

Tuomas Pöysti

## JUSTITIEKANSLERNS ROLL SOM ÖVERVAKARE AV EXPEDITIONSMINISTÄREN

---

Det parlamentariska styrelseskicket hör till grunderna för Finlands statsordning och statsförfattning och till dess grundläggande värderingar.<sup>1</sup> De väsentliga karaktärsdragen för dagens finländska parlamentarism utgörs förutom av kravet på att statsrådets medlemmar ska åtnjuta riksdagens förtroende (3 § 2 mom. i grundlagen) även av att regeringen bildas genom en process som leds av riksdagen och av att statsministern väljs av riksdagen (61 § i grundlagen) samt av att regeringsprogrammet överlämnas till riksdagen i form av ett meddelande (62 § i grundlagen).<sup>2</sup> Förtroendet för statsrådet grundar sig enligt den gällande grundlagen på aktiva beslut från riksdagens sida.

Dessutom antas regeringen åtnjuta riksdagens förtroende tills riksdagen fattar ett särskilt beslut om att förtroende saknas.<sup>3</sup> Statsrådet åtnjuter godkännande av riksdagens majoritet och sådan demokratisk godtagbarhet som följer av detta.

Expeditionsministären är en statsrådssammansättning som inte åtnjuter förtroende av riksdagens majoritet. Expeditionsministären genomför inte heller det regeringsprogram som godkännts av riksdagen. Efter riksdagsvalet, innan det nya statsrådet bildats, baserar sig förtroendet för regeringen på det förtroende som den avgående riksdagen gett före valet. Förtroendet upphör under valperioden ifall riksdagen ger regeringen ett misstroendevotum. Förtroendet upphör då statsministern lämnar in sin egen och samtidigt hela regeringens avskedsansökan. Vid utövningen av regeringsmakt kan det inte uppkomma en sådan situation där det inte finns någon behörig regering. Efter att ha lämnat in sin avskedsan-

<sup>1</sup> Angående grunderna för statsförfattningen och dess grundläggande värderingar, se Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland RP 1/1998 rd, s. 71.

<sup>2</sup> Inom den parlamentariska statsordningen hör det till de allmänna uppgifterna för det parlamentariska statsorgan som företräder folket och svarar för de grundläggande beslut som berör nationen att fastställa nationens politiska agenda och se till att landet har en handlingsförmögen regering. Efter grundlagsreformerna innehåller grundlagen en tydlig grund för dessa allmänna uppgifter som tillkommer riksdagen. Se Jaakko Husa - Teuvo Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, 4: reviderade upplagan, Talentum 2014, avsnitt II 2.1.3.

<sup>3</sup> Enligt förtroendepresumtionen antas statsrådet åtnjuta förtroende tills riksdagen har gett den ett misstroendevotum, se Ilkka Saraviita, Perustuslaki, Talentum 2011, kapitel 3.6.

sökan fortsätter statsrådet således som expeditionministär till den nya statsministern och de övriga nya statsrådsmedlemmarna har utnämnts.<sup>4</sup>

För att principen om parlamentarism och de bakomliggande bärande principerna om demokrati ska respekteras är expeditionministärens politiska och operativa roll begränsad. Begränsningarna regleras av de konventionella normer som utkristalliserats inom den statsförfattningsrättsliga praxisen.<sup>5</sup> Expeditionministären fattar inga beslut som är av politisk betydelse. Det är inte lämpligt att expeditionministären utan riksdagens medverkan och utan en lagstadgad skyldighet till detta vidtar åtgärder som begränsar verksamhetsmöjligheterna för följande regering, som åtnjuter riksdagens förtroende.<sup>6</sup> Expeditionministären sköter nödvändiga löpande rutinärenden och brådskande ärenden vars avgörande inte kan hänskjutas till den nya regeringen.<sup>7</sup> Expeditionministären tar även hand om nödvändiga lagstadgade ärenden. Statsrådets verksamhet och förvaltningsverksamheten baserar sig i enlighet med grundlagens princip om demokrati på lagar som godkänts av riksdagen, och i andra ärenden än sådana som hör till området för lagstiftningen på riksdagens beslut samt på riksdagens aktiva förtroende för statsrådet.

Under år 2019 var statsrådet verksamt i tre olika sammansättningar. Under året förekom två perioder då regeringen fungerade som expeditionministär. Statsminister Juha Sipiläs regering lämnade sin avskedsansökