

SAMMANDRAG

Utvärdering av grundlagsreformen

Finlands nya grundlag trädde i kraft den 1 mars 2000. Grundlagen har således varit i kraft i två och ett halvt års tid. Reformens verkningar på det politisk-statliga systemet torde i sin helhet kunna bedömas först på längre sikt, men eftersom reformen är av stor betydelse för det statliga systemet har det varit befogat att följa med dess genomförande redan från början.

Den 13 september 2001 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för att göra en utredning om hur grundlagen har verkställts. Utgångspunkten var att regeringen utifrån arbetsgruppens arbete vid valperiodens sista riksmöte skulle lämna riksdagen en utredning om grundlagsreformens genomförande och verkställighet. Arbetsgruppen skulle bland annat ta ställning till hur grundlagsreformens mål har uppnåtts och vilka fortsatta åtgärder reformen eventuellt kräver samt lämna ett förslag om det sätt på vilket riksdagen informeras om reformens genomförande.

Arbetsgruppen har gjort en omfattande utredning av hur man inom olika kretsar ser på genomförandet av reformen. Arbetsgruppen har hört riksdagsgrupperna och representanter för vissa riksdagsutskott, republikens presidents kansli, domstolsväsendet och laglighetskontrollen, olika ministerier, självstyrelsesamfunden, statshushållningen, medborgarorganisationer samt forskare i statsförfattningsrätt och statslära. Arbetsgruppen har också låtit göra fyra separata utredningar på vissa viktiga sakområden. Dessa utredningar publiceras i form av en särskild bilaga till arbetsgruppens betänkande.

Grundlagsreformens mål

Arbetsgruppens allmänna bedömning är att grundlagsreformens viktiga mål i huvudsak har uppnåtts. Reformens viktigaste materiella mål, att stärka de parlamentariska dragen i det finska regeringssystemet, kommer fram i riksdagens mer betonade ställning som högsta statsorgan och statsrådets mer betonade ansvarsställning i förhållande till riksdagen. I enlighet med de centrala principerna för det parlamentariska styrelsesättet övergår valet av statsminister och bildandet av regering på riksdagen. Detta förbättrar medborgarnas faktiska möjligheter att genom riksdagsvalet påverka regeringens allmänna sammansättning. Reformen gav riksdagen större maktbefogenheter och undanröjde de tidigare gränserna för riksdagens behörighet både när det gäller lagstiftningsarbete och internationella förbindelser. Lagstiftningsmaktens tyngdpunkt ligger nu klart i riksdagen. Utvecklandet av riksdagens arbetsmetoder i samband med reformen har också för sin del förstärkt riksdagens ställning och parlamentarismen.

Ett parlamentariskt mål var också att ge statsrådet en starkare ställning i förhållande till republikens president. Detta har skett på många olika sätt. Presidenten är i sitt beslutsförfarande nu enligt huvudregeln bunden till statsrådets beslutsförslag och således till statsrådets medverkan. Detta utvidgar den parlamentariska ansvarstäckningen i presidentens beslutsförfarande. Statsrådets roll som ledare av lagberedningsarbetet blev klarare när presidenten blev bunden till statsrådets ståndpunkt i regeringens propositioner till riksdagen. Skyldigheten att samverka och kravet på parlamentarisk ansvarstäckning i det utrikespolitiska beslutsfattandet återspeglar också den stärkta parlamentarismen. Parlamentarismen understryks dessutom av statsrådets starkare ställning vid utnämningar och utfärdandet av förordningar.

Ett av målen för reformen var också att göra statsförfattningen klarare, konsekventare och lättare att förstå. Reformen av innehållet i grundlagen, preciseringen av bestämmelserna och sammanförandet

av dem till en enda enhetlig grundlag har lett till en betydligt klarare och tydligare grundlag ur medborgarnas synvinkel. Medborgarna har visat ett större intresse för grundlagen än tidigare. Också i den allmänna debatten har grundlagen fått mera tyngd.

Erfarenheterna av den nya grundlagen

Erfarenheterna hittills visar, enligt arbetsgruppen, att grundlagen som helhet fungerar väl och att det inte finns något behov av ändringar i de grundläggande lösningarna.

Bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna reviderades redan år 1995 och de har fått en allt större betydelse för såväl lagstiftningsarbetet som i domstolarnas och myndigheternas verksamhet samt i den allmänna debatten. Bestämmelserna om grundläggande rättigheter ger ett mera omfattande och, till och med i jämförelse med människorättskonventionerna, bättre skydd av rättigheterna än tidigare. I debatten har man under den senaste tiden fäst uppmärksamhet vid särskilt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Oro har uttryckts för att kommunerna, som ansvarar för uppgifter som hänför sig till dessa rättigheter, inte till alla delar kan reservera tillräckliga ekonomiska resurser för skötseln av uppgifterna. Också Europeiska unionens rättssystem är en utmaning med tanke på befästandet av de grundläggande rättigheterna. Gemenskapsrättens företrädare i förhållande till den nationella rätten utformas enligt den utgångspunkten att verkställigheten av gemenskapsrätten inte får undergräva nivån på skyddet av de grundläggande rättigheterna i den nationella lagstiftningen.

De förändringar som den nya grundlagen medfört när det gäller republikens presidents beslutsförfarande är betydande på många sätt. De nya bestämmelserna har i praktiken fungerat väl. Särskilt kan poängteras att det är mycket sällan som meningsskiljaktigheter har förekommit mellan presidenten och statsrådet i beslutsfattandet.

Också det nya systemet för beslutsfattande i utrikespolitiken har i praktiken fungerat utan några större problem. Systemet förutsätter intensivt samarbete mellan presidenten och statsrådet i hela beslutsförfarandet och i all verksamhet som gäller ledningen av utrikespolitiken. Presidentens och statsrådets samarbete utgår från de gemensamma mötena mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott och presidenten, men också andra informellare former av samarbete och ömsesidig kontakt, exempelvis regelbundna möten mellan statsministern och presidenten och mellan presidenten och utrikesministern, har i praktiken visat sig vara betydelsefulla. Frågor som gäller Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har i regel behandlats i statsrådets EU-ministerutskott.

I princip är det statsministern som företräder Finland vid Europeiska rådets möten. Statsministern informerar också riksdagen både före och efter mötena om de frågor som behandlas. Presidenten underrättar statsrådet om sitt deltagande vid möten och utifrån detta beslutar statsrådet vid sitt allmänna sammanträde om den finska representationens sammansättning. Denna praxis är en förbättring i jämförelse med hur det var tidigare och representationsfrågan är inte längre ett nämnvärt problem ur statsförfattningsrättslig synvinkel. Frågan har dock fortfarande varit föremål för diskussion. Den eventuella utvidgningen av Europeiska unionen, med tio nya medlemsstater i början av år 2004, kan också leda till att nya element kommer in i den inhemska debatten.

Statsministerns ställning kommer fram tydligare än förut i förhållandena mellan de högsta statsorganen och i ledningen av statsrådets verksamhet. Bidragande orsaker till detta är de stärkta parlamentariska dragen i statsförfattningen och statsrådets starkare ställning, regeringarnas allt längre verksamhetsperioder samt medlemskapet i Europeiska unionen. Genom EU-frågorna och

särskilt unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har statsministerns och statsrådets ställning i det beslutsfattande som gäller internationella frågor blivit starkare. Statsministerns ställning stärks också av att statsministern enligt den nya grundlagen väljs i riksdagen och genom de bestämmelser om statsministerns uppgift i ledningen av statsrådets arbete som enligt planerna skall tas in i lagen om statsrådet.

De av grundlagsreformens lösningar som syftade till att utveckla systemet för kontroll av lagarnas grundlagsenlighet har visat sig vara lyckade. Övervakningens tyngdpunkt ligger fortfarande klart i den förhandskontroll som sker i riksdagens grundlagsutskott. I det nyligen aktuella fallet, stadfästelsen av lotterilagen, ett fall som på många sätt var exceptionellt, var det framför allt fråga om huruvida lagen stod i samklang med självstyrelselagen för Åland. Det fallet ger inte anledning till att dra några längre gående slutsatser beträffande behovet att utveckla författningskontrollen varken med tanke på grundlagsenligheten eller den åländska självstyrelsen.

Vid utnämningen av direktionen för Finlands Bank har det uppstått meningsskiljaktigheter mellan presidenten och statsrådet som har varit exceptionella i presidentens beslutsförfarande. Bankfullmäktiges förslag har inte alltid följts vid utnämningen. Vid en reform av centralbankslagstiftningen bör också bestämmelserna om bankens ledning och utnämningsförfarandet ses över så att de bättre stämmer överens med bestämmelsen i grundlagen om att Finlands Bank står ”under riksdagens garanti och vård”.

