

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om sammanslagning av berättelsen om regeringens åtgärder och statens bokslutsberättelse

Talmanskonferensens förslag till riksdagens beslut om ändring av 32 § i riksdagens arbetsordning

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 juni 2013 regeringens proposition med förslag till lagstiftning om sammanslagning av berättelsen om regeringens åtgärder och statens bokslutsberättelse (RP 62/2013 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Riksdagen remitterade den 18 juni 2013 talmanskonferensens förslag till riksdagens beslut om ändring av 32 § i riksdagens arbetsordning (TKF 1/2013 rd)) till grundlagsutskottet för beredning.

Lausunnot

I enlighet med riksdagens beslut har revisionsutskottet lämnat utlåtande om propositionen. Dessutom har grundlagsutskottet bett utrikesutskottet om utlåtande i ärendet. Utlåtandena

(ReUU 2/2013 rd och UtUU 9/2013 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Timo Lankinen, statsrådets kansli
- budgetråd Kirsti Vallinheimo, finansministeriet
- lagstiftningsdirektör Maija-Leena Paavola, riksdagens kansli
- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, Statens revisionsverk
- professor Mikael Hidén
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— justitieministeriet.

PROPOSITIONEN OCH TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Regeringens proposition

Det föreslås att berättelsen om regeringens åtgärder och statens bokslutsberättelse ska slås

samman till regeringens årsberättelse och att det ska föreskrivas om upprättande och överlämnande av berättelsen till riksdagen i lagen om statsrådet. Det föreslås att lagen och förordningen om

statsbudgeten ses över och att det i lagen ska föreskrivas om inlämnande av material som behövs för regeringens årsberättelse. Regeringens årsberättelse är en i grundlagen angiven berättelse som statsrådet årligen ska lämna riksdagen om regeringens verksamhet och om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts. Regeringens årsberättelse ska överlämnas till riksdagen i maj året efter det år som berättelsen gäller.

Andra berättelser till riksdagen lämnas i enlighet med språklagen, lagen om avgivande av en berättelse om utvecklingssamarbetet till riksdagen och lagen om en social- och hälsovårdsberättelse. Till riksdagen ska alltjämt lämnas en berättelse i enlighet med språklagen och en berättelse om utvecklingssamarbetet. Det ska inte längre föreskrivas att dessa ska lämnas som ett komplement till regeringens årsberättelse. Be-

stämmelsen om lämnande av en sysselsättningsberättelse är inte längre i kraft. Avsikten är att man ska upphöra med social- och hälsovårdsberättelsen och lämna uppdaterad information till riksdagens förfogande på annat sätt.

Lagarna avses träda i kraft 2013.

Talmanskonferensens förslag

Talmanskonferensen föreslår att bestämmelsen i riksdagens arbetsordning om behandlingen av regeringens åtgärdsberättelse ändras. Ändringen är behövlig med hänsyn till att regeringen föreslagit att förfarandet för berättelser utvecklas på så sätt att regeringens åtgärdsberättelse och statens bokslutsberättelse sammanförs i en enda årsberättelse från regeringen. Talmanskonferensen föreslår att årsberättelsen remitteras till revisionsutskottet i stället för till grundlagsutskottet och utrikesutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Regeringen föreslår att berättelseförfarandet utvecklas genom att regeringens åtgärdsberättelse och statens bokslutsberättelse sammanförs i en enda årsberättelse från regeringen. I talmanskonferensens förslag sägs att årsberättelsen ska remitteras till revisionsutskottet för beredning. Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

I 46 § i grundlagen föreskrivs om statsrådets skyldighet att årligen lämna riksdagen en berättelse om sin verksamhet och om sina åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts. Som ett komplement till åtgärdsberättelsen har till riksdagen lämnats vissa berättelser om vilka det bestäms särskilt i lag.

