanderätten. Ärendegrupper som delegeras till tjänstemän kunde vara bl.a. beviljande av anslag och utdelning av understöd samt beviljande av tillstånd då dessa ärenden inte är av en samhällelig eller ekonomisk betydelsefull art samt anslag som används för ministeriets verksamhet, beslut som gäller personalförvaltning eller ministeriets övriga interna förvaltning och likaså ministeriets utlåtanden och anvisningar inom ministeriets förvaltningsområde.

Närmare bestämmelser om saken utfärdas

enligt det föreslagna momentet genom ministeriets arbetsordning. Denna utfärdas som en ministerieförordning och godkänns, liksom för närvarande, av den minister som är chef för ministeriet. Om ärenden som hör till ministeriets ansvarsområde enligt arbetsfördelningen mellan ministrarna behandlas av flera ministrar, skall varje minister som behandlar ministeriets ärenden godkänna arbetsordningen för sitt eget ansvarsområde innan den utfärdas. Bestämmelser om saken ingår för närvarande i 35 § 2 mom. i reglementet för statsrådet. Den minister som är chef för ministeriet kan sålunda inte genom ministeriets arbetsordning utan en annan ministers samtycke delegera ärenden som hör till dennas ansvarsområde.

Rätt att utöva beslutanderätt har också en tjänsteman som under den ordinarie tjänstemannens tjänstledighet har utnämnts till motsvarande tidsbestämda tjänsteförhållande, samt en tjänsteman som är ställföreträdare för den ordinarie tjänstemannen medan denna är tillfälligt förhindrad.

Till de ärenden som ankommer på en tjänsteman kan i enskilda fall hänföras också sådana betydelsefulla ärenden som det är motiverat att ministern underrättas om för att denna, om han eller hon önskar, skall kunna förbehålla sig beslutanderätten. Enligt lagförslagets 16 § 2 mom. skall en tjänsteman före avgörandet av ett ärende underrätta ministern om saken, om tjänstemannen anser att ärendet i ett enskilt fall är samhälleligt eller ekonomiskt betydelsefullt.

16 §. *Förbehållande av beslutanderätt i ministerierna.* I denna paragraf föreskrivs om förbehållande av beslutanderätt när ärenden avgörs i ministerierna. Till sitt innehåll motsvarar paragrafen den gällande statsrådslagens 10 § samt 36 § i reglementet för statsrådet.

I paragrafens 1 mom. föreslås en bestämmelse om ministrernas rätt att förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som har uppdragits åt en tjänsteman för avgörande. Ministrernas rätt är i detta avseende generell och gäller samtliga beslut som fattas i ministeriet. Om flera ministrar har förordnats behandla ärenden som hör till samma ministeriums ansvarsområde omfattar varje ministers förbehållsrätt endast de ärenden som ankommer på

honom eller henne enligt arbetsfördelningen mellan ministrarna.

I paragrafens 2 mom. föreslås en mot 36 § 2 mom. i reglementet för statsrådet svarande bestämmelse om en tjänstemans skyldighet att före avgörandet av ett ärende underrätta ministern om saken, ifall ärendet i ett enskilt fall är samhälleligt eller ekonomiskt betydelsefullt. På detta sätt kan det säkerställas att ministern känner till alla viktiga ärenden som avgörs i ministeriet. Efter att ha fått informationen kan ministern också förbehålla sig rätten att avgöra ärendet. Denne samhälleliga eller ekonomiska betydelse som avses i bestämmelsen motsvarar de gränser som i lagförslagets 15 § 2 mom. uppställs för ärenden som kan delegeras till tjänstemän.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. föreskrivs om ministeriernas tjänstemäns rätt att förbehålla sig beslutanderätten i ärenden samt om bemyndigande att utfärda förordning. För närvarande har ministeriets ledande tjänstemän givits rätt att förbehålla sig avgörandet av ärenden. Förbehållsrätt har enligt 37 § i reglementet för statsrådet kanslichefen eller statssekreteraren samt understatssekreteraren och avdelningscheferna i ett ministerium. Bestämmelser om de ministerietjänstemän som har förbehållsrätt skall också i fortsättningen tas in i reglementet för statsrådet. I reglementet för statsrådet skall också tas in bestämmelser om den statssekreterares rätt att förbehålla sig eller ministern avgörandet av ärenden, som föreslås bli tillsatt för att biträda ministern.

En tjänsteman får enligt förslaget förbehålla sig beslutanderätten endast i ärenden som annars skulle avgöras av underlydande. Förbehållsrätten bestäms sålunda utgående från ministeriets organisatoriska och hierarkiska arrangemang. Avsikten är att statssekreterarens rätt att förbehålla ministern avgörandet av ärenden emellertid skall sträcka sig också till ärenden som annars skulle avgöras av kanslichefen. I praktiken har rätten att förbehålla sig avgörandet av ärenden endast i undantagsfall utnyttjats i ministerierna.

3 kap. **Beslutsordning**

17 §. *Beslutsordningen vid statsrådets allmänna sammanträde.* I denna paragraf före-

skrivs om föredragningen av ärenden och om beslutsprocessen vid statsrådets allmänna sammanträde. I den gällande statsrådslagen finns inga bestämmelser om saken. De föreslagna bestämmelserna motsvarar till sitt innehåll delvis 50 § 1 mom., 51 § 2 mom. samt 53 § 1 och 3 mom. i det gällande reglementet för statsrådet.

I den nya statsrådslagen föreslås inga bestämmelser om det allmänna sammanrådets beslutförhet, eftersom det finns bestämmelser om saken i grundlagens 67 § 3 mom. Statsrådets allmänna sammanträde är beslutfört med fem medlemmar. En förutsättning för behandlingen är dessutom att den minister eller ställföreträdare är närvarande vars ansvarsområde det ärende som skall föredras hör till. När det gäller ministerns rätt att delta i behandlingen av ett ärende tillämpas vad som i lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) föreskrivs om jäv. Motsvarande bestämmelser ingår i regeringens proposition med förslag till en ny förvaltningslag (RP 72/2002 rd) som har avlåtits till riksdagen. En jävig statsrådsmedlem som är närvarande vid sammanträdet räknas inte med då sammanrådets beslutförhet bestäms. Enligt grundlagens 111 § 2 mom. skall justitiekanslern vara närvarande vid statsrådets sammanträden och presidentföredragningar. Kravet att justitiekanslern skall vara närvarande kan emellertid inte anses vara en förutsättning för det allmänna sammanrådets beslutförhet utan enbart ett krav som gäller justitiekanslerns tjänsteplikt (RP 1/1998 rd, s. 118/II).

I den föreslagna paragrafens 1 mom. konstateras att det allmänna sammanträdet avgör ärendena på föredragning av statsrådets föredragande. Dessa är de föredragande som avses i lagförslagets 21 §. Enligt momentet kan statsministern utfärda allmänna bestämmelser om vilka tjänstemän som skall vara närvarande vid sammanträdet. Dessa bestämmelser kan gälla närvaro såväl vid statsrådets allmänna sammanträde som vid presidentföredragning.

I praktiken föredrar ministerierna sina ärenden vid det allmänna sammanträdet i tur och ordning. Behandlingen av ärendena vid sammanträdet indelas numera i ett s.k. beslutslistaförfarande och i ett föredragningsförfarande. Utgående från en beslutslista be-

handlas ärenden som det är meningen att godkänna utan ändringar och diskussion, i enlighet med föredragandens skriftliga beslutsförslag. Enligt de gällande bestämmelserna är föredraganden inte närvarande vid behandlingen av sådana ärenden. De ärenden som är upptagna på beslutslistan godkänns i regel utan ändringar. Vederbörande minister har emellertid rätt att dra tillbaka ett ärende och de övriga ministrarna kan be om handlingarna för att bekanta sig med dem. Statsrådet kan också skjuta upp behandlingen av ett ärende för att inhämta ytterligare information eller av någon annan orsak. Vid föredragningsförfarandet har föredraganden kallats till sammanträdet. Föredraganden kallas till det allmänna sammanträdet då deltagarna vill ha ytterligare upplysningar, då de har för avsikt göra ändringar i förslaget eller foga uttalanden till beslutet eller då de överhuvudtaget vill diskutera förslaget. På grund av vad som i grundlagens 118 § 2 mom. föreskrivs om föredragandens ansvar är det nödvändigt att föredraganden är närvarande i situationer där beslutet avviker från föredragandens förslag.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. skall den minister vars ansvarsområde ett ärende hör till först säga sin mening om ärendet vid sammanträdet. Om ministern förenar sig om föredragandens förslag till avgörande och några andra förslag inte läggs fram, avgörs ärendet i enlighet med föredragandens förslag. Om ministern inte förenar sig om föredragandens förslag utan lägger fram ett eget förslag som de övriga ministrarna förenar sig om, avgörs ärendet i enlighet med ministerns ståndpunkt.

I momentet föreskrivs också om omröstningsförfarandet vid det allmänna sammanträdet. Ett ärende avgörs genom röstning om flera förslag till avgörande har lagts fram under behandlingens gång, dvs. om någon annan minister med avvikelse från vederbörande ministers ståndpunkt antingen har förenat sig om föredragandens ståndpunkt eller lagt fram sitt eget förslag till avgörande. Ministrarnas förslag behöver inte understöd av andra ministrar för att tas upp till omröstning. Om ingen av ministrarna har understött föredragandens förslag kan detta däremot inte tas upp till omröstning. Endast en minister kan

kräva omröstning i ett ärende. En meningskiljaktighet som leder till omröstning förutsätter alltid oenighet mellan statsrådsmedlemmarna.

Ett ärende skall avgöras genom omröstningen med iakttagande av samma förfarande som vid en kollegial domstol. Det kollegiala röstningsförfarandet vid statsrådets allmänna sammanträde har långa historiska rötter. Det parlamentariska röstningsförfarandet är inte som sådant tillämpligt på det allmänna sammanträdes beslutsfattande, där bl.a. alla de närvarande ministrarna skall ta ställning till ärendet. Bestämmelser om det kollegiala omröstningsförfarandet i tvistemål ingår i 23 kap. i rättegångsbalken, om omröstningsförfarandet i brottmål i 10 kap. i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) och om omröstningsförfarandet i förvaltningsärenden i 52 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Kännetecknande för förfarandet är att alla förslag avgörs genom en enda omröstning. Röstningen sker så att den till tjänsteåren yngsta statsrådsmedlemmen säger sin mening först och därefter de övriga statsrådsmedlemmarna i stigande ordning. Ordföranden säger sin mening sist. Vid omröstningen får ingen av de statsrådsmedlemmar som deltar i sammanträdet vägra säga sin mening ens i det fall att han eller hon tidigare skulle ha motsatt sig att ärendet tas upp till avgörande. Det förslag som får mest röster blir beslut. Om omröstningen gäller två meningar vinner den mening som har erhållit mer än hälften av rösterna. Vid lika röstetal gäller den mening som ordföranden har förenat sig om eller som är lindrigare för den som drabbas av en påföljd. Om omröstningen gäller flera än två meningar vinner den som de flesta har understött. Omröstningsförfarandet har tillämpats vid det allmänna sammanträdet endast i undantagsfall, eftersom regeringen normalt fattar eniga beslut. Under de senaste åren har antalet omröstningar varit färre än tio per år.

Enligt statsrådets vedertagna praxis kan ministrarna vid statsrådets allmänna sammanträdes beslutsfattande säga sin mening och få denna antecknad i statsrådets protokoll. Också en del av de övriga ministrarna eller hela statsrådet kan förena sig om uttalandet. Avsikten med ett sådant uttalande är

ofta förtydliga beslutsgrunderna eller beslutets syften. Uttalandet kan inte stå i strid med det beslut som det ansluter sig till. En statsrådsmedlem som är av avvikande mening om ett beslutsförslag kan innan ärendet avgörs göra ett motförslag som leder till omröstning eller framföra sin avvikande mening om beslutet. Ett uttalande ersätter ingetdera av dessa förfaranden. Enligt grundlagens 60 § 2 mom. svarar varje minister som i statsrådet har deltagit i behandlingen av ett ärende för beslutet, om han eller hon inte har anmält avvikande mening till protokollet.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. föreskrivs om antecknande av föredragandens avvikande mening i protokollet över statsrådets allmänna sammanträde. Enligt det föreslagna momentet skall föredragandens mening på hans eller hennes begäran antecknas i protokollet över det allmänna sammanträdet. Enligt grundlagens 18 § 2 mom. ansvarar en föredragande som inte har reserverat sig mot beslutet för det som har beslutats på föredragningen. Föredraganden svarar också för ett beslut som avviker från hans eller hennes förslag till avgörande. För att slippa ansvar måste föredraganden uttryckligen reservera sig mot beslutet samt lägga fram sitt eget förslag till avgörande jämte motivering vid föredragningen.

18 §. *Uppskjutande av behandlingen.* I denna paragraf föreskrivs om möjligheten att skjuta upp behandlingen av ett ärende vid statsrådets allmänna sammanträde. Varken i statsrådslagen eller i reglementet för statsrådet finns för närvarande några bestämmelser om saken. När det gäller uppskjutande av ärenden har det förfarande iakttagits som avses i statsrådets beslut av den 7 april 1982.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. kan statsrådet skjuta upp behandlingen av ett ärende vid det allmänna sammanträdet. För tydlighetens skull är det motiverat att konstatera denna möjlighet i lagen, även om det också om det utan en uttrycklig bestämmelse vore klart att statsrådet alltid kan flytta fram behandlingen av ärenden. Utan en uttrycklig bestämmelse om saken är det också klart att den minister som ett ärende ankommer på enligt den arbetsordning som statsrådet bestämt kan dra tillbaka ett ärende. Behandlingen kan emellertid inte flyttas då statsrå-

dets beslut skall fattas senast en lagstadgad dag eller då statsrådet inte kan skjuta upp ärendet av andra liknande skäl.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. föreskrivs om statsrådsmedlemmarnas rätt att vid det allmänna sammanträdet få avgörandet av ett ärende uppskjutet för att bekanta sig med det samt om bemyndigande att utfärda förordning om saken. Det är inte ändamålsenligt att i detalj reglera förfarandet på lagnivå för uppskjutande av beslutsfattandet. Därför föreslås att det föreskrivs om saken i en statsrådsförordning. Avsikten med rätten att få beslutsfattandet uppskjutet är att trygga ministrarnas möjligheter att i alla situationer bekanta sig med de ärenden som skall avgöras. Av denna anledning måste beslutstidpunkten kunna uppskjutas så mycket att ministern hinner sätta sig in i ärendet. Detta betyder i praktiken i allmänhet att ärendet skjuts upp till följande ordinarie allmänna sammanträde. Enligt statsrådets beslut av den 7 april 1982, som för närvarande iakttas, har en statsrådsmedlem rätt att få ett ärende uppskjutet till följande ordinarie sammanträde för att bekanta sig med ärendet. En statsrådsmedlem kan utnyttja denna rätt endast en gång i samma ärende och endast då han eller hon för första gången deltar i behandlingen av ärendet eller då ärendet efter uppskov behandlas en andra gång. Avsikten är att i reglementet för statsrådet ta in en bestämmelse som motsvarar nuvarande praxis.