Behovet av ändringar i grundlagen

Vid utvärderingen av reformen har det kommit fram vissa enskilda frågor som kan ge anledning till en översyn av grundlagen redan i en nära framtid. Det verkar uppenbart att bestämmelsen i 9 § 3 mom. grundlagen om att finska medborgare inte mot sin vilja får utlämnas eller föras till ett annat land måste ses över. Det absoluta förbudet i denna bestämmelse har man upprepade gånger varit tvungen att bryta emot vid verkställigheten av internationella förpliktelser och gemenskapsbestämmelser som gäller utlämnande av brottslingar. Gemenskapsbestämmelserna har lett till att bestämmelsen i grundlagen har blivit vilseledande, eftersom det faktiska rättsläget inte längre står i överensstämmelse med grundlagens absoluta förbud att utlämna finska medborgare.

I 12 § grundlagen förbjuds förhandsingrepp i yttrandefriheten. Grundlagen tillåter endast sådana begränsningar i bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn. Frågan om denna begränsningsrätt är tillräcklig har väckt diskussion och det har krävts större möjligheter att genom förhandskontroll ingripa i exempelvis information som klart anstiftar till brott. Det är skäl att följa med den internationella utvecklingen på detta område och den debatt som förs i andra europeiska länder samt utreda det eventuella behovet att begränsa information som anstiftar till brott eller som kränker människovärdet.

Genom grundlagsreformen stärktes den oavhängiga ställning som statens revisionsverk har och ämbetsverket finns nu i anknytning till riksdagen. Vid riksdagsbehandlingen av revisionsverkets berättelser har det uppstått diskussion om revisionsverkets generaldirektör borde ha rätt att yttra sig vid riksdagens plenum när revisionsverkets berättelser behandlas. Inställningen till andras än riksdagsledamöters och ministrars rätt att närvara och yttra sig vid riksdagens plenum har varit återhållsam och frågan kräver reglering på grundlagsnivå.

Förbättring av medborgarnas möjligheter att delta och påverka

I grundlagsreformen behövs bestämmelserna om möjligheterna att anordna rådgivande folkomröstningar i sin tidigare form. I den aktuella debatten understryks dock behovet att utveckla och effektivisera medborgarnas möjligheter att på olika sätt vara aktiva i samhällslivet och påverka samhällsutvecklingen. Folkomröstningsinstitutionen har under de senaste åren varit föremål för en allmän diskussion i flera europeiska länder. De möjligheter till direkt aktivitet på statlig nivå som grundlagen ger medborgarna kräver således en omvärdering på lång sikt. Anser man det vara skäl att ge den nuvarande frivilliga och rådgivande folkomröstningen en starkare ställning, bör man uppenbarligen röra sig i riktning mot avgörande folkomröstningar. Också genom att skapa lösningar för medborgarinitiativ kan man utveckla och öka medborgarnas påverkningssmöjligheter. Det är skäl att börja utreda dessa frågor i en nära framtid.

Den migration som pågått i tiotals år har skapat stora skillnader i storlek mellan de olika valkretsarna och samtidigt stora variationer när det gäller den dolda röströskeln i de olika valkretsarna. Detta har i praktiken lett till problem för genomförandet av proportionalitetsprincipen i riksdagsval. Utgångspunkten för utvecklandet av valsystemet bör vara att väljarnas önskemål kommer fram så tydligt som möjligt i valresultatet samt att valsystemet skall vara klart, tillförlitligt och intressant ur väljarnas synvinkel.

Medborgarnas röstningsaktivitet har sjunkit betydligt under de senaste åren, vilket är en oroväckande trend som också den offentliga makten måste bära ansvar för jämsides med partierna och de övriga medborgarorganisationerna. Att öka valdeltagandet bör vara det viktigaste målet för utvecklingsarbetet. Det finns inga snabba, effektiva och omedelbart verkande medel för att uppnå detta mål, utan det förutsätter ett omfattande och långsiktigt samarbete mellan olika parter samt nya sätt att närma sig problemen och tillvägagångssätt för att lösa dem.

Utredning till riksdagen om reformens genomförande

Arbetsgruppen föreslår att en utredning om grundlagsreformens genomförande lämnas till riksdagen av statsministern eller en minister som statsministern utser i form av en upplysning angående vilken det ordnas en debatt i riksdagens plenum. Dessutom lämnas en utförligare utredning om saken till grundlagsutskottet. Med anledning av utredningen kan grundlagsutskottet ge ett utlåtande till statsrådet eller ministeriet.