

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om utrikesförvaltningen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 november 1999 regeringens proposition med förslag till lag om utrikesförvaltningen (RP 139/1999 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Eero Salovaara, enhetschef Marcus Laurent och lagstiftningssekreterare Ari Rouhe, utrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Sami Manninen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Ilkka Saraviita
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om utrikesförvaltningen. Genom lagen genomförs de ändringar i lagstiftningen om utrikesförvaltningen som den nya grundlagen föranleder. I den nya grundlagen anges att bestämmelser om republikens presidents uppgifter och utnämningsrätt samt om grunderna för den enskildes rättigheter och skyldigheter skall ingå i lag. Detta innebär att tyngdpunkten i regleringen kommer att förskjutas från förordning till lag.

Lagen avses träda i kraft samtidigt som den nya grundlagen, den 1 mars 2000.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas den föreslagna flyttningsskyldigheten för tjänstemän och förbudet mot att söka ändring utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna. I motiveringen stannar regeringen för att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det har dock ansetts önskvärt att utlåtande om lagförslaget begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Genom den föreslagna lagen genomförs de ändringar i lagstiftningen om utrikesförvaltningen som föranleds av den nya grundlagen. Framför allt 57, 58 och 126 § men också 80 § innehåller bestämmelser av betydelse i frågan.

Den nya lagen om utrikesförvaltningen avses träda i kraft samtidigt som den nya grundlagen, den 1 mars 2000. Bedömningen av lagstiftningssordningen måste utgå från den nya grundlagen. Lagförslaget kan inte träda i kraft tidigare än den nya grundlagen (jfr GrUU 13/1999 rd). Noteras bör att utgångspunkterna för 15 § 2 mom. i lagförslaget avviker från bestämmelserna i 87 § 6 punkten regeringsformen om utnämning av fördragande i statsrådet.

Utnämning till en tjänst och förordnande till ett uppdrag

Enligt 126 § grundlagen utnämner republikens president bland annat ministeriernas kanslichefer och förordnar beskikningarnas chefer till deras uppdrag. Presidentens behörighet kan även grunda sig på lag. I enlighet med de grundläggande principerna för grundlagsreformen bör till presidentens rätt att utnämna tjänstemän genom lag bara hänföras tjänster där det på grund av presidentens konsitutionella ställning, hans eller hennes uppgifter eller av orsaker som anknyter till den aktuella tjänstens oberoende karaktär eller av andra särskilda orsaker är motiverat att presidenten sköter utnämningen (RP 1/1998 rd, s. 180, andra spalten och GrUB 10/1998 rd, s. 33—34). Det ligger i linje med dessa principer att statsrådet utnämner ministeriernas tjänstemän, med undantag för kanslicheferna, om det inte av särskilda skäl är motiverat att presidenten eller någon annan myndighet har hand om utnämningen (GrUB 10/1998 rd, s. 34, första spalten).

Enligt 15 § 1 mom. utnämner presidenten inte bara statssekreteraren vid utrikesministeriet utan också understatssekreterarna. I 19 § 1 mom. föreskrivs vidare att presidenten utom beskikningscheferna också förordnar inspektörerna inom utrikesförvaltningen och de ambulerande ambassadörerna till deras uppgifter. Regeringen föreslår således något bredare befogenheter för presidenten än vad som bestäms i grundlagen. Enligt utskottets mening föreligger det inget konstitutionellt hinder för detta bland annat med beaktande av presidentens utrikespolitiska uppgifter. Beträffande de ambulerande ambassadörerna bör särskilt noteras att deras uppgifter sakligt sett i viss mån kan jämföras med beskikningschefernas. Å andra sidan är det skäl att framhålla att samma principer bör tillämpas på tjänsterna inom utrikesförvaltningen som inom andra ministerier (UtUU 6/1998 rd, s. 10) och att befogenheten att utnämna understatssekreterare vid statsrådets kansli håller på att övergå från presidenten till statsrådet (RP 145/1999 rd).

Beslut av presidenten utan förslag till avgörande från statsrådet

Enligt huvudregeln i 58 § 1 mom. grundlagen fattar republikens president sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Med stöd av 3 mom. i samma paragraf fattar presidenten beslut utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande i frågor som gäller enskilda personer eller som till sitt innehåll är sådana att de inte kräver behandling i statsrådets allmänna sammanträde. I 29 § anges de utrikesförvaltningsfrågor där presidenten fattar beslut utan förslag till avgörande.

Bland beslut som fattas i enlighet med 29 § är beviljandet av titlar ett typiskt sådant beslut som presidenten kan fatta utan ett förslag till avgörande från statsrådets sida (RP 1/1998 rd, s. 109, första spalten). Förslaget gäller vidare bemyndigande av beskikningschefer att vara diplomatisk representant också i någon annan stat än stationeringslandet (s.k. sidoackreditering), be-

myndigande av ambulerande ambassadörer att vara diplomatiska representanter i olika stater och förordnande av representanter till internationella organisationer i vissa fall. I dessa fall är det enligt utskottets uppfattning sakligt sett fråga om situationer jämförbara med förordnande till beskickningschef. I förarbetena till grundlagsreformen påpekades att presidentens tjänsteutnämningens beslut är av sådan mera vidsträckt betydelse att avvikelser från huvudregeln för beslutsprocessen inte kan göras (RP 1/1998 rd, s. 109, andra spalten). Utskottet anser att denna princip bör följas också i ovan nämnda situationer jämförbara med förordnanden till beskickningschef. Enligt utskottets mening är förutsättningen för att lagförslaget i detta avseende skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning följaktligen att befullmäktigandet enligt 8—10 § inte nämns i 29 §.