19 §. *Föredragning för republikens president.* I denna paragraf föreskrivs om föredragning av ärenden för republikens president. Föredragningen sker i regel vid ett föredragningssammanträde som samtliga ministrar deltar i. De ärenden som skall beslutas av presidenten bereds i regel i statsrådet. Presidentens beslutsfattande är kopplat till statsrådets medverkan. De grundläggande bestämmelserna om presidentens beslutsfattande finns i grundlagens 58 §. Den gällande statsrådslagens bestämmelser om presidentens beslutsfattande är relativt knapphändiga. I statsrådslagens 1 b § föreskrivs endast om minimiantalet närvarande ministrar när presidenten fattar beslut i statsrådet. Bestämmelser motsvarande den föreslagna paragrafen ingår också i 50 § 1 mom., 52 § och 54 § i reglementet för statsrådet.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. skall ärenden som skall avgöras av republikens president föredras för presidenten i statsrådet. I momentet föreslås också en mot den gällande statsrådslagens 1 d § svarande bestämmelse om att minst fem ministrar skall delta i presidentföredragningen. Beslutförhetskravet är sålunda det samma som för statsrådets allmänna sammanträde enligt grundlagens 67 § 3 mom. En ministers jäv har emellertid ingen betydelse för beslutförheten eftersom det är presidenten som skall besluta om saken. Jävet har emellertid betydelse för ministerns rätt att föredra ärenden. I momentet föreslås också i överensstämmelse med grundlagens 58 § 1 mom. en bestämmelse om att presidenten för ordet vid presidentföredragningen (se GrUB 12/1999 rd).

I paragrafens 2 mom. konstateras i överensstämmelse med grundlagens 58 § 4 mom. att presidenten fattar sitt beslut i statsrådet på föredragning av den minister vars ansvarsområde ärendet hör till. Ministrarna är sålunda föredragande inom sina respektive ansvarsområden. Den minister som har föredragit ett ärende kontrasignerar också presidentens beslut och svarar för expeditionens riktighet. Ministrarna föredrar ärenden för presidenten under sådant föredragandeansvar som avses i grundlagens 118 § 2 mom. (RP 1/1998 rd, s.172/II).

I momentet föreslås också en uttrycklig bestämmelse om ministerns skyldighet att föredra ett ärende i enlighet med statsrådets förslag till avgörande, när det är fråga om ett ärende som presidenten beslutar enligt statsrådets förslag till avgörande. Med statsrådets förslag till avgörande avses en sådan framställning om innehållet i presidentens beslut som har lagts fram vid statsrådets allmänna sammanträde innan ärendet föredras för presidenten. Statsrådets förslag till avgörande läggs fram i alla andra ärenden än de som räknas upp i grundlagens 58 § 3 mom. Också i en situation där den föredragande ministerns ståndpunkt avviker från statsrådets, är ministern skyldig att rätta sig efter statsrådets majoritet när han eller hon föredrar ärendet för presidenten. Ministern har visserligen möjlighet att vid föredragning för presidenten framföra sin egen, avvikande mening (RP

1/1998 rd, s.107/I). Ministerns rättsliga ansvar omfattar också medverkandet till presidentens beslut. Enligt grundlagens 60 § 2 mom. är ministern rättsligt ansvarig för ett presidentbeslut som han eller hon har medverkat till, om ministern inte har anmält avvikande mening till protokollet (RP1/1998 rd, s. 111-112).

I den föreslagna paragrafens 3 mom. föreskrivs i överensstämmelse med grundlagens 58 § 5 mom. om ärenden som presidenten avgör i ett särskilt förfarande. Till denna kategori av ärenden hör militära kommandomål och militära utnämningssärenden samt ärenden som gäller republikens presidents kansli. Enligt 8 b § 2 mom. i lagen om försvarsmakten (402/1974) beslutar presidenten utom statsrådet, på föredragning av kommandören för försvarsmakten om militära utnämningssärenden. Försvarsministern har rätt att vara närvarande och uttala sin uppfattning vid föredragningen. I vittsyftande och principiellt betydelsefulla militära kommandomål har försvarsministern rätt att vara närvarande och ta ställning. Dessutom har statsministern rätt att vara närvarande och uttala sin uppfattning. Presidenten kan på eget initiativ eller på framställning av försvarsministern avgöra militära kommandomål i statsrådet. I så fall fattar presidenten sitt beslut på föredragning av försvarsministern, utan statsrådets förslag till avgörande. Enligt 8 c § 2 mom. i lagen om försvarsmakten fattar presidenten utom statsrådet beslut i militära utnämningssärenden, de högsta tjänsterna och befattningarna undantagna, på föredragning av kommandören för försvarsmakten. Försvarsministern har rätt att vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken.

Enligt 48 b § i lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999) fattar presidenten utom statsrådet beslut i militära kommandomål som gäller gränsbevakningsväsendet. Presidenten fattar sina beslut i dessa ärenden utom statsrådet och på föredragning av inrikesministern. Vid föredragningen av saken har statsministern rätt att vara närvarande och uttala sin uppfattning om den. Presidenten kan på eget initiativ eller på framställning av inrikesministern överföra ett ärende för att avgöras i statsrådet. Härvid beslutar presidenten om saken på föredragning av inrikesminis-

tern utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande. Övriga officerare vid gränsbevakningsväsendet, med undantag för de högsta tjänsterna, utnämns enligt 49 § 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendet av presidenten i samma förfarande som när det gäller militära kommandomål inom gränsbevakningsväsendet.

Enligt 4 § 2 mom. i lagen om republikens presidents kansli (1382/1995) fattar presidenten de beslut som endast gäller republikens presidents kansli utanför statsrådet på skriftlig föredragning av kanslichefen för republikens presidents kansli.

Den föreslagna paragrafens 4 mom. är till sin karaktär en informativ hänvisning till grundlagen, enligt vilken ärenden kan återgå till statsrådet. Enligt grundlagens 58 § 2 mom. återgår ett ärende till statsrådet för beredning om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag. Om saken gäller överlämnande eller återtagande av en proposition fattas beslutet därefter i enlighet med statsrådets nya förslag. När ett ärende för första gången föredras för presidenten kan presidenten sålunda inte fatta ett beslut som avviker från statsrådets förslag till avgörande. Om presidenten av någon anledning inte anser sig omedelbart kunna fatta ett beslut som avviker från statsrådets förslag till avgörande, återgår ärendet till statsrådet för beredning. Statsrådet har då en möjlighet att ompröva ärendet och diskutera det med presidenten. Därefter lägger statsrådet fram ett nytt förslag till avgörande som emellertid till sitt innehåll kan stämma överens med det tidigare förslaget. Vid den nya presidentföredragningen kan presidenten fatta ett beslut som avviker från det nya förslaget till avgörande, dock med undantag för beslut som avser avlåtande eller återkallande av en proposition.

Orsaken till att ett ärende återgår till statsrådet för beredning behöver inte vara en meningsskiljaktighet mellan statsrådet och presidenten. Det kan vara fråga t.ex. om situationer där det vid presidentföredragningen framkommer frågor som kräver ytterligare utredning. Det kan vara motiverat att ett ärende återgår till statsrådet t.ex. för utredning av laglighetssynpunkter (RP 1/1998 rd, s. 107).

20 §. *Presidentens beslut utan förberedande behandling vid det allmänna sammanträdet.* I denna paragraf föreskrivs om förfarandet när det gäller ärenden som presidenten beslutar utan statsrådets förslag till avgörande. Den föreslagna paragrafen skall ersätta den nuvarande statsrådslagens 5 §.

Enligt paragrafen skall sådana ärenden inte behandlas förberedande vid statsrådets allmänna sammanträde som republikens president enligt grundlagen eller enligt någon annan lag skall avgöra utan statsrådets förslag till avgörande. Till denna del motsvarar förslaget den gällande statsrådslagens 5 § som det är ändamålsenligt att bibehålla innehållsmässigt oförändrad. I grundlagens 58 § 3 mom. räknas de ärenden och ärendegrupper upp som presidenten undantagsvis avgör utan att statsrådet enligt huvudregeln lägger fram förslag till avgörande. Bestämmelsen anger inte direkt om de ärendegrupper som avses i den i något avseende skall undergå förberedande behandling vid statsrådets allmänna sammanträde eller om ärendena skall föredras för presidenten utan förberedande behandling vid det allmänna sammanträdet. Till denna kategori av ärenden hör:

- utnämning av statsrådet och dess medlemmar samt avsked åt statsrådet eller en medlem av statsrådet,
- förordnande om förtida riksdagsval,
- benådning samt sådana andra i lag särskilt angivna ärenden som gäller enskilda personer eller som på grund av sitt innehåll inte förutsätter behandling vid statsrådets allmänna sammanträde,
- i självstyrelselagen för Åland avsedda andra ärenden än sådana som gäller landskaps ekonom.

Tredje punkten i uppräknningen förutsätter att de där avsedda ärendegrupperna individualiseras i lag. Bakgrunden till bestämmelsen är tankegången att det vid det allmänna sammanträdet inte är nödvändigt att behandla presidentbeslut som inte är förenade med betydande samhälls- eller finanspolitiska synpunkter. Sådana i lagen särskilt angivna ärenden som presidenten skall besluta utan statsrådets förslag till avgörande är för närvarande bl.a. förlänande av utmärkelsetecken och förtjänsttecken (2 § 2 mom. i lagen om offentlig belöning 1215/1999, 3 § 3 mom. i

lagen om Finlands Röda Kors 238/2000 och 29 § i lagen om utrikesförvaltningen.

Också dessa ärenden avgör presidenten i statsrådet, men enligt den föreslagna paragrafen skall ärendena inte förberedande behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde innan de föredras för presidenten. Ärendena kan enligt förslagen vid behov behandlas i regeringens aftonskola, vid andra förhandlingar eller i ministerutskottet. Presidenten fattar sitt beslut på föredragning av vederbörande minister. En ändring som gäller hela statsrådets sammansättning skall emellertid föredras för presidenten av statsrådets behöriga föredragande, i enlighet med grundlagens 58 § 4 mom.

Enligt den gällande statsrådslagens 5 § skall i statsrådet inte i förberedande syfte behandlas heller ärenden som gäller en främmande stats begäran om agremang, dvs. godkännande för sin diplomatiska representant, förordnande av en representant för Finland vid högtidligheter utomlands eller meddelanden till presidenten angående riksdagens skrivelser i ärenden som faller inom området för presidentens uppgifter eller behörighet. I den föreslagna paragrafen föreskrivs inte längre om dessa saker. En bestämmelse om en främmande stats begäran om agremang föreslås i 29 § i lagen om utrikesförvaltningen. Presidenten skall enligt förslaget fortfarande besluta om sådana ärenden utan statsrådets förslag till avgörande och ärendena skall inte heller förberedande behandlas vid det allmänna sammanträdet. Numera fattas inte längre några formella beslut om förordnande av representanter för Finland vid högtidligheter utomlands. Det finns sålunda inte något behov av en bestämmelse om behandlingen av sådana ärenden. Genom riksdagens skrivelser underrättas statsrådet i regel om sådana riksdagsbeslut som inte hör till presidentens behörighet. Dessa skrivelser föredras inte för presidenten. Vissa av riksdagens skrivelser gäller emellertid ärenden som också hör till presidentens behörighet. Till denna kategori hör t.ex. skrivelser om att propositioner förfaller och riksdagens skrivelser med anledning av regeringens berättelser samt skrivelser om sådana presidentförordningars giltighet som har utfärdats med stöd av beredskapslagen (1080/1991) och lagen om

försvarstillstånd (1083/1991). Med avvikelse från vad som nu är fallet skall dessa skrivelser i framtiden behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde innan de föredras för presidenten. Eftersom skrivelserna till sitt innehåll står i nära samband med statsrådets verksamhet är det motiverat att de behandlas vid det allmänna sammanträdet.

21 §. *Statsrådets föredragande*. I paragrafen föreskrivs om de tjänstemän som föredrar ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde. Till sitt väsentliga innehåll motsvarar bestämmelsen den gällande statsrådslagens 3 § och 12 § 2 mom.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. föredras ärendena vid statsrådets allmänna sammanträde av de ministerietjänstemän som har utsetts av republikens president och statsrådets kansli samt av de föredragande som har förordnats av statsrådet. Bestämmelsen gäller inte utnämningsträtten, som regleras enligt andra bestämmelser. Enligt bestämmelsen har alla de ministerietjänstemän som har utnämnts av presidenten och av det allmänna sammanträdet utan särskilda bestämmelser eller förordnanden rätt att föredra ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde. Personer som har utnämnts till motsvarande tjänster för viss tid har också föredragningsrätt utan något särskilt förordnande. Ministerietjänstemän i den bemärkelse som avses i momentet är också tjänstemännen vid staben för gränsbevakningsväsendet, som utgör en avdelning av inrikesministeriet.

Dessutom kan statsrådet enligt momentet särskilt förordna andra föredragande. I stället för uttrycket ”de extra ordinarie föredragandena i statsrådet” som används i statsrådslagens 3 §, används i den föreslagna bestämmelsen uttrycket ”de föredragande som statsrådet har förordnat”. Avsikten är att endast ministerietjänstemän skall kunna förordnas till föredragande. Enligt grundlagens 67 § 2 mom. skall de ärenden som behandlas i statsrådet beredas i det ministerium som är behörigt. Det är inte förenligt med detta krav att andra än ministerietjänstemän förordnas till föredragande. På grund av föredragandansvaret kan inte heller personer som är anställda i arbetsavtalsförhållande ges föredragningsrätt. I statsrådet behövs fortfarande särskilt förordnade föredragande, eftersom

ministerierna själva utnämner en del av sina tjänstemän och dessa sålunda inte direkt med stöd av lag har rätt att föredra ärenden vid det allmänna sammanträdet. T.ex. i april 2002 var antalet föredragande vid statsrådet ca 1 100 och av dessa var 169 extraordinarie föredragande. Det vore emellertid naturligt att statsrådets allmänna sammanträde utnämner de ministerietjänstemän som skall vara föredragande i statsrådet.