I 32 § 4 mom. i riksdagens arbetsordning föreskrivs om riksdagsbehandlingen av regeringens åtgärdsberättelse. Regeringens åtgärdsberättelse ska enligt lagrummet remitteras till grund-

lagsutskottet för beredning. Till den del berättelsen gäller utrikes- och säkerhetspolitiken, remitteras den dock till utrikesutskottet. Åtgärdsberättelsen har såtillvida haft en särställning i riksdagsbehandlingen att två betänkanden bereds om den. De andra fackutskotten lämnar utlåtande om berättelsen till grundlagsutskottet. Närmare bestämmelser om statens bokslutsberättelse finns i 17 § i lagen om statsbudgeten (423/1988). Till statens bokslutsberättelse har som särskild berättelse bifogats en revisionsanmärkningsberättelse, så som riksdagen årligen förutsätter i sina ställningstaganden, samt regeringens svar på riksdagens uttalanden i samband med behandlingen av budgetpropositionen. Revisionsutskottet ger ett betänkande om bokslutsberättelsen efter ett utlåtande från finansutskottet.

Bakgrunden till den föreslagna reformen är de synpunkter grundlagsutskottet och revisionsutskottet har framfört om hur förfarandet kunde utvecklas (GrUU 5/2008 rd, GrUU 1/2010 rd, ReUU 1/2008 rd). Riksdagens revisionsutskott

ansåg i sitt utlåtande till grundlagsutskottet om berättelsen om regeringens åtgärder under år 2007 det motiverat att slå samman berättelserna om regeringens åtgärder och statens bokslutsberättelse. Med anledning av utlåtandet påpekade grundlagsutskottet att det finns anledning att fundera hur berättelseförfarandet kan förbättras. Men utskottet ansåg att frågan var så omfattande och principiellt betydelsefull att den inte kunde avgöras där och då (GrUU 5/2008 rd). I ett senare skede ansåg utskottet det befogat att utvärdera om en sammanslagning av berättelserna kunde effektivisera och rationalisera regeringens information om sina åtgärder och riksdagens möjligheter att övervaka dem. Utskottet ansåg det naturligt att den sammanslagna berättelsen ska remitteras till revisionsutskottet i stället för till grundlagsutskottet för beredning. Utskottet påpekade att sammanslagningen av berättelserna inte behöver ha några konsekvenser för utrikesutskottets uppdrag att bereda betänkandet till den del det gäller utrikes- och säkerhetspolitiken (GrUB 1/2010 rd). I sitt utlåtande om det föreliggande förslaget ansåg utrikesutskottet ändå att det är mest ändamålsenligt att enbart revisionsutskottet lämnar betänkande. Utrikesutskottet anser att det i sitt utlåtande om årsberättelsen kan behandla och ta ställning till regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärder (UtUU 9/2013 rd).

Det är viktigt att de permanenta fackutskotten också i framtiden med stöd av riksdagens beslut ger sitt utlåtande till betänkandeutskottet, menar grundlagsutskottet. Då kan fackutskotten fortfarande i sina berättelseutlåtande bl.a. ta ställning till regeringens åtgärder och lyfta fram olika teman. Alla utskott ska ha en chans att ta ställning till regeringens åtgärder med anledning av de uttalanden som respektive utskott föreslagit i sina betänkanden och som godkänts av riksdagen. Enligt det nuvarande förfarandet ska det inte ingå i betänkandeutskottets roll att i detalj behandla fackutskottens uttalanden (se t.ex. GrUU 1/2010 rd, s. 7/I).

Utskottet lyfter dessutom fram revisionsutskottets ställningstaganden när det gäller betydelsen av den parlamentariska kontrollen. Re-

geringens proposition koncentrerar sig på berättelseförfarandet utan att man i någon större utsträckning tar ställning till hur innehållet ska utvecklas. Så snart man beslutat om formerna för det nya förfarandet finns det skäl att fokusera på berättelsens innehåll på det sätt som revisionsutskottet påtalat. Tidtabellen för beredningen och riksdagsbehandlingen av årsberättelsen måste stramas åt för att berättelseförfarandet ska betjäna riksdagsbehandlingen av statsbudgeten. I fortsättningen ska årsberättelsen föreläggas riksdagen före utgången av april. Då har fackutskotten tillräckligt med tid för att lämna sina utlåtanden till revisionsutskottet, som i sin tur får sitt betänkande klart för plenumbehandling redan under vårsessionen (ReUU 2/2013 rd)

2. Lag om ändring av lagen om statsbudgeten

I 17 § 2 mom. i lagförslaget bemyndigas statsrådets kansli och finansministeriet att ge anvisningar om hur årsberättelsen ska beredas. Statsrådet och ministerierna är behöriga att utfärda anvisningar utan särskilt bemyndigande i lag och därför är bemyndigandebestämmelserna överflödiga. Bemyndigandebestämmelserna i fråga om rätten att utfärda anvisningar kan fördunkla skillnaden mellan rättsligt bindande normer och anvisningar som har karaktären av rekommendationer (se t.ex. GrUU 6/2003 rd, GrUU 20/2004 rd, och GrUU 30/2005 rd).

Utskottet föreslår därför att momentet utgår. Om man uttryckligen vill föreskriva om hur behörigheten i fråga om årsberättelsen fördelas mellan statsrådet och finansministeriet är det bättre att göra det i lagen om statsrådet eller reglementet för statsrådet. I det här fallet, då det handlar om en statsrådsintern fråga, kan bemyndigandenormer på förordningsnivå anses tillräckligt och detta ligger dessutom i linje med 68 § 3 mom. i grundlagen.

4. Lag om avgivane av en berättelse om utvecklingssamarbetet till riksdagen

I propositionen föreslås det att lagen om avgivande av en berättelse om utvecklingssamarbetet till riksdagen upphävs och att det stiftas en

lag om en berättelse om utvecklingssamarbetet. Enligt lagförslaget ska utrikesministeriet upprätta en berättelse om utvecklingssamarbetet varje kalenderår.

Utrikeutskottet föreslår i sitt utlåtande att man avstår från berättelsen om utvecklingssamarbetet. Det rådande berättelseförfarandet tillfredsställer inte tillräckligt väl behovet av information, menar utskottet. Utrikesutskottet behandlas regelbundet utvecklingssamarbetsfrågor som E- och USP-ärenden och en gång per valperiod i form av den redogörelse som statsrådet lämnar till riksdagen. I regeringens årsberättelse ingår dessutom en redogörelse för utvecklingspolitiken. Utrikesministeriet håller på att ta fram en öppen databas för utvecklingsfrågor.

Med stöd av det som anförs ovan föreslår grundlagsutskottet att man avstår från det nuvarande förfarandet med avgivande av en berättelse om utvecklingssamarbetet till riksdagen och att lagen om det upphävs.

Riksdagens beslut om ändring av 32 § i riksdagens arbetsordning

Utskottet föreslår att riksdagens beslut om ändring av riksdagens arbetsordning träder i kraft 1.1.2014. Behandlingen av regeringens åtgärdsberättelse för 2012, som redan beretts i grundlagsutskottet och utrikesutskottet, ska dock slutföras i enlighet med den gällande arbetsordningen för riksdagen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1, 3 och 5 utan ändringar,

godkänner lagförslag 2 och 4 med ändringar och

godkänner talmanskonferensens förslag till riksdagens beslut med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

2.

Lag

om ändring av lagen om statsbudgeten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statsbudgeten (423/1988) 17 och 18 § samt 24 f § 1 mom. 1 punkt, sådana de lyder i lag 1216/2003, som följer:

17 §

Regeringens årsberättelse

(1 mom. som i RP)

(2 mom. *utesl.*)

18 och 24 f §

(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen

(Som i RP)

4.

Lag

om upphävande av lagen om avgivande av en berättelse om utvecklingssamarbetet till riksdagen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §	2 §
(Som 2 § 2 mom. i RP)	(1 mom. som i RP)
	(2 mom. <i>utesl.</i>)

Riksdagens beslut

om ändring av 32 § i riksdagens arbetsordning

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 52 § 1 mom. i grundlagen, *ändras* i riksdagens arbetsordning (40/2000) 32 § 4 mom., sådant det lyder i *riksdagens beslut* 1023/2009 , som följer:

32 §	Detta beslut av riksdagen träder i kraft <i>den 1</i>
(4 mom. som i TKF)	<i>januari 2014.</i>

Helsingfors den 10 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Anu Urpalainen /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.