Förflyttning av tjänstemän

I de föreslagna 17 och 18 § ingår bestämmelser om skyldigheten för tjänstemän inom utrikesförvaltningen att övergå till ett annat uppdrag eller flytta till ett annat tjänsteställe. Att dessa förslag är viktiga ur konstitutionell synpunkt beror på bestämmelserna i 9 § 1 mom. grundlagen (7 § 1 mom. regeringsformen) om rätten att fritt välja bostadsort.

Grundlagsutskottet har tidigare (GrUU 40/1998 rd) ansett att det utan hinder av 7 § 1 mom. regeringsformen är möjligt att utfärda bestämmelser om förflyttningsskyldighet för tjänstemän inom försvarsmakten. Utskottet tillmätte då särdragen i försvarsmaktens uppgifter särskilt stor betydelse. De motiverade, ansåg utskottet, en mer än normalt omfattande reglering av tjänstemännens skyldigheter.

Konstitutionellt sett uppvisar också utrikesförvaltningen väsentliga särdrag. I en karriär inom utrikesförvaltningen ingår förflyttning med regelbundna intervaller till olika tjänsteställen och från ett land till ett annat. De som söker sig till utrikesförvaltningen är på förhand medvetna om förflyttningsskyldigheten. Lagförslagets bestämmelser om förflyttning är exakta och

delvis beroende av tjänstemännens samtycke. Från rättssäkerhetssynvinkel är det viktigt att ändring i beslut om förflyttning till ett annat tjänsteställe kan sökas i enlighet med 30 § 2 mom. I överensstämmelse med med sitt tidigare ställningstagande anser utskottet att de föreslagna bestämmelserna om tjänstemännens förflyttningsskyldighet inte påverkar lagförslagets lagstiftningsordning.

Besväräsförbud

I 30 § 1 mom. ingår vissa besväräsförbud vars konstitutionella betydelse beror på 21 § 1 mom. grundlagen (16 § 1 mom. regeringsformen). De föreslagna besväräsförbuden motsvarar delvis de förbud som grundlagsutskottet tidigare tog ställning till i fråga om tjänstemän inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet och då ansåg att bestämmelser om dem kunde utfärdas i en vanlig lag (GrUU 17/1998 rd och GrUU 40/1998 rd). Dessa besväräsförbud påverkar inte lagförslagets behandlingsordning. Enligt förslaget skall besväräsförbudet också omfatta beslut som gäller medlemskap i beskickningspersonalen eller tjänstetitel. Utskottet anser att sådana beslut inte gäller enskildas rättigheter eller skyldigheter i den mening grundlagen avser och att besväräsförbudet inte heller i detta avseende påverkar behandlingsordningen.

Andra omständigheter

I 14 § 3 mom. och 15 § 2 mom. finns en bisats som anger att utfärdandet av bestämmelser genom förordning är beroende av om något annat bestäms i lag. Grundlagens 107 § (92 § 2 mom. regeringsformen) gör det helt klart att bestämmelser som strider mot en lag inte kan utfärdas genom förordning. Bisatserna bör strykas, eftersom de är onödiga.

Det föreslagna 14 § 3 mom. gäller bestämmelser om behörighetsvillkor. Utskottet finner följande precisering av den föreslagna formuleringen lämplig: "... bestämmelser om behörighetsvillkoren *utfärdas vid behov genom förordning från statsrådet (utesl.)*." Med ändringen avses att i den mån behörighetsvillkor krävs för skötseln

av de uppgifter som hör till en tjänst, skall bestämmelser om dem utfärdas genom förordning. De kan inte bli beroende av ett särskilt fastställande i varje enskilt fall.

I 80 § 1 mom. grundlagen föreskrivs att förordningar utfärdas av statsrådet, om det inte särskilt anges vem som skall utfärda dem. Detta är kanske orsaken till att flera av fullmaktsbestämmelserna i lagförslaget inte nämner vem som utfärdar en förordning. Utskottet finner det dock motiverat med en praxis där statsrådet anges i lagarnas fullmaktsbestämmelser som den som utfärdar förordning, då detta avses. Lagförslaget bör justeras i enlighet härmed (till exempel 11 § 2 mom.: "... så som närmare bestäms genom förordning från statsrådet.").

Den nya lagen om utrikesförvaltningen avses träda i kraft samtidigt som den nya grundlagen, den 1 mars 2000. Ikraftträdelsebestämmelsen i lagen har lämnats öppen, till och med så öppen att där inte finns några siffror för att ange året då

lagen träder i kraft. Lagen kan dock inte träda i kraft före grundlagen bland annat av den anledningen att lagen bygger på bestämmelserna i 80 § grundlagen om utfärdande av förordningar. Utrikesutskottet bör ta ställning till om det med hänsyn till tidtabellen för riksdagsbehandlingen finns några förutsättningar för att ge 1 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om utrikesförvaltningen en mindre öppen form som följer: "Denna lag träder i kraft den 1 mars 2000."

Utlåtande

Som sitt utlåtande anför grundlagsutskottet värdsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, om utskottets konstitutionella anmärkning rörande 29 § beaktas på lämpligt sätt och om lagen inte träder i kraft före den 1 mars 2000.

Helsingfors den 3 december 1999

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Tarja Filatov /sd
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv

Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml
Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Petri Salo /saml
suppl. Petri Neittaanmäki /cent.