Föredragandenas uppgifter och ansvar är ett viktigt element i statsrådets beslutsfattande. Föredraganden är skyldig att bereda ärendena så att de kan avgöras. Föredraganden skall utreda alternativa möjligheter till avgörande med beaktande av det för avgörandet relevanta materialet, de ekonomiska förutsättningarna samt den gällande lagstiftningen. Föredraganden skall lägga fram ett förslag till avgörande jämte motivering samt förslag till interimistiska åtgärder. Enligt grundlagens 118 § 2 mom. är en föredragande som inte har reserverat sig mot beslutet ansvarig för det som har beslutats på föredragningen. Bestämmelsen innebär att föredragandens ansvar jämställs med beslutsfattarens ansvar. En föredragande kan slippa ansvar för ett beslut som har fattats vid statsrådets allmänna sammanträde och som avviker från hans eller hennes förslag till avgörande endast genom att reservera sig mot beslutet och genom att lägga fram sitt förslag till avgörande jämte motivering vid föredragningen. Föredraganden kan inte reservera sig mot sitt eget förslag. Föredraganden har dels föredragandansvar, dels tjänsteansvar för lagligheten i sitt förfarande vid behandlingen av ärendet. Föredraganden slipper inte sitt normala tjänsteansvar genom att reservera sig mot beslutet. Enligt grundlagens 2 § 3 mom. skall i all offentlig verksamhet lag noggrant iaktas. Denna bestämmelse kompletteras av grundlagens 118 § 1 mom. enligt vilket en tjänsteman svarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. föreskrivs om bemyndigande att utfärda förordning om de föredragande som statsrådet förordnar. Genom statsrådsförordning kan föreskrivas om behörighetsvillkor för de föredragande som statsrådet förordnar. Föredragan-

dena förutsatts ha avlagt högskoleexamen och vara lämpliga för uppgiften, varmed avses att de har grundläggande kunskaper om statsrådets allmänna sammanträde och om ministeriets beslutsförfaranden.

I ärenden som gäller landskapet Ålands självstyrelse kan endast sådana tjänstemän vara föredragande som uppfyller de krav som föreskrivs i 34 § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) och som statsrådet har förordnat för denna uppgift. De tjänstemän som föredrar ärenden som gäller självstyrelsen förutsätts vara förtrogna med landskapets självstyrelse samt i praktiken också ha god förmåga att använda svenska i tal och skrift.

22 §. *Föredragningar*. I denna paragraf föreskrivs om statsministerns behörighet att bestämma om det allmänna sammanträdet arbete samt om förfarandet för fastställande av tidpunkterna för föredragning av ärenden som skall avgöras av republikens president. Dessa frågor regleras för närvarande i 51 § i reglementet för statsrådet.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. bestämmer statsministern dagarna och ordningen för föredragningen vid statsrådets allmänna sammanträde. Förslaget motsvarar den nuvarande bestämmelsen om saken. Den behörighet som statsministern har enligt bestämmelsen inkluderar rätten att bestämma var föredragningen skall ske. Enligt vedertagen praxis håller statsrådet ett allmänt sammanträde varje vecka. Med föredragningsordningen avses den ordning i vilken ministerierna föredrar ärendena.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. kan statsministern bestämma när ett ärende senast skall föredras vid statsrådets allmänna sammanträde. Förslaget innebär en förstärkning av statsministerns befogenheter jämfört med gällande 51 § 3 mom. i reglementet för statsrådet, enligt vilket statsrådet bestämmer tidpunkten på framställning av statsministern. Det är motiverat att utöka statsministerns befogenheter, med beaktande av de uppgifter som statsministern har enligt grundlagens 66 § 1 mom. samt statsministerns övergripande ansvar när det gäller statsrådets verksamhet. Innan föredragnings-tidpunkten bestäms skall statsministern emellertid ge vederbörande minister tillfälle att säga sin mening om saken.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. konstateras på motsvarande sätt som i gällande 51 § 1 mom. i reglementet för statsrådet förfarandet för bestämmande av föredragnings-tidpunkterna när det gäller ärenden som skall avgöras av presidenten. Statsrådets kansli fastställer tidpunkterna i samråd med republikens presidents kansli.

23 §. *Ministerutskott*. I denna paragraf föreskrivs om de lagstadgade ministerutskotten samt om möjligheten att tillsätta andra ministerutskott. I grundlagens 67 § 2 mom. nämns att ministerutskott kan tillsättas för beredning av ärenden. Bestämmelser om ministerutskotten finns för närvarande i reglementet för statsrådet.

I den föreslagna paragrafens 1 mom. föreskrivs om de lagstadgade ministerutskotten. I momentet nämns de ärendegrupper för vilka det skall finnas ministerutskott i statsrådet. Liksom för närvarande föreslås att ministerutskott skall finnas för beredning av utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden, ärenden som gäller Europeiska unionen, finansiella ärenden och finanspolitiska ärenden. I bestämmelsen nämns de nuvarande ministerutskotten inte vid namn. Enligt momentet skall de lagstadgade ministerutskottens ledamöter vara medlemmar av statsrådet. Detta innebär att också ledamöternas ställföreträdare skall vara statsrådsmedlemmar. En minister kan inte utse t.ex. en statssekreterare eller sin specialmedarbetare till sin ställföreträdare i dessa utskott. Enligt lagförslaget 5 § 2 mom. kan statsrådet emellertid särskilt förordna ställföreträdare för ministrarna i ministerutskotten så att t.ex. den politiska balansen i utskotten kan bibehållas.

En omständighet som talar för att ministerutskottens ledamöter måste vara statsrådsmedlemmar är att dessa utskott har en avsevärd faktisk betydelse och att det därför fortfarande finns ett behov att utsträcka det parlamentariska ansvaret till utskottens verksamhet. Under de senaste decennierna har ministerutskottens politiska betydelse ökat avsevärt (RP 1/1998 rd, s. 118/I). Denna utveckling har kunnat iaktas i fråga om alla de nuvarande ministerutskotten. Det utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet utformar Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska ställningstaganden vid sina möten tillsammans

med republikens president. EU-ministerutskottet utformar statsrådets ställningstagande i ärenden som beslutas inom Europeiska unionen. Finansutskottets förordande är i praktiken en förutsättning för ministeriernas beslut i ärenden som har avsevärda ekonomiska verkningar. I det finanspolitiska ministerutskottet behandlas betydelsefulla finanspolitiska åtgärder, t.ex. beslut som gäller utövande av statens ägarmakt i aktiebolag. Det finanspolitiska ministerutskottet har i praktiken också blivit ett slags arbetsutskott som behandlar alla viktiga finanspolitiska ärenden.

I ministerutskottens möten kan utöver ministrarna delta också sakkunniga. Ministeriernas ledande tjänstemän kan vara permanenta sakkunniga i utskotten. Utskotten kan höra också andra sakkunniga. I det fall att en statssekreterare som ministrarnas ställföreträdare deltar i EU:s ministerråds möte, skall statssekreteraren vara närvarande vid EU-ministerutskottets möte då det behandlar ärenden som har samband med ministerrådets möte.

I det föreslagna momentet föreskrivs dessutom om bemyndigande att utfärda förordning om de ovannämnda ministerutskotten. Genom statsrådsförordning föreskrivs närmare om ministerutskottens uppgifter och sammansättning. Enligt lagförslagets 3 § 2 mom. skall statsministern, liksom för närvarande, fungera som utskottens ordförande. I en statsrådsförordning kan föreskrivas om möjligheten att förordna utskottsledamöter så att politisk balans uppnås. Det finns ingen anledning att reglera ministerutskottens verksamhet och förfaranden i någon avsevärt större omfattning och avsevärt mera detaljerat än för närvarande (se GrUB 1/1997 rd). En omständighet som talar för den nuvarande regleringsnivån är att ministerutskotten huvudsakligen har karaktären av beredningsorgan.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. konstateras att statsrådet vid behov kan tillsätta också andra ministerutskott. Dessas ledamöter skall förordnas av det allmänna sammanträdet. Det är inte nödvändigt att statsministern fungerar som ordförande i dessa utskott. Regeringen kan vid behov tillsätta också ministergrupper eller ministerarbetsgrupper för

beredning eller politisk samordning av ärenden. Ministergrupper tillsätts i praktiken efter att regeringen har kommit överens om saken vid sin aftonskola eller vid andra förhandlingar. Också andra än statsrådsmedlemmar kan höra till sådana ministergrupper samt vara medlemmar eller ställföreträdare i andra än lagstadgade ministerutskott. Ministerutskotten skiljer sig från sådana ministergrupper som fungerar som inofficiella politiska beredningsorgan närmast i det avseendet att ministerutskotten tillsätts vid statsrådets allmänna sammanträde genom formella beslut samt i det avseendet att på ministerutskottens handlingar tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) samt arkivlagen (831/1994).

24 §. *Det för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden tillsätta ministerutskottets och republikens presidents gemensamma möte.* I denna paragraf föreskrivs om det för behandling av utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden tillsätta ministerutskottets och presidentens gemensamma möte. Presidentens och ministerutskottets gemensamma möte har inte tidigare haft någon lagstadgad status. Bestämmelsen är sålunda ny.

Enligt grundlagens 93 § 1 mom. leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Enligt regeringens proposition om grundlagsreformen är det inte ändamålsenligt att i grundlagen ta in mera detaljerade bestämmelser om samarbetet i frågor som gäller skötseln av utrikespolitiken. Sådana bestämmelser kan tas in i författningar på lägre nivå (RP 1/1998 rd, s.145/II). Riksdagens grundlagsutskott förerade sig om denna uppfattning i sitt betänkande med anledning av propositionen (GrUB 10/1998 rd, s. 26/I) men ansåg att den nya grundlagen såtillvida skiljde sig från den tidigare normeringen att det är ändamålsenligt att regeringen gör en helhetsbedömning av i vilken utsträckning det är skäl att förnya de nuvarande bestämmelserna om skötseln av utrikespolitiken.

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott är ett viktigt samarbetsorgan. Enligt gällande 44 § 4 mom. i reglementet för statsrådet skall i utskottet förberedelsevis behandlas viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och Finlands övriga rela-

tioner till främmande makter samt frågor som gäller samordning av dessa ärenden. Presidentens deltagande i utskottets möten innebär att utskottet som är ett beredningsorgan delvis får karaktären av ett egentligt beslutsorgan. Vidare innebär deltagandet att presidenten får parlamentarisk uppbackning också för sådana åtgärder som inte förutsätter formella statsrådsbeslut i enlighet med grundlagens 58 § (GrUB 1/1997 rd, RP 1/1998, s. 145/I). Sådana till statsrådets behörighet hörande ärenden som gäller Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik kan behandlas också vid utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet och presidentens gemensamma möte. På detta sätt blir samarbetsförpliktelserna ömsesidigt tillgodosedd.

Det generella omnämmande av det för behandling av utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden tillsatta utskottets och presidentens gemensamma möte som föreslås i paragrafen innebär att mötets ställning som ett viktigt samarbetsorgan får sin bekräftelse i lagstiftningen. Bestämmelsen kodifierar en konstitutionell praxis som var vedertagen redan före den nya grundlagens ikraftträdande och den föranleder i sig inga ändringsbehov när det gäller de nuvarande utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetsförfarandena. Det finns inget behov att i detalj reglera procedurerna vid utskottets och presidentens gemensamma möte, utan dessa kan lämnas beroende av en flexibel praxis, liksom procedurerna när det gäller statsrådets lagstadgade ministerutskott överhuvudtaget. Enligt förslaget kan det gemensamma mötet sammankallas antingen av statsministern eller av presidenten.

25 §. *Beslutsordningen i ministerierna.* I denna paragraf föreskrivs om ordningen för avgörande av ärenden i ministerierna. Det finns inga bestämmelser om saken i den gällande statsrådslagen, endast i 50 och 53 § i reglementet för statsrådet.

I paragrafens 1 mom. konstateras huvudregeln vara den att ärendena i ministerierna avgörs på föredragning. Med föredragning avses att en föredragande lägger fram ett förslag till avgörande för beslutsfattaren. Såväl ministern som tjänstemännen avgör ärendena på föredragning. Avsikten med föredragningssystemet är att säkerställa en omsorgsfull och grundlig beredning av ärendena samt

att trygga lagliga beslut. Bestämmelserna om föredragningsförfarandet och innehållet i föredragningen är i allmänhet knapphändiga. Föredragandens allmänna uppgift är att skaffa fram behövlig utredning, bereda ärendet och avfatta ett förslag till avgörande. I momentet föreskrivs inte vilka som kan vara föredragande i ett ministerium. Det är emellertid klart att endast en ministerietjänsteman kan vara föredragande. T.ex. de som är anställda i arbetsavtalsförhållande och de som är tjänstemän inom den förvaltning som lyder under ministeriet kan inte ens få ett särskilt förordnande att vara föredragande i ministeriet. Bestämmelser om ministeriernas föredragande finns för närvarande i 31 § i reglementet för statsrådet. Enligt denna paragraf har det varit möjligt att förordna också tjänstemän inom den förvaltning som är underställd ministeriet till föredragande i vissa ärenden. Detta har emellertid inte skett i praktiken. I enskilda ärenden begränsas prövningsrätten när det gäller tilldelning av föredragningsuppgifter eller utbyte av föredragande av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna, framförallt av principen om ändamålsbundenhet. I fråga om ministeriernas föredragandes uppgifter och ansvar hänvisas till det som i motiveringen till lagförslaget 21 § konstateras om statsrådets föredragande.

Enligt det föreslagna momentet kan avvikelser från föredragningsförfarandet göras endast av särskilda skäl, om så föreskrivs genom en statsrådsförordning. Det är inte ändamålsenligt att ordna föredragning för alla de grupper av ärenden som avgörs i ett ministerium. Mindre betydelsefulla ärenden och sådana förvaltningsärenden som förutsätter ett exceptionellt stort antal beslut avgörs i allmänhet utan föredragning. Med särskilda skäl avses i den föreslagna bestämmelsen bl.a. sådana ärenden. I 50 § 2 mom. i det gällande reglementet för statsrådet föreskrivs om ärenden som kan avgöras utan föredragning. Till denna kategori hör ärenden som gäller ministeriets interna personal- och ekonomiförvaltning, med undantag för ärenden som gäller anställningsförhållanden samt registrerings- och diariieföringsåtgärder. I ministeriernas arbetsordningar finns också bestämmelser om vissa andra ärenden som avgörs utan föredragning. Genom statsrådsför-

ordning föreskrivs om avvikelser från föredragningsförfarandet.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. föreskrivs i överensstämmelse med lagförslagets 17 § 3 mom. samt gällande 53 § 3 mom. i reglementet för statsrådet att föredragandens mening skall antecknas i arkivexemplaret av expeditionen om den avviker från beslutet. En förutsättning för att föredraganden skall befrias från sitt ansvar enligt grundlagens 118 § 2 mom. är att föredraganden reserverar sig mot beslutet. Eftersom ministerierna inte längre använder beslutsförteckningar skall föredragandens avvikande mening antecknas i arkivexemplaret av expeditionen.

26 §. *Förhinder för republikens president.* I denna paragraf föreskrivs att statsrådets allmänna sammanträde kan konstatera att presidenten har förhinder. Vidare föreskrivs om föredragning och tillkännagivande. Paragrafen motsvarar till sitt väsentliga innehåll den gällande statsrådslagens 11 §.

Enligt grundlagens 59 § skall, när republikens president har förhinder presidentens uppgifter skötas av statsministern eller, om också statsministern har förhinder av den minister som är statsministerns ställföreträdare. Bestämmelsen gäller både situationer där presidenten har tillfälligt förhinder och situationer där presidenten har bestående förhinder, även om det i grundlagens 55 § 3 mom. föreskrivs att en ny president skall väljas så snart som möjligt om presidenten har bestående förhinder. Enligt samma bestämmelse är det statsrådet som konstaterar att presidenten har bestående förhinder. Med bestående förhinder avses ett tillstånd, t.ex. en allvarlig sjukdom, som innebär att presidenten blir permanent oförmögen att utöva sitt ämbete (RP 1/1998 rd, s. 103/II).

Ett tillfälligt förhinder kan vara t.ex. en sjukdom eller motsvarande tvingande skäl som tillfälligt hindrar presidenten att sköta sina uppgifter. Enligt vedertagen tolkningspraxis utgör presidentens utrikesresor ett tillfälligt hinder endast i sådana fall då det medan resan pågår behövs sådana presidentbeslut som presidenten skall fatta i statsrådet (RP 1/1998 rd, s. 110/I). Ett sådant tillfälligt förhinder kan vara känt redan före resan eller också kan det uppkomma under resan, om det konstateras ett beslutsbehov och presi-

denten inte anser sig kunna återvända för att behandla ärendena. Förhindret och behovet av en ställföreträdare konstateras då endast med avseende på den aktuella beslutssituationen. I praktiken förekommer det endast i undantagsfall situationer där presidenten har tillfälligt förhinder, eftersom tidpunkterna för presidentföredragningarna fastställs i samråd med statsrådets kansli och republikens presidents kansli. Presidentens utrikesresor kan sålunda samordnas med föredragningstidpunkterna. Enligt vedertagen praxis är statsministern eller en annan minister som sköter presidentens uppgifter förhindrad att samtidigt sköta ministeruppgifterna.

Grundlagens bestämmelser anses gälla endast situationer där presidenten har förhinder, inte jävssituationer. Eftersom det inte finns några uttryckliga jävsbestämmelser gällande presidenten torde jäv som är jämförbart med domarjäv eller tjänstemannajäv inte komma i fråga vid presidentens beslutsfattande (RP 1/1998 rd, s. 110/II).

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. kan statsrådets allmänna sammanträde konstatera att presidenten har förhinder. För tydlighetens skull föreslås också en hänvisningsbestämmelse till grundlagens bestämmelse om skötsel av presidentens uppgifter då presidenten har förhinder. Dessutom föreslås att föredragningen av dessa ärenden, liksom för närvarande, ankommer på justitieministeriet. Statsrådets kansli svarar för de ärenden gällande republikens presidents kansli som skall behandlas i statsrådet, men det är inte motiverat att ge statsrådets kansli, som leds av statsministern, behörighet i situationer där presidenten har förhinder, med beaktande av att statsministern är ställföreträdare för presidenten. Meddelandet om att presidenten har förhinder skall föredras vid det allmänna sammanträdet efter att justitieministeriet har underrättats om saken. Också i det fall att presidenten har bestående förhinder skall ärendet i statsrådet föredras från justitieministeriet. I praktiken är det republikens presidents kansli som på presidentens vägnar meddelar att presidenten är förhindrad att delta i presidentföredragningen.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. föreskrivs om skyldigheten att tillkännage att presidenten har bestående förhinder genom

ett meddelande som publiceras i Finlands författningssamling. På grund av ärendets betydelse skall förhindret tillkännages genom statsrådets meddelande och inte såsom tidigare genom justitieministeriets meddelande. I meddelandet skall också konstateras vem som har övertagit presidentens uppgifter. Det meddelas inte längre i Officiella tidningen eller i Finlands författningssamling att presidenten har tillfälligt förhinder. I lagen föreslås inte längre någon bestämmelse om skyldigheten att underrätta riksdagens talman i det fall att den minister som sköter presidentens åligganden är riksdagsledamot. I praktiken kommer emellertid talmannen att bli underrättad eftersom en minister som är riksdagsledamot enligt grundlagens 48 § 1 mom. inte kan delta i riksdagsarbetet medan han eller hon sköter presidentens uppgifter.

4 kap. Särskilda bestämmelser

27 §. *Närmare bestämmelser.* I paragrafen föreskrivs om bemyndigande att utfärda förordning om statsrådets verksamhet och organisationsform. Enligt paragrafen skall närmare bestämmelser om saken utfärdas i reglementet för statsrådet.

Avsikten är att i reglementet skall utfärdas bestämmelser om statsrådets allmänna sammanträde, om beredningen av ärenden och om ministerutskottet samt gemensamma bestämmelser om ministerierna, liksom i det gällande reglementet för statsrådet. I reglementet skall med stöd av lagförslagets 2 § också föreskrivas om ministeriernas ansvarsområden. Dessa bestämmelser skall vara mera allmänt utformade än de nuvarande och beskriva ministeriernas ansvarsområden på ett allmänt plan. För att förbättra informationen om ansvarsområdena föreslås att i föredragningspromemorian om reglementet tas in fullständiga uppgifter om ministeriernas ansvarsområden. I de statsrådsförordningarna om ministerierna föreskrivs närmare om ministeriernas ansvarsområden. I reglementet för statsrådet skall också föreskrivas om utnämning av statsrådets tjänstemän, om vissa behörighetsvillkor, om fördelningen av uppgifter mellan statssekreteraren och kanslichefen samt om statssekreterarens behörighet.

Lagförslaget innehåller också flera andra

bestämmelser som bemyndigar statsrådet att utfärda förordningar. Utöver lagförslagets 2 § om ministeriernas ansvarsområden och fördelningen av ärenden samt lagförslagets 7 § 2 mom. om ministeriernas organisationsform och de allmänna grunderna för verksamheten, som nämns ovan, hör till denna kategori av bestämmelser lagförslagets 9 § 2 mom. om samordningen av beredningen och behandlingen av ärenden som skall beslutas inom Europeiska unionen, lagförslagets 12 § 2 mom. om ärenden som skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde, 13 § 1 mom. om fördelning av utnämningssammanträdet mellan det allmänna sammanträdet och ministerierna, 15 § 2 mom. om grunderna för delegering av beslutanderätt inom ministerierna, 16 § 3 mom. om ministerietjänstemäns rätt att förbehålla sig beslutanderätt, 18 § 2 mom. om statsrådsmedlemmars rätt att uppskjuta ärenden, 21 § 2 mom. om föredragande som statsrådet förordnat, 23 § 1 mom. om ministerutskottets uppgifter och sammansättning samt 25 § 1 mom. om föredragningen i ministerierna. Också behörighetsvillkoren för ministerietjänstemän kan, förutom i reglementet för statsrådet, regleras i en statsrådsförordning om respektive ministerium.

I lagförslaget ingår också en bestämmelse som bemyndigar ministerierna att utfärda förordningar. I lagförslagets 7 § 2 mom. föreskrivs att närmare bestämmelser om ministeriets organisationsform och verksamhet kan tas in i ministeriets arbetsordning som utfärdas som en ministerieförordning. I lagförslagets 15 § 2 mom. föreskrivs att närmare bestämmelser om delegering av beslutanderätt utfärdas genom ministeriets arbetsordning.

28 §. *Ikraftträdande.* Lagförslaget innehåller vissa bestämmelser vilkas ikraftträdande är motiverat att förlägga till början av en ny regeringsperiod. Det är sålunda ändamålsenligt att den nya lagen träder i kraft då den nya regering som utnämns efter riksdagsvalet år 2003 inleder sin verksamhet. Det kan emellertid inte på förhand fastställas exakt när regeringen utnämns. Eventuellt är det inte möjligt att tidsplanera stadfästelsen av lagen så att ikraftträdelsepunkten kan preciseras i det skedet. Av denna anledning blir det nödvändigt att utfärda en statsrådsförord-

ning om ikraftträdelsen. Situationen uppfyller de krav som grundlagens 79 § 3 mom. ställer för att i en lag av särskilda skäl skall kunna anges att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning. Det föreslås att den föregående regeringen utfärdar en statsrådsförordning om lagens ikraftträdande efter att datum för utnämning av den nya regeringen har fastställts.

1.2. Lag om ändring av statstjänstemannalagen

5 §. I denna paragraf föreskrivs om möjligheten att överföra statstjänster till en annan enhet eller till ett annat ämbetsverk än den enhet eller det ämbetsverk där tjänsten ursprungligen inrättades. Det föreslås att den gällande paragrafen ändras så att ministeriernas statssekreterartjänster vid behov kan flyttas från ett ministerium trots att de enligt statstjänstemannalagens 4 § 2 mom. 3 punkten är tjänster som skall specificeras i statsbudgeten. Enligt statstjänstemannalagens gällande 5 § 1 mom. kan tjänster som har specificerats i statsbudgeten inte överföras till ett annat ämbetsverk på det sätt som föreskrivs i statstjänstemannalagen, utan överföringen förutsätter att riksdagen beslutar ändra statsbudgeten.

I paragrafens 1 mom. föreskrivs om möjligheten att överföra en statssekreterartjänst till ett annat ministerium. En sådan överföring kan behövas då en ny regering bildas eller då arbetsfördelningen mellan ministrarna ändras. I sådana fall kan antalet ministrar i ministerierna ändras, vilket innebär att också antalet statssekreterare vid ministerierna måste ändras. Om en tjänst inte är vakant kan den överföras endast med tjänstemannens samtycke. En tjänst kan överföras med stöd av statstjänstemannalagens 5 § medan anslag kan överföras till ett annat ministerium så som föreskrivs i 7 a § 2 mom. i lagen om statsbudgeten. Enligt bestämmelsen beslutar statsrådet på företrädet från finansministeriet om överföring av anslag till ett ämbetsverk inom samma ministeriums förvaltningsområde.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. föreskrivs om beslutsfattandet vid överföring av statssekreterartjänster. Enligt den föreslagna

bestämmelsen skall statsrådet besluta om överföringen på samma sätt som det beslutar om överföring av tjänster som specificeras i statsbudgeten inom samma ämbetsverk samt om överföring av andra tjänster till ett ämbetsverk inom ett annat ministeriums förvaltningsområde. Beslutet om överföring av en tjänst kan fattas samtidigt som beslutet om överföringen av motsvarande anslag.

Paragrafens 3 mom. motsvarar den gällande bestämmelsen.

7 §. I denna paragraf föreskrivs om statstjänster som endast finska medborgare kan utnämnas till. Enligt paragrafens 1 mom. 2 punkten förutsätts att ministeriernas högsta tjänstemän, börjande från byråcheferna, är finska medborgare. Utgångspunkten för grundlagens 125 § 1 mom. är den att genom lag kan bestämmas att endast finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. I denna grundlagsbestämmelse ingår också principen att krav på medborgarskap skall ställas endast i begränsad utsträckning och av motiverad anledning.

Den nya statssekreterartjänsten hör vid sidan av kanslichefstjänsten till ett ministeriums högsta tjänster. Det kan anses motiverat att när det gäller dessa tjänster ställa krav på medborgarskap, framförallt med tanke på att de uppgifter som hör till tjänsterna. Uppgifterna har ett nära samband med statsledningen och de nationella intressena. Statssekreteraren skall enligt förslaget vara ministerns närmaste medhjälpare och även ställföreträdare i flera olika situationer. På statssekreteraren ställs samma medborgarskapskrav som enligt grundlagens 60 § 1 mom. på ministern.

På de grunder som nämns ovan föreslås att till paragrafens 1 mom. 2 punkten fogas ett omnämnande om statssekreterare. För närvarande har vissa ministeriers kanslichefer benämningen statssekreterare. För tydlighetens skull föreslås att dessa tjänster i statstjänstemannalagen benämns statssekreterare såsom kanslichef.

26 §. I denna paragraf föreskrivs om höga statstjänster för vilka uppsägningskyddet avviker från det som föreskrivs i statstjänstemannalagens 25 § 2 mom. De tjänstemän som räknas upp i paragrafen kan sägas upp då skäl därtill föreligger. Detta motiveras med dessa tjänstemäns ställning och befo-

genheter, som förutsätter att de skall ha särskilt förtroende eller stå under särskild övervakning. De högsta tjänstemännens resultatansvar för förvaltningen förutsätter att deras anställningsförhållande kan avslutas då resultatmålen inte uppnås av orsaker som beror på dem (RP 291/1993 rd, s. 37-38). Det föreslås att till paragrafen fogas statssekreteraren och ministrernas specialmedarbetare. I övrigt kvarstår paragrafen oförändrad.

26 a §. I paragrafen föreskrivs om grunderna för uppsägning av statssekreteraren och ministrernas specialmedarbetare. Dessa tjänstemän skall ha ministrernas särskilda förtroende. Om de förlorar förtroendet skall deras anställningsförhållande kunna avslutas även om sådana grunder som avses i statstjänstemannalagens 25 § 2 mom. eller i 26 § inte föreligger. Förlust av ministrernas förtroende kompletterar i fråga om dessa tjänster uppsägningsgrunderna enligt ovan nämnda bestämmelser.

1.3. Lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen

15 §. *Utnämmande myndighet.* I denna paragraf föreskrivs om utnämning av en statssekreterare såsom kanslichef vid utrikesministeriet. Till åtskillnad från den statssekreterare som utses för ministrernas mandatperiod föreslås att som benämning på den statssekreterare som verkar som kanslichef används statssekreterare såsom kanslichef.

Paragrafens 2 mom. förblir oförändrad.

16 §. *Skyldighet för statssekreterare såsom kanslichef och för understatssekreterare att övergå till annan tjänst.* I denna paragraf föreskrivs om skyldigheten för utrikesministeriets statssekreterare såsom kanslichef att övergå till en annan tjänst. Till åtskillnad från den statssekreterare som utses för ministrernas mandatperiod föreslås att som benämning på den statssekreterare som verkar som kanslichef används statssekreterare såsom kanslichef.

29 §. *Beslut av republikens president utan statsrådets förslag till avgörande.* I denna paragraf föreskrivs om de ärenden inom utrikesförvaltningen som presidenten beslutar utan statsrådets förslag till avgörande. Till denna kategori hör beviljande av sådana titlar

som avses i 28 § 1 mom. i lagen om utrikesförvaltningen.

Till paragrafen föreslås bli fogad en mot den nuvarande statsrådslagens 5 § 2 punkten svarande bestämmelse om agremang på begäran av en annan stat. Med agremang avses en stats godkännande av en annan stats representant. Enligt artikel 4 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (FördrS 4/1970) skall den sändande staten förvissa sig om att den person, som den avser att akkreditera såsom beskickningschef hos den mottagande staten har beviljats agremang av denna.

Enligt den föreslagna bestämmelsen skall presidenten fortfarande besluta om ärendet utan statsrådets förslag till avgörande och ärendet skall inte förberedelsevis behandlas vid det allmänna sammanträdet. Ärendet har på grund av sitt innehåll inte en sådan vidsträcktare betydelse som skulle förutsätta att det behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde (se GrUU 15/1999 rd). Av denna anledning är det möjligt att avvika från den i grundlagens 58 § 1 mom. föreskrivna huvudregeln för presidentens beslutsfattande, enligt vilken presidenten fattar sina beslut utifrån statsrådets förslag till avgörande.

2. Närmare föreskrifter och bestämmelser

Propositionen förutsätter att det gällande reglementet för statsrådet förnyas i sin helhet och likaså att statsrådets förordningar om ministerierna och ministeriernas såsom ministerieförordningar utfärdade arbetsordningar förnyas.

Avsikten är att i reglementet för statsrådet skall utfärdas gemensamma bestämmelser om statsrådets allmänna sammanträde, ministeriernas ansvarsområden, beredningen av ärenden och ministerutskotten samt om ministerierna. I reglementet föreslås mera allmänt utformade bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden än de nuvarande. Närmare bestämmelser om ansvarsområdena skall tas in i de som statsrådsförordningar utfärdade förordningarna om ministerierna. På detta sätt minskas behovet att göra ändringar i reglementet, samtidigt som koordineringen mellan ministeriernas ansvarsområden kan bibe-

hållas i behövlig utsträckning.

I statsrådsförordningar om ministerierna föreskrivs om de allmänna grunderna för respektive ministeriums organisationsform och verksamhet. Till denna kategori av ärenden hör detaljerna i ministeriets ansvarsområde, den grundläggande strukturen i ministeriets organisation samt de grundläggande bestämmelserna om ministeriets personal och om behörighetsvillkoren för den samt om utnämning och likaså de grundläggande bestämmelserna om beredningen och avgörandet av ärenden samt förbehållande av beslutanderätt, till de delar som för samtliga ministerier gemensamma bestämmelser om dessa frågor inte har tagits in i reglementet för statsrådet.

I de som ministerieförordningar utfärdade arbetsordningarna skall tas in närmare bestämmelser om ministeriernas organisationsform och verksamhet.

Till statstjänstemannaförordningen föreslås bli fogade bestämmelser om utnämning av statssekreterare och visstidsanställda specialmedarbetare för ministrarna. Dessa tjänster tillsätts utan att de förklaras lediga att söka och utan att det meddelas att de är vakanta.

Statsministern kan med stöd av den föreslagna statsrådslagens 17 § 1 mom. och 22 § 1 mom. utfärda allmänna bestämmelser om föredragning av ärenden.

Med denna proposition följer ett preliminärt utkast till reglemente för statsrådet.

3. Ikraftträdande

Det är motiverat att de föreslagna lagarnas ikraftträdande förläggs till början av den nya regeringens mandatperiod. Av denna anledning är det ändamålsenligt att lagarna träder i kraft då den nya regering som utnämns efter riksdagsvalet år 2003 inleder sin verksamhet. Den exakta tidpunkten för utnämningen av regeringen kan inte fastställas på förhand och ikraftträdelse tidpunkten kan eventuellt inte heller preciseras i det skede då lagen stadfästs. Av denna anledning föreslås att ikraftträdelse tidpunkten fastställs genom en statsrådsförordning. Förordningen skall utfärdas av den föregående regeringen efter att utnämningsdatum för den nya regeringen har

fastställts.

4. Lagstiftningsordning

Flera av de föreslagna bestämmelserna har beröringspunkter med grundlagen. Bestämmelserna har huvudsakligen samband med grundlagens 5 kap. som gäller republikens president och statsrådet. De föreslagna bestämmelsernas beröringspunkter med grundlagen behandlas utförligt i detaljmotiveringen. I detta sammanhang uppmärksammas endast några omständigheter.

Enligt grundlagens 68 § 3 mom. skall det högsta antalet ministerier och de allmänna grunderna för inrättande av ministerier fastställas genom lag. De krav som grundlagen ställer kan uppfyllas också genom att de nuvarande ministerierna räknas upp i statsrådslagen, vilket skulle innebära att denna måste ändras för att ett nytt ministerium skall kunna inrättas.

Till statsrådet hör enligt grundlagens 60 § 1 mom. statsministern och ett behövligt antal andra ministrar. Grundlagen förutsätter inte att det högsta antalet ministrar regleras i lag. Det föreslås att i statsrådslagen inte tas in någon bestämmelse om det högsta antalet ministrar, eftersom en sådan bestämmelse inte behövs.

I grundlagens 66 § finns särskilda bestämmelser om statsministerns uppgifter. Den omständigheten att statsministern på grund av det nuvarande regeringssättet och genom grundlagens har fått en mera framträdande ställning har beaktats också i den föreslagna lagen om statsrådet, särskilt i 3 §.

I propositionen föreslås att som medhjälpare till en minister för dennas mandatperiod skall kunna tillsättas en statssekreterare, som skall ha ministerns förtroende. Enligt grundlagens 125 § 2 mom. är de allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. De allmänna utnämningsgrunderna skall tolkas i samband med de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för respektive tjänst (RP 1/1998 rd, s. 180/I). Av det särskilda förtroendeförhållandet mellan ministern och statssekreteraren följer att vid tillämpningen av de allmänna utnämningsgrunderna för dessa tjänster skall vid bedömning-

en av behörigheten fästas särskilt avseende vid det personliga förtroendet och lämpligheten, snarare än vid de formella meriterna och erfarenheten.

Grundlagens 67 § och 68 § 2 mom. ställer krav på ordnandet av beslutanderätten i statsrådet och i ministerierna. Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt betydelsefulla ärenden samt de övriga ärenden vilkas betydelse kräver det. De viktigaste ärendena som ankommer på ett ministerium avgörs i ministeriet av ministern.

De kan inte delegeras till en ministerietjänsteman. Dessa utgångspunkter beaktas i den föreslagna statsrådslagens 12 och 14-16 §.

Beredningen av propositionen har skett i överensstämmelse med grundlagens bestämmelser och regeringen ser inget hinder för att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning.

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

1.

Lag**om statsrådet**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Statsrådets organisation och indelning i ansvarsområden

1 §

Statsrådets organisation

I statsrådet finns följande ministerier:

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

Vid statsrådet finns justitiekanslersämbetet, om vilket föreskrivs särskilt.

2 §

Ministeriernas ansvarsområden

Bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem utfärdas genom lag eller genom förordning av statsrådet.

3 §

Statsministern

Bestämmelser om statsministerns uppgift att leda statsrådet finns i grundlagen.

Statsministern övervakar genomförandet av regeringsprogrammet och är ordförande för de ministerutskott som avses i 23 § 1 mom.

Statsministern svarar för att beredningen och behandlingen av ärenden som avgörs i Europeiska unionen samordnas i statsrådet.

4 §

Ministrarna

En minister är chef för ett ministerium eller behandlar ärenden som hör till ministeriernas ansvarsområden.

Statsrådet beslutar om arbetsfördelningen mellan ministrarna i ett ministerium.

Varje minister har en titel som motsvarar uppgifterna. Titeln fastställs vid utnämningen till minister.

5 §

Ministrarnas ställföreträdare

Statsrådet förordnar någon annan minister till ställföreträdare för statsministern och för de övriga ministrarna, för den händelse att statsministern eller någon av de andra ministrarna på grund av tillfälligt förhinder inte kan sköta sina uppgifter. I övrigt gäller om statsministerns ställföreträdare vad som föreskrivs i grundlagen.

Statsrådet kan särskilt förordna ställföreträdare för ministrarna i ministerutskotten.

6 §

Statssekreterare

För en ministers mandatperiod kan utnännas en statssekreterare med uppgift att biträda ministern. Ministern kan förordna stats-

sekreteraren till sin ställföreträdare när det gäller uppgifter som har samband med beredning av ärenden.

7 §

Ministeriernas organisation

Ett ministerium indelas i avdelningar och vid behov i andra verksamhetsenheter för att ministeriets uppgifter skall kunna skötas ändamålsenligt.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs om ministeriets organisationsform och det allmänna organiserandet av dess verksamhet. Närmare bestämmelser om saken kan utfärdas genom ministeriets arbetsordning, som utfärdas som en ministerieförordning.

8 §

Ansvarsområdena i internationella ärenden

Fördrag och andra internationella förpliktelser behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde fördraget eller förpliktelsen enligt sakinnehållet hör.

Utrikesministeriet behandlar fördrag och övriga internationella förpliktelser som är förenade med betydelsefulla utrikes- och säkerhetspolitiska synpunkter. Ärenden som gäller ändringar i Europeiska unionens grundfördrag behandlas av utrikesministeriet i samråd med statsrådets kansli.

Utrikesministeriet bistår vid samordningen av sådana i 1 mom. avsedda internationella ärenden som skall behandlas vid olika ministerier. Statsrådets kansli samordnar ärenden som gäller ändringar i Europeiska unionens grundfördrag samt fördrag som skall behandlas inom Europeiska unionen och ärenden som gäller andra internationella förpliktelser dock på det sätt som föreskrivs i 9 § 2 mom.

9 §

Ansvarsområdena i ärenden som avgörs i Europeiska unionen

Ärenden som avgörs i Europeiska unionen behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet enligt sakinnehållet hör.

Statsrådets kansli samordnar beredningen och behandlingen av ärenden som avgörs i Europeiska unionen, om inte något annat föreskrivs om en viss ärendegrupp genom förordning av statsrådet.

10 §

Avgörande av behörighetsfrågor

Statsrådet avgör på framställning av statsministern meningsskiljaktigheter om vilket ministerium som skall behandla ett visst ärende.

Statsrådet kan också besluta vilket ministerium som skall behandla ett sådant vittsyftande eller principiellt viktigt ärende som berör flera än ett ministeriums ansvarsområden.

11 §

Verkningar av förändringar i ansvarsområdena

När indelningen av ministeriernas ansvarsområden ändras skall ämbetsverken, inrättningarna, organen och bolagen inom ett ministeriums förvaltningsområde överföras till det ministeriums förvaltningsområde som de hör till enligt den nya indelningen. Också anhängiga ärenden, av ministeriet ingångna avtal och övriga förbindelser samt rättigheter och skyldigheter som följer av dem skall överföras till det ministerium som de hör till enligt den nya indelningen.

Statsrådet kan i överensstämmelse med en ändring i indelningen av ministeriernas ansvarsområden överföra en tjänst som har inrättats vid ett ministerium till ett annat ministerium. Likaså kan en i 9 § 1 mom. stats-tjänstemannalagen (750/1994) avsedd tjänsteman som utnämns för viss tid överföras till ett annat ministerium till utgången av den tid för vilken tjänstemannen har utnämns. En tjänst och en tjänsteman kan överföras utan tjänstemannens samtycke endast om överföringen inte påverkar på tjänstemannens frihet att välja bostadsort.

I lagen om statsbudgeten (423/1988) föreskrivs om överföring av anslag när ett ministeriums ansvarsområde ändras.

2 kap.

Avgörande av ärenden i statsrådet

12 §

Statsrådets beslutsfattande

De ärenden som ankommer på statsrådet avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller i ett ministerium.

Vid allmänt sammanträde avgörs de förslag till avgörande som föreläggs republikens president samt ärenden som gäller statsrådsförordningar och statsrådets meddelanden, redogörelser och skrivelser till riksdagen och likaså sådana ärenden som avgörs i Europeiska unionen samt övriga ärenden, om deras samhällspolitiska eller ekonomiska betydelse förutsätter det. Bestämmelser om ärenden som skall avgöras vid allmänt sammanträde finns i grundlagen, annan lag och statsrådsförordning.

Andra på statsrådet ankommande ärenden än de som avses i 2 mom. avgörs i ett ministerium.

13 §

Utnämningsrätt

De tjänster vid ministerierna som inte enligt grundlagen eller någon annan lag skall tillsättas av republikens president tillsätts av statsrådet. I reglementet för statsrådet föreskrivs om fördelningen av utnämningsrätten mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna.

Om det någon annanstans i lag eller i förordning föreskrivs att tillsättningen eller överföringen av en tjänst och förordnande till en tjänst ankommer på statsrådet, skall ärendet avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde.

14 §

Överföring av ärenden till allmänt sammanträde

Ärenden som ankommer på ett ministerium

kan i enskilda fall överföras till allmänt sammanträde, om de anses vara så vittsyftande eller principiellt viktiga att de skall avgöras vid allmänt sammanträde. Beslutet om överföring fattas vid allmänt sammanträde på framställning av statsministern eller den minister som saken gäller.

Besvärs- eller underställningsärenden får dock inte överföras till allmänt sammanträde.

15 §

Avgörande av ärenden i ministerierna

Den minister till vars ansvarsområde ärendena hör avgör dem samt leder ministeriets verksamhet enligt arbetsfördelningen.

Andra än samhälleligt eller ekonomiskt betydelsefulla ärenden som ankommer på ett ministerium kan delegeras till ministeriets föredragande tjänstemän. Ministern beslutar om utfärdande av ministerieförordningar. Genom förordning av statsrådet föreskrivs om grunderna för delegering av beslutanderätt. Närmare bestämmelser om saken kan utfärdas genom ministeriets arbetsordning.

16 §

Förbehållande av beslutanderätt i ministerierna

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

Om en tjänsteman anser att ett ärende som ankommer på honom eller henne i ett enskilt fall är samhälleligt eller ekonomiskt betydelsefullt, skall ministern underrättas om ärendet innan det avgörs.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs om en ministerietjänstemans rätt att förbehålla sig beslutanderätten i ärenden som annars skulle avgöras av någon underlydande.

3 kap.

Beslutsordning

17 §

Beslutsordningen vid statsrådets allmänna sammanträde

Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs ärendena på föredragning av en föredragande vid statsrådet. Statsministern kan utfärda allmänna bestämmelser om vilka tjänstemän som skall vara närvarande vid sammanträdet.

Vid sammanträdet skall den minister vars ansvarsområde ett ärende hör till först säga sin mening om det. Vid meningsskiljaktighet avgörs ärendet genom omröstning, varvid samma förfarande iakttas som vid en kollegial domstol.

Om föredragandens mening avviker från beslutet, skall den på föredragandens begäran antecknas i protokollet över statsrådets allmänna sammanträde.

18 §

Uppskjutande av behandlingen

Statsrådet kan skjuta upp behandlingen av ett ärende vid allmänt sammanträde.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs om statsrådsmedlemmarnas rätt att få ett avgörande uppskjutet för att kunna sätta sig in i ärendet.

19 §

Föredragning för republikens president

Ärenden som skall avgöras av republikens president föredras för presidenten i statsrådet. Vid presidentföredragningen skall minst fem ministrar delta i behandlingen. Vid presidentföredragningen för presidenten ordet.

Presidenten fattar sina beslut i statsrådet på föredragning av den minister till vars ansvarsområde ärendet hör. Ett ärende som presidenten avgör på förslag av statsrådet skall av den behöriga ministern föredras för presidenten i enlighet med statsrådets förslag till

avgörande.

Presidenten beslutar om militära kommandomål och militära utnämningsärenden samt om ärenden som gäller republikens presidents kansli enligt vad som föreskrivs särskilt om dessa mål och ärenden.

I grundlagen föreskrivs om återgång av ärenden till statsrådet för beredning.

20 §

Presidentens beslut utan förberedande behandling vid statsrådets allmänna sammanträde

Ett ärende tas inte till förberedande behandling vid statsrådets allmänna sammanträde, om republikens president enligt grundlagen eller någon annan lag skall avgöra det utan statsrådets förslag till avgörande.

21 §

Statsrådets föredragande

Vid statsrådets allmänna sammanträde föredras ärendena av de ministerietjänstemän som republikens president och statsrådets allmänna sammanträde har utnämnt samt av de föredragande som statsrådet har förordnat.

Bestämmelser om behörighetsvillkoren för de föredragande som statsrådet förordnar kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

22 §

Föredragningar

Statsministern bestämmer föredragningsdagarna vid statsrådets allmänna sammanträden samt föredragningsordningen.

Statsministern kan bestämma när ett ärende som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde senast skall föredras.

Statsrådets kansli fastställer i samverkan med republikens presidents kansli tidpunkterna för presidentföredragningarna i statsrådet.

23 §

Ministerutskott

I statsrådet finns ministerutskott för beredning av utrikes- och säkerhetspolitiken, ärenden som gäller Europeiska unionen, finansiella ärenden och finanspolitiken. Ministerutskottens ledamöter skall vara medlemmar av statsrådet. Närmare bestämmelser om utskottens uppgifter och sammansättning utfärdas vid behov genom förordning av statsrådet.

Statsrådet kan vid behov tillsätta också andra ministerutskott.

24 §

Genensamma möten mellan ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden och republikens president

Ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden kan för beredning av ärenden hålla möten tillsammans med republikens president.

25 §

Beslutsordningen i ministerierna

I ministerierna avgörs ärendena på föredragning, om inte något annat av särskilda skäl föreskrivs genom förordning av statsrådet.

Om föredragandens mening avviker från beslutet, skall den på föredragandens begäran antecknas i arkivexemplaret av expeditionen.

26 §

Förhinder för republikens president

Förhinder för republikens president konstateras vid statsrådets allmänna sammanträde. I grundlagen föreskrivs om skötsel av presidentens uppgifter då presidenten har förhinder. Ärenden som gäller förhinder för presidenten skall vid allmänt sammanträde föredras från justitieministeriet.

Om presidenten har bestående förhinder skall detta tillkännages genom ett meddelande av statsrådet som publiceras i Finlands författningssamling.

4 kap.

Särskilda bestämmelser

27 §

Reglementet för statsrådet

I reglementet för statsrådet, som utfärdas som en statsrådsförordning, utfärdas närmare bestämmelser om statsrådets verksamhet och organisationsform samt om behörighetsvillkoren för tjänstemännen.

28 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

Genom denna lag upphävs lagen den 30 mars 1922 om statsrådet (78/1922) jämte ändringar.

Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder ikraft.

2.

Lag**om ändring av statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i statstjänstemannalagen av den 19 augusti 1994 (750/1994) 5 §, 7 § 1 mom. 2 punkten och 26 §, av dessa lagrum 7 § 1 mom. 2 punkten sådan den lyder i lag 281/2000 och 26 § sådan den lyder i lag 480/1999, samt

fogas till lagen en ny 26 a § som följer:

5 §

En tjänst kan överföras till en annan enhet vid samma ämbetsverk än den som den har inrättats vid, och en tjänst som inte specificeras i statsbudgeten kan även överföras till ett annat ämbetsverk. Ett ministeriums statssekreterartjänst som specificeras i statsbudgeten kan dock överföras till ett annat ministerium. När en tjänst överförs till ett annat ämbetsverk skall ett behövt anslag överföras till dess förfogande så som föreskrivs i 7 a § lagen om statsbudgeten (423/1988). Om en tjänst inte är vakant kan den överföras endast med tjänstemannens samtycke.

Tjänster som specificeras i statsbudgeten överförs till en annan enhet inom samma ämbetsverk, ett ministeriums statssekreterartjänst till ett annat ministerium samt andra tjänster till ett ämbetsverk inom ett annat ministeriums förvaltningsområde genom beslut av statsrådet.

Andra tjänster än sådana som specificeras i statsbudgeten överförs till en annan enhet inom samma ämbetsverk genom beslut av detta, om inte något annat stadgas genom förordning, och till ett annat ämbetsverk inom samma ministeriums förvaltningsområde genom beslut av ministeriet.

7 §

Till följande tjänster kan endast finska medborgare utnännas:

2) tjänster som statssekreterare, statssekreterare såsom kanslichef, kanslichef, avdel-

ningschef och byråchef samt motsvarande eller högre tjänster vid ett ministerium,

26 §

Utöver vad som i 25 § 2 mom. bestäms om grunderna för uppsägning gäller att följande tjänstemän kan sägas upp då skäl därtill föreligger:

1) justitiekanslern i statsrådet och justitiekanslersadjointen,

2) kommandören för försvarsmakten,

3) statssekreterare, kanslichef, statssekreterare såsom kanslichef, understatssekreterare och avdelningschef vid ett ministerium samt sådana tjänstemän vid ett ministerium som till tjänsteställningen motsvarar dessa, så som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet;

4) cheferna för de ämbetsverk som anges genom förordning, samt

5) ministerns specialmedarbetare.

26 a §

Utöver vad som i 25 § 2 mom. och 26 § bestäms om grunderna för uppsägning kan statssekreteraren och ministerns specialmedarbetare sägas upp, om han eller hon förlorar den ministers förtroende för vars mandatperiod han eller hon har utnämnts.

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

3.

Lag**om ändring av lagen om utrikesförvaltningen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 25 februari 2000 om utrikesförvaltningen (204/2000) 15, 16 och 29 §
som följer:

15 §

Utnämmande myndighet

Republikens president utnämner statssekreteraren såsom kanslichef och understatssekreterarna vid utrikesministeriet. Presidenten beslutar också om utnämning av den som tjänstgör som statssekreterare såsom kanslichef eller som understatssekreterare till en tjänst som utrikesråd.

Statsrådet eller utrikesministeriet tillsätter övriga tjänster inom utrikesförvaltningen enligt vad som bestäms genom statsrådsförordning.

16 §

Skyldighet för statssekreterare såsom kanslichef och för understatssekreterare att övergå till annan tjänst

Statssekreteraren såsom kanslichef och un-

derstatssekreterarna vid utrikesministeriet är skyldiga att övergå till en tjänst som utrikesråd.

29 §

Beslut av republikens president utan statsrådets förslag till avgörande

Beslut om tilldelande av en titel enligt 28 § 1 mom. samt om agremang på begäran av en annan stat fattas av republikens president utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande.

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

Helsingfors den 30 december 2002

Republikens President**TARJA HALONEN**Statsminister *Paavo Lipponen*

2.

Lag**om ändring av statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i statstjänstemannalagen av den 19 augusti 1994 (750/1994) 5 §, 7 § 1 mom. 2 punkten och 26 §, av dessa lagrum 7 § 1 mom. 2 punkten sådan den lyder i lag 281/2000 och 26 § sådan den lyder i lag 480/1999, samt

fogas till lagen en ny 26 a § som följer:

Gällande lydelse

5 §

En tjänst kan överföras till en annan enhet vid samma ämbetsverk än den som den har inrättats vid, och en tjänst som inte specificeras i statsbudgeten kan även överföras till ett annat ämbetsverk. När en tjänst överförs till ett annat ämbetsverk skall ett behövligt anslag överföras till dess förfogande så som föreskrivs i 7 a § lagen om statsbudgeten (307/92). Om en tjänst inte är vakant kan den överföras endast med tjänstemannens samtycke.

Tjänster som specificeras i statsbudgeten överförs till en annan enhet inom samma ämbetsverk, samt andra tjänster till ett ämbetsverk inom ett annat ministeriums förvaltningsområde genom beslut av statsrådet.

Andra tjänster än sådana som specificeras i statsbudgeten överförs till en annan enhet inom samma ämbetsverk genom beslut av detta, om inte något annat stadgas genom förordning, och till ett annat ämbetsverk inom samma ministeriums förvaltningsområde genom beslut av ministeriet.

Föreslagen lydelse

5 §

En tjänst kan överföras till en annan enhet vid samma ämbetsverk än den som den har inrättats vid, och en tjänst som inte specificeras i statsbudgeten kan även överföras till ett annat ämbetsverk. *Ett ministeriums statssekreterartjänst som specificeras i statsbudgeten kan dock överföras till ett annat ministerium.* När en tjänst överförs till ett annat ämbetsverk skall ett behövligt anslag överföras till dess förfogande så som föreskrivs i 7 a § lagen om statsbudgeten (423/1988). Om en tjänst inte är vakant kan den överföras endast med tjänstemannens samtycke.

Tjänster som specificeras i statsbudgeten överförs till en annan enhet inom samma ämbetsverk, *ett ministeriums statssekreterartjänst till ett annat ministerium* samt andra tjänster till ett ämbetsverk inom ett annat ministeriums förvaltningsområde genom beslut av statsrådet.

Andra tjänster än sådana som specificeras i statsbudgeten överförs till en annan enhet inom samma ämbetsverk genom beslut av detta, om inte något annat stadgas genom förordning, och till ett annat ämbetsverk inom samma ministeriums förvaltningsområde genom beslut av ministeriet.

7 §

Till följande tjänster kan endast finska medborgare utnännas:

2) tjänster som statssekreterare, kanslichef, avdelningschef och byråchef samt motsvarande eller högre tjänster vid ett ministerium,

26 §

Utöver vad som i 25 § 2 mom. bestäms om grunderna för uppsägning gäller att följande tjänstemän kan sägas upp då skäl därtill föreligger:

1) justitiekanslern i statsrådet och justitiekanslersadjointen,
2) kommendören för försvarsmakten,
3) kanslichef, statssekreterare, understatssekreterare och avdelningschef vid ett ministerium samt sådana tjänstemän vid ett ministerium som till tjänsteställningen motsvarar dessa, så som närmare föreskrivs genom förordning, *samt*

4) cheferna för de ämbetsverk som anges genom förordning.

7 §

Till följande tjänster kan endast finska medborgare utnännas:

2) tjänster som statssekreterare, *statssekreterare såsom kanslichef*, kanslichef, avdelningschef och byråchef samt motsvarande eller högre tjänster vid ett ministerium,

26 §

Utöver vad som i 25 § 2 mom. bestäms om grunderna för uppsägning gäller att följande tjänstemän kan sägas upp då skäl därtill föreligger:

1) justitiekanslern i statsrådet och justitiekanslersadjointen,
2) kommendören för försvarsmakten,
3) *statssekreterare*, kanslichef, *statssekreterare såsom kanslichef*, understatssekreterare och avdelningschef vid ett ministerium samt sådana tjänstemän vid ett ministerium som till tjänsteställningen motsvarar dessa, så som närmare föreskrivs genom förordning *av statsrådet*,

4) cheferna för de ämbetsverk som anges genom förordning *av statsrådet, samt*
5) *ministerns specialmedarbetare.*

26 a §

Utöver vad som i 25 § 2 mom. och 26 § bestäms om grunderna för uppsägning kan *statssekreteraren och ministerns specialmedarbetare* sägas upp, om han eller hon förlorar den ministerns förtroende för vars mandatperiod han eller hon har utnämnts.

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

3.

Lag**om ändring av lagen om utrikesförvaltningen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 25 februari 2000 om utrikesförvaltningen (204/2000) 15, 16 och 29 §
som följer:

Gällande lydelse

15 §

Utnämmande myndighet

Republikens president utnämner statssekreteraren och understatssekreterarna vid utrikesministeriet. Presidenten beslutar också om utnämning av den som tjänstgör som statssekreterare eller som understatssekreterare till en tjänst som utrikesråd.

Statsrådet eller utrikesministeriet tillsätter övriga tjänster inom utrikesförvaltningen enligt vad som bestäms genom statsrådsförordning.

16 §

Skyldighet för statssekreterare och för understatssekreterare att övergå till annan tjänst

Statssekreteraren och understatssekreterarna vid utrikesministeriet är skyldiga att övergå till en tjänst som utrikesråd.

29 §

Beslut av republikens president utan statsrådets förslag till avgörande

Beslut om tilldelande av en titel enligt 28 § 1 mom. fattas av republikens president

Föreslagen lydelse

15 §

Utnämmande myndighet

Republikens president utnämner *statssekreteraren såsom kanslichef* och understatssekreterarna vid utrikesministeriet. Presidenten beslutar också om utnämning av den som tjänstgör som *statssekreterare såsom kanslichef* eller som understatssekreterare till en tjänst som utrikesråd.

Statsrådet eller utrikesministeriet tillsätter övriga tjänster inom utrikesförvaltningen enligt vad som bestäms genom statsrådsförordning.

16 §

Skyldighet för statssekreterare såsom kanslichef och för understatssekreterare att övergå till annan tjänst

Statssekreteraren såsom kanslichef och understatssekreterarna vid utrikesministeriet är skyldiga att övergå till en tjänst som utrikesråd.

29 §

Beslut av republikens president utan statsrådets förslag till avgörande

Beslut om tilldelande av en titel enligt 28 § 1 mom. *samt om agremang på begäran av*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande.

en annan stat fattas av republikens president utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande.

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet

Reglemente för statsrådet

I enlighet med statsrådets beslut, fattat på föredragning från statsrådets kansli, föreskrivs med stöd av lagen den 200 om statsrådet (/):

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Reglementets tillämpningsområde

Utöver vad som i grundlagen, lagen om statsrådet samt i någon annan lag eller förordning föreskrivs om statsrådet skall detta reglemente iakttas.

I reglementet ges för ministerierna gemensamma bestämmelser om dessas ansvarsområden, beslutanderätt och delegering av beslutanderätt till tjänstemän, förbehållande av beslutanderätt, föredragning i ministerierna och ministeriernas föredragande samt om behörighetsvillkoren för tjänstemännen och om deras uppgifter.

2 kap.

Avgörande av ärenden i statsrådet

2 §

Behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna

I grundlagen och i lagen om statsrådet ges allmänna bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna.

3 §

Allmänna ärenden som skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde

Vid statsrådets allmänna sammanträde handläggs och avgörs följande *allmänna ärenden*:

1) statsrådets meddelanden, redogörelser, berättelser och skrivelser till riksdagen,

2) riksdagens skrivelser om ärenden som inte hör till republikens presidents uppgifter eller behörighet,

3) statsrådets förordningar och statsrådets förslag till republikens presidents avgöranden,

4) arbetsfördelningen mellan ministrarna samt sådana övriga på statsrådet ankommande ärenden som gäller regeringens konstituerande åtgärder och arbete,

5) Finlands representation vid Europeiska rådets möten samt i rådet då detta sammanträder i sin sammansättning med statsöverhuvuden eller regeringschefer,

6) utseende av kandidater till Europeiska gemenskapernas kommission, Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt, Europeiska centralbankens direktion, Europeiska revisionsrätten, Regionkommittén, Ekonomiska och sociala kommittén, Europeiska kol- och stålgemenskapens rådgivande kommitté och Europeiska atomenergigemenskapens vetenskapliga och tekniska kommitté samt förordnande av kandidater till och representanter i Europeiska investeringsbankens förvaltningsorgan samt utseende av medlemmarna och suppleanterna i Ekonomiska och finansiella kommittén samt be- myndigande att godkänna avtal när avtal om utnämningar behöver ingås enligt fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna,

7) tillsättning av en delegation för förhandlingar om fördrag och om andra internationella förpliktelser eller för internationella möten, när ärendet gäller flera än ett ministerium och beslutanderätten inte ankommer på republikens president,

8) förordnande av representanter till sådana organisationers förvaltningsorgan som avses i internationella fördrag samt till sådana or-

ganisationers nationella beredningsorgan, om inte beslutanderätten ankommer på republikens president,

9) ikraftträdande eller verkställighet i fråga om ärenden som skall avgöras i Europeiska unionen, om ikraftträdandet eller verkställigheten förutsätter beslut av statsrådet,

10) förslag till Europeiska gemenskapens regional- och strukturpolitiska program för Finland samt de årliga stabilitetsprogrammen,

11) princip- och planeringsbeslut som gäller styrning och organisering av statsrådets och de olika förvaltningsområdenas uppgifter och verksamhet,

12) allmänna föreskrifter om skötseln och beredningen av ärenden inom statsförvaltningen,

13) lagstadgade riksomfattande planer samt de riksomfattande målen för områdesanvändningen,

14) landskapens antal, områden och namn, områdena för samkommuner som sköter en uppgift som kommuner enligt bestämmelserna skall sköta gemensamt samt räddningsområdena,

15) länens områden samt länsstyrelsernas namn och verksamhetsställen, områdena för statens regionförvaltning, nödcentralskretsarna och häradernas områden samt tingsrätternas domkretsar, om indelningen inte följer häradindelningen,

16) bestämmande av villkoren för samarbetet inom räddningsväsendet, om kommunerna inte når en överenskommelse om detta,

17) förordnande till föredragande i statsrådet samt till föredragande för ärenden som gäller Ålands självstyrelse,

18) förordnande av de ledamöter och suppleanter i Ålandsdelegationen som skall väljas av statsrådet,

19) förordnande av ledamöter och ersättare i sametinget, beviljande av avsked på egen begäran och konstaterande av att deras förtroendeuppdrag har upphört,

20) tillsättning av undersökningskommissioner vid storolyckor och beslut om åtgärder som föranleds av undersökningsrapporterna,

21) tillsättning av tillfälliga kommittéer och av rådgivande organ av bestående natur som arbetar i samband med ett ministerium.

4 §

Ekonomiska ärenden som skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde

Vid statsrådets allmänna sammanträde handläggs och avgörs följande *ekonomiska ärenden*:

1) anslagsramar för förvaltningsområdena och därtill anslutna ställningstaganden samt allmänna föreskrifter om tillämpning av statsbudgeten,

2) befrielse från återbetalning av lån som grundar sig på riksdagens samtycke och ombildande av lån till understöd, beviljande av statsborgen och garantier som grundar sig på riksdagens samtycke samt avgivande av ansvarsförbindelser som kan jämföras med dem och avstående från regressrätt liksom även befrielse från borgensavgift,

3) fördelning av samhällspolitiskt betydande anslag eller principerna för fördelningen samt fördelning av anslag regionalt, om fördelningsgrunderna inte ingår i författningar eller föreskrifter eller i motiveringen till statsbudgeten och det inte är fråga om anslag som är avsedda för ämbetsverkens och inrättningarnas omkostnader,

4) fastställande av ett genomsnittligt eurobelopp för kommunernas allmänna statsandelar samt av genomsnittliga eurobelopp för de enhetspriser som utgör grund för statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhet, de kalkylerade kostnader och fjärrortskoefficienter som utgör grund för bestämmande av statsandelen för social- och hälsovården, understöd enligt prövning till kommunerna samt föreskrifter som är avsedda för styrning av kommunalförvaltningen och föreskrifter om samarbete mellan kommuner, när kommunerna inte når avtal sinsemellan,

5) inom ramen för eurobelopp som anges särskilt i förordning, överlåtelse och utarrendering av statens jordegendom, överlåtelse av statens lösa egendom samt bestämmande av användningen av egendom som staten fått som arv,

6) fördelning av Penningautomatföreningens avkastning,

7) samhällspolitiskt eller ekonomiskt betydande tillstånd och koncessioner.

5 §

Tjänstemannaärenden som skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde

Vid statsrådets allmänna sammanträde handläggs och avgörs följande ärenden som gäller tjänstemän:

1) upplösning och uppsägning av tjänsteförhållande av något skäl som beror av tjänstemannen när det är fråga om tjänstemän som utnämns av statsrådets allmänna sammanträde, samt ställande av en av statsrådets allmänna sammanträde utnämnd tjänsteman till statsrådets disposition och förlängning av tiden för detta,

2) dispens för en tjänst i fråga om vilken republikens president eller statsrådet är utnämmande myndighet,

3) beviljande av tjänstledighet för längre tid än två år för de tjänstemän som utnämns av republikens president eller statsrådets allmänna sammanträde, om det inte är fråga om tjänstledighet som tjänstemannen har rätt till enligt lag, förordning eller tjänstekollektivavtal, samt utnämmande till tjänsteförhållande för viss tid som överstiger ett år, då republikens president eller statsrådets allmänna sammanträde utnämner till motsvarande tjänst,

4) beviljande av rätt för de tjänstemän som utnämns av republikens president eller statsrådets allmänna sammanträde att kvarstå i tjänsten efter uppnådd avgångsålder,

5) grunderna för storleken av avgångsbidraget till statstjänstemän,

6) uppsägning av avtal om anställningsvillkoren för tjänstemän som anges i 26 § statstjänstemannalagen samt grunderna för justering av avtal,

7) godkännande av statens tjänstekollektivavtal, om avtalet enligt lag förutsätter statsrådets godkännande för att träda ikraft, bestämmande av anställningsvillkor på annat sätt än vad som överenskommit i statens tjänstekollektivavtal samt justering av maxibeloppen för plikt som döms för brott mot tjänstekollektivavtal,

8) överföring av en tjänst till ett annat ministerium samt överföring av budgetanslag för att användas av ett annat ministerium.

6 §

Ärenden som enligt lag eller förordning skall avgöras av statsrådet

Utöver vad som föreskrivs i 3 – 5 § skall följande ärenden som enligt lag eller förordning skall avgöras av statsrådet handläggas och avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde:

1) tjänsteutnämningar samt förflyttning till en tjänst och förordnade till en uppgift,

2) förordnande av medlemmar i direktionerna för centralförvaltningens ämbetsverk och inrättningar,

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

4) ärenden som gäller statens affärsverk samt statliga bolag och utövande av statens delägarrätt i andra bolag,

5) ärenden som gäller fonder utanför statsbudgeten,

6) ärenden som gäller statliga val;

7) beslut som hänför sig till förfarandet vid återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna,

8) ärenden som gäller Finlands Bank, Statens säkerhetsfond, försäkringsbolagen och Folkpensionsanstalten,

9) ärenden som gäller avgifter och avgiftsgrunder,

10) tillstånd som gäller expropriation och inlösning,

11) ärenden som gäller kärnenergi, med undantag för sådana godkännanden som avses i 45 § 1 mom. 3 punkten kärnenergilagen (990/1987),

12) ärenden som gäller ändring i kommunindelningen,

13) ärenden som gäller underställning.

7 §

Övriga ärenden som skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde

Utöver de ärenden som nämns i 3-6 § handläggs och avgörs följande övriga ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde:

- 1) statsbegravning,
- 2) förlängning av sekretesstiden för handlingar,
- 3) samhällspolitiskt eller ekonomiskt betydande styrelse- och förvaltningsärenden som inte föreskrivs höra till någon annan myndighets befogenhet.

8 §

Samarbetsärenden och meningsskiljaktigheter som skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde

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

- 1) frågan om vilket ministerium som skall behandla ett ärende samt vid behov beslut om att ett ärende skall beredas gemensamt vid två eller flera ministerier,
- 2) ärenden i vilka statsrådets finansutskott inte förordar det avgörande som ett ministerium föreslagit och ministern inte avstår från det,
- 3) avgöranden som är bundna vid förhandlingar som enligt gällande bestämmelser skall föras mellan ministerier eller mellan ett ministerium och någon annan myndighet eller avgöranden som är bundna vid ett bindande utlåtande av ett annat ministerium eller en annan myndighet och i vilka ett ministerium ämnar avvika från den andra partens synpunkt,
- 4) andra till två eller flera ministeriers ansvarsområde hörande ärenden i vilka ministerierna inte når enighet sinsemellan.

9 §

Ärenden som skall avgöras i ministerierna

Ärenden som ankommer på statsrådet och ministerierna och som enligt 3 – 8 § inte skall handläggas och avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs i vederbörande ministerium enligt vad som föreskrivs i 12 § lagen om statsrådet.

3 kap.

Ministerierna och deras ansvarsområden

10 §

Ministerierna

I statsrådet finns följande ministerier:

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

Ärendena fördelar sig på ministeriernas ansvarsområden så som föreskrivs i detta kapitel. Ett ärende behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör (*behörigt ministerium*).

Statsfördrag och andra internationella förpliktelser fördelar sig på ministerierna enligt vad som föreskrivs i 8 § lagen om statsrådet och ärenden som avgörs i Europeiska unionen fördelar sig enligt 9 § i den nämnda lagen.

Ministerierna skall vid behov samarbeta under ledning av det behöriga ministeriet.

11 §

Ärenden som ankommer på alla ministerier

Ministerierna skall behandla de verksamhets- och ekonomiplaneringsärenden, resultatstyrningsärenden, lagberedningsärenden, förvaltningsärenden, datasystemsärenden, forskningsärenden, utvecklingsärenden och övervakningsärenden samt internationella ärenden som hör till det egna ansvarsområdet och ärenden som följer av särskilt bestämda fastighetsuppgifter samt andra sådana ärenden som skall anses höra till skötseln av de uppgifter som hör till det egna ansvarsområdet.

Ministerierna behandlar ärenden som gäller de ämbetsverk, inrättningar, samfund och andra organ som hör till deras ansvarsområden. Likaså skall ministerierna behandla ärenden som gäller andra organ med uppgifter som hör till deras ansvarsområde samt styra länsstyrelserna i ärenden som hör till deras ansvarsområde.

12 §

Statsrådets kanslis ansvarsområde

Till statsrådets kanslis ansvarsområde hör

1) biträdande av statsministern vid den allmänna ledningen av statsrådets verksamhet samt vid samordningen av beredningen och behandlingen av ärenden som ankommer på statsrådet,

2) samordning av beredningen och behandlingen av ärenden som avgörs i Europeiska unionen samt horisontella och institutionella frågor som är centrala för utvecklingen av unionen,

3) statsrådets informationsverksamhet,

4) ärenden som inte hör till något annat ministeriums ansvarsområde.

13 §

Utrikesministeriets ansvarsområde

Till utrikesministeriets ansvarsområde hör

1) utrikes- och säkerhetspolitiken, utrikeshandelspolitiken och biståndspolitikerna samt de internationella relationerna överhuvudtaget,

2) utrikespolitiskt betydelsefulla ärenden i förhållandet till andra stater och internationella organisationer,

3) tillvaratagande av finländska intressen och rättigheter samt konsulära tjänster och motsvarande myndighetstjänster utomlands,

4) Finlands representation i internationella organisationer, institutioner, rättskipnings- och undersökningsorgan samt i andra organisationer och möten, om ärendet inte hör till något annat ministeriums ansvarsområde,

5) Finlands utrikesrepresentation,

6) främmande staters och internationella organisationers representation i Finland.

14 §

Justitieministeriets ansvarsområde

Till justitieministeriets ansvarsområde hör

1) lagberedning inom statsförfattningsrättens, den allmänna förvaltningsrättens, privaträttens samt straff- och processrättens område,

2) utveckling av statsrådets lagberedning samt EU-rättsliga sakkunniguppdrag,

3) domstolsväsendet, åklagarväsendet, utskökningsväsendet, rättshjälpsverksamheten och övrig rättsvård,

4) brottspåföljder, brottsbekämpning och kriminalpolitik,

5) val, folkomröstningar, och tillsyn över partierna enligt partilagen,

6) landskapet Ålands självstyrelse och samernas kulturella autonomi.

15 §

Inrikesministeriets ansvarsområde

Till inrikesministeriets ansvarsområde hör

1) utveckling av regionerna, planering och genomförande av utvecklingsåtgärder samt samordning av program i samband därmed,

2) allmän utveckling av regionförvaltningen och statens lokalförvaltning samt områdesindelningar och samordning av dem,

3) härads-, register- och länsförvaltningen,

4) dataförvaltningssamarbetet mellan staten och kommunerna samt inom regionförvaltningen och styrning av den elektroniska kommunikationen inom förvaltningen,

5) kommunernas förvaltning, ekonomi och personal, kommunindelningen samt förhandlingsförfarandet mellan staten och kommunerna,

6) allmän ordning och säkerhet, polisförvaltningen och den privata säkerhetsbranschen,

7) invandrar- och flyktingpolitik samt finskt medborgarskap,

8) räddningsväsendet,

9) gränskontroller, gränsövervakning och sjöräddning.

16 §

Försvarsministeriets ansvarsområde

Till försvarsministeriets ansvarsområde hör

- 1) rikets försvar, territorialövervakningen och tryggheten av den territoriella integriteten samt samordningen av de olika försvarsområdenas verksamhet i ärenden som hör till totalförsvaret, som en del av den nationella säkerheten,
- 2) försvarsmaktens organisation, funktionella arrangemang, utrustning och utbildning,
- 3) värnplikt och frivillig militärtjänst för kvinnor,
- 4) stödande av det frivilliga försvarsarbetet,
- 5) militär krishantering och fredsbevarande verksamhet.

17 §

Finansministeriets ansvarsområde

Till finansministeriets ansvarsområde hör

- 1) uppföljning och prognostisering av den ekonomiska utvecklingen, beredning av den ekonomiska politiken och finanspolitiken samt utvärdering av de politiska åtgärderna,
- 2) statsbudgeten och de allmänna grunderna för dess tillämpning, skötseln av statsfinanserna samt grunderna för finansförvaltningen, betalningspolitiken och användningen av indexvillkor,
- 3) beskattning och tullar,
- 4) finansmarknadens funktion och utveckling, statens upplåning och skuldskötsel, statens borgensförbindelser och garantier samt statens verksamhet i internationella finansinstitut och finansorganisationer,
- 5) statsförvaltningens arbetsgivar-, personal- och arbetsmarknadspolitik samt överhuvudtaget en effektiv användning av personalresurserna,
- 6) förvaltningspolitiken och utvecklingen av förvaltningen, utveckling och samordning av statens dataförvaltning, databehandling och datasäkerhet samt främjande av informationssamhällets utveckling och nättjänster.

18 §

Undervisningsministeriets ansvarsområde

Till undervisningsministeriets ansvarsområde hör undervisning, yrkesutbildning, högskolorna, vetenskap, konst, religion, idrott och ungdomsärenden.

19 §

Jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde

Till jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde hör

- 1) jordbruk,
- 2) utveckling av landsbygden,
- 3) skogsbruk och skogsforskning,
- 4) lantmäteri och sam användningen av geografisk information,
- 5) fiskeri-, vilt-, renhushållning,
- 6) livsmedlens och de inom jordbruket använda produktionsinsatsernas säkerhet och kvalitet, djurens hälsa och välfärd, växthälsa, ekologisk produktion samt övervakning av veterinärernas yrkesutövning,
- 7) statens jordegendom, om ärendet inte hör till något annat ministeriums ansvarsområde,
- 8) vattenhushållningen, inklusive vattenförsörjning och avloppsreglering, skydd mot översvämning samt torrläggning och bevattning.

20 §

Kommunikationsministeriets ansvarsområde

Till kommunikationsministeriets ansvarsområde hör

- 1) väg- och järnvägstrafik, civil luftfart och sjötrafik,
- 2) fordon som används på väg,
- 3) trafikleder, hamnar och flygplatser,
- 4) transporter, telematik och logistik samt miljöfrågor inom trafiken,
- 5) havsforskning och atmosfärundersökningar samt vädertjänst,

6) kommunikationsnät och tjänster som erbjuds inom dem samt televisions- och radioverksamhet,

7) kommunikationsnätens och kommunikationstjänsternas datasäkerhet, kommunikationens integritetsskydd och konfidentialitet samt elektroniska identifieringsmetoder och underskrifter,

8) utveckling av informationssamhället,

9) postverksamhet och presstöd av statens medel.

21 §

Handels- och industriministeriets ansvarsområde

Till handels- och industriministeriets ansvarsområde hör

1) verksamhetsbetingelserna för närings- och företagsverksamhet,

2) finansiering av företagsverksamhet samt företagsstöd,

3) marknadens funktion och främjande av konkurrens samt konsument- och livsmedelsfrågor,

4) utrikeshandeln och utländska investeringar samt företagets internationalisering,

5) energipolitiken,

6) teknologipolitiken samt teknisk säkerhet och tillförlitlighet,

7) statens ägarpolitik,

8) den allmänna administrativa styrningen av och tillsynen över arbetskrafts- och näringscentralerna.

22 §

Social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde

Till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde hör

1) social-, familje- och jämlikhetsärenden,

2) hälso- och hälsoskyddsärenden,

3) utkomstskyddsärenden,

4) försäkringsärenden,

5) arbetarskyddsärenden.

23 §

Arbetsministeriets ansvarsområde

Till arbetsministeriets ansvarsområde hör

1) sysselsättning och arbetslöshet,

2) arbetskraftstjänster,

3) emigration och återflyttning samt främjande av de etniska förhållandena,

4) lönegaranti,

5) anställningsförhållanden, arbetstid, systemen för medbestämmande i arbetslivet samt andra arbetsmiljöfrågor,

6) civiltjänst.

24 §

Miljöministeriets ansvarsområde

Till miljöministeriets ansvarsområde hör

1) miljövård,

2) förebyggande och övervakning av miljöskador som användningen av kemikalier och genteknik förorsakar,

3) bekämpning av miljöskador,

4) främjande av miljökonsekvensbedömning,

5) styrning av områdesanvändning och av samhällsplanering,

6) naturvård, landskapsvård och utnyttjande av naturen för rekreation,

7) den byggda miljön och vården av byggnadsarvet,

8) styrning av byggande och fastighetsförvaltning,

9) utveckling av bostadsförhållandena samt statligt stöd för boende och byggande,

10) hyres- och bostadsrättsförhållanden,

11) oljeskyddsfonden.

4 kap.

Statsrådets ministerutskott och beredning av ärenden

25 §

Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet

Statsministern är ordförande för utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och

ledamöter är utrikesministern, försvarsministern och tre andra ministrar som statsrådet förordnar. Vid behov förordnar statsrådet ytterligare en minister till utskottet. När en minister har kallats för behandling av ärenden som hör till utrikesministeriets ansvarsområde är också denna minister ledamot i utskottet.

Också någon annan minister kan delta i behandlingen av ett ärende som har samband med frågor som hör till ministrernas ansvarsområde.

I utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet skall förberedelsevis behandlas viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och Finlands övriga relationer till främmande makter samt viktiga ärenden som gäller totalförsvaret. Utskottet behandlar också frågor som gäller samordningen av ärenden som hör till dess uppgiftsområde.

26 §

EU-ministerutskottet

Statsministern är ordförande för utskottet för ärenden som gäller Europeiska unionen (*EU-ministerutskottet*) och ledamöter är utrikesministern, justitieministern, den minister som har förordnats att behandla utrikeshandelsärenden, handels- och industriministern, finansministern, jord- och skogsbruksministern samt tre andra ministrar av vilka två förordnas av statsrådet och den tredje är den minister till vars område det ärende som behandlas hör. Vid behov förordnar statsrådet ytterligare en minister till ledamot i utskottet. Också någon annan minister kan delta i behandlingen av ett ärende.

Utskottet skall förberedelsevis behandla de ärenden som avgörs i Europeiska unionen och som statsministern bestämmer att skall behandlas i utskottet eller som den minister till vars ansvarsområde det ärende som behandlas hör, tar upp till behandling i utskottet eller som kommittén för EU-ärenden anser befogat att behandla i utskottet.

Ordföranden för Ålands landskapsstyrelse har rätt att bli hörd i EU-ministerutskottet när ärendet hör till landskapet Ålands behörighet eller annars är särskilt viktigt för landskapet.

27 §

Finansutskottet

Statsministern är ordförande för finansutskottet och ledamöter är finansministern och två andra ministrar, av vilka den ena förordnas av statsrådet och den andra är den minister till vars ansvarsområde det ärende som skall behandlas hör. Vid behov förordnar statsrådet ytterligare högst två ministrar till adjungerade ledamöter i utskottet. Då en minister har kallats till utskottet för behandling av ärenden som hör till finansministeriets ansvarsområde är också denna minister ledamot i utskottet.

När en ledamot i finansutskottet på grund av tillfälligt förhinder inte kan sköta sina uppgifter är den minister som förordnats till ministrernas ställföreträdare ledamot i utskottet.

Finansutskottet är beslutfört med tre ledamöter. En av de närvarande ledamöterna skall vara minister i finansministeriet.

Statsrådet bestämmer vilka ärenden som på grund av sin ekonomiska eller övriga betydelse skall behandlas i statsrådets finansutskott innan de avgörs.

28 §

Finanspolitiska ministerutskottet

Statsministern är ordförande för finanspolitiska ministerutskottets och ledamöter är finansministern, en av statsrådet förordnad minister som förordnats behandla ärenden som hör till finansministeriets ansvarsområde, handels- och industriministern, arbetsministern och högst fyra andra av statsrådet förordnade ministrar.

Finanspolitiska ministerutskottet skall förberedelsevis behandla ärenden som gäller

- 1) den samhällsekonomiska utvecklingen samt allmänna finanspolitiska åtgärder,
- 2) huvudriktlinjerna för den offentliga ekonomins utveckling,
- 3) styrning av investeringar på det sätt som statsrådet närmare bestämmer,
- 4) andra finanspolitiska åtgärder i den omfattning som statsministern bestämmer.

29 §

Kommittéväsendet

För beredningen av ärenden kan tillsättas tillfälliga kommittéer, kommissioner och arbetsgrupper.

30 §

Laggranskningen

Lag- och förordningsförslag skall sändas till justitieministeriet för granskning, om inte något annat oundvikligen följer av att ärendet är brådskande. Förslag till ministerieförordningar som inte publiceras i författningssamlingen skall dock inte sändas för granskning.

31 §

Finansministeriets utlåtande

Finansministeriets utlåtande skall inhämtas när ett ärende som bereds i ett ministerium har en avsevärd samhällsekonomisk betydelse.

Ett utlåtande skall inhämtas också när det är nödvändigt att utanför budgetbehandlingen till finansutskottet föra ett ärende som gäller upptagande av anslag i budgetpropositionen eller ändring av användningsgrunderna för ett anslag som redan finns i budgeten.

32 §

Föredragningstillstånd från ett annat ministerium

När ett ärende som behandlas i ett ministerium hör till ett annat ministeriums ansvarsområde skall det behöriga ministeriet höras innan ärendet avgörs.

5 kap.

Behandling av ärenden i statsrådet och ministerierna

33 §

Uppskjutande av behandlingen

En statsrådsmedlem kan få behandlingen av ett ärende vid det allmänna sammanträdet uppskjuten till följande ordinarie sammanträde för att kunna sätta sig in i ärendet.

Varje statsrådsmedlem får i samma ärende utnyttja denna rätt endast en gång och endast då han eller hon för första gången deltar i behandlingen av ärendet.

Behandlingen av ett ärende får skjutas upp högst tre gånger.

34 §

Statsrådets föredragande

I lagen om statsrådet föreskrivs om statsrådets föredragande. Statsrådet kan dessutom till föredragande förordna ministerietjänstemän som har avlagt högskoleexamen och kan anses lämpliga för uppgiften.

35 §

Ministeriernas föredragande

I ministerierna föredras ärendena av de ministerietjänstemän som är föredragande i statsrådet och av de tjänstemän som enligt lag eller förordning skall sköta sådana uppgifter samt av de övriga ministerietjänstemän som ministeriet har förordnat till uppgiften.

36 §

Delegering av beslutanderätt till tjänstemän

I lagen om statsrådet föreskrivs om ministeriernas beslutanderätt.

Till ministeriernas föredragande tjänstemän kan delegeras ärenden som gäller:

- 1) beslutsfattande i frågor av mindre samhällelig betydelse, utdelning av anslag, beviljande av tillstånd och understöd,
- 2) ministeriernas verksamhetsanslag och personalförvaltning samt övriga interna förvaltnings- och ordningsärenden,
- 3) ministeriernas utlåtanen,
- 4) anvisningar och föreskrifter för förvaltningsområden.

37 §

Förbehållande av beslutanderätt

En statssekreterare, kanslichef eller statssekreterare såsom kanslichef samt en understatssekreterare och en avdelningschef i ett ministerium kan förbehålla sig beslutanderätten i ärenden som annars skulle ankomma på en underlydande.

En statssekreterare som har utnämnts för ministerns mandatperiod kan förbehålla ministern att avgöra ett ärende som ankommer på kanslichefen.

38 §

Avgörande utan föredragning

En tjänsteman avgör ett ärende på föredragning av en annan tjänsteman om ärendet inte enbart gäller registrerings- eller diarieföringsåtgärder. Med undantag för anställningsärenden behövs emellertid ingen föredragning i ärenden som gäller ministeriets interna personal- eller ekonomiförvaltning.

39 §

Protokoll

Över presidentföredragningarna, statsrådets sammanträden samt statsrådets utskott förs protokoll.

Statsrådets protokoll granskas och bestyrks av föredraganden varefter det tillställs ministern för justering. Protokollsutdrag bestyrks av protokollföraren.

Utskottsprotokollen bestyrks av utskottets sekreterare.

40 §

Justitiekanslerns granskningsrätt

Protokollen över presidentföredragningarna och statsrådets allmänna sammanträden skall månatligen inom de två följande månaderna tillställas justitiekanslern för granskning.

41 §

Expedition

En expedition över det allmänna sammanträdet beslut eller ett skriftligt meddelande i en sådan sak undertecknas av den minister till vars ansvarsområde ärendet hör och kontrasigneras av föredraganden.

En expedition eller ett skriftligt meddelande i ett ärende som har avgjorts av en minister eller tjänsteman skall undertecknas av den som avgjort ärendet och kontrasigneras av föredraganden. Om en tjänsteman har avgjort ett ärende utan föredragning skall han eller hon ensam underteckna expeditionen.

Den som har kontrasignerat expeditionen eller meddelande ansvarar för att handlingen stämmer överens med beslutet.

6 kap.

Bestämmelser som gäller ministeriernas tjänstemän

42 §

Befogenhet att utnämna tjänstemän

Statsrådet utnämner följande ministerietjänstemän: statssekreterarna, understatssekreterarna, avdelningscheferna, överdirektörerna, de biträdande avdelningscheferna, direktörerna, byråcheferna, regeringsråden, lagstiftningsdirektörerna och lagstiftningsråden, finansråden, budgetråden, högskoleråden, byggnadsråden, undervisningsråden, kulturråden, skogsråden, lantbruksråden, kommunikationsråden, industriråden, handelsråden, råden för internationella ärenden, miljöråden, regeringssekreterarna och de konsultativa tjänstemännen.

Särskilda bestämmelser gäller om utnämning till tjänster inom utrikesförvaltningen.

43 §

Behörighetsvillkor för tjänstemän

Behörighetsvillkor är

1) för statssekreterare högre högskoleexamen eller på annat sätt förvärvat kompetens samt sådan erfarenhet som uppgiften förutsätter,

2) för kanslichefer, statssekreterare såsom kanslichef, understatssekreterare, avdelningschef och för tjänstemän i motsvarande tjänsteställning högre högskoleexamen och förtrogenhet med verksamheten inom förvaltningsområdet samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap,

3) för biträdande avdelningschefer, byråchefer, regeringsråd och för tjänstemän i motsvarande ställning högre högskoleexamen, som för regeringsråd skall vara juris kandidatexamen samt förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde och i praktiken visad ledarförmåga,

4) för regeringssekreterare juris kandidatexamen och förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde.

Särskilda bestämmelser finns om behörighetsvillkoren för andra tjänstemän än de som nämns i 1 mom.

44 §

Statssekreterarnas uppgifter

En statssekreterare som har utnämnts för en ministers mandatperiod skall som ministrerna närmaste medhjälpare

1) inom ministrernas ansvarsområde främja och följa förverkligandet av regeringsprogrammet,

2) biträda ministern med att leda beredningen av ärenden inom ministrernas ansvarsområde,

3) ombesörja samarbetet med andra ministerier,

4) biträda ministern vid beredningen av internationella uppdrag, framförallt EU-ärenden,

5) främja och följa upp ärenden som hör till ministrernas ansvarsområde,

6) handlägga de ärenden som ministern tilldelar statssekreteraren.

45 §

Kanslichefernas uppgifter

Kanslichefen skall leda och övervaka ministeriets verksamhet samt i detta syfte

1) svara för ministeriets funktioner och dra försorg om att dess uppgifter sköts effektivt,

2) svara för att organisationen inom ministeriets förvaltningsområde upprätthålls och utvecklas,

3) leda och utveckla ministeriets personalförvaltning och övriga interna förvaltning,

4) svara för beredningen av målsättningar inom ministeriets förvaltningsområde och för uppföljningen av dem,

5) svara för koordineringen av tjänstemannaberedningen inom ministeriet, i samråd med statssekreteraren.

46 §

Statssekreterarnas behörighet

En statssekreterares förordnande omfattar också de ministerier vilkas ärenden ministern har förordnats att behandla.

Förordnandet ges i utnämningensbrevet.

Statssekreterarens ansvarsområde motsvarar ministrernas.

7 kap.

Särskilda bestämmelser samt ikraftträdande

47 §

Publicering av öppet brev

Republikens presidents öppna brev om utnämning av statsrådsmedlemmar skall publiceras i Finlands författningssamling.

48 §

Registratur och arkiv

Ministerierna skall ta emot, registrera och arkivera inkomna brev och övriga handlingar så som arkivlagen och offentlighetslagstiftningen förutsätter. På begäran skall bestyrkta kopior ges av ministeriets handlingar.

49 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder ikraft den 2003.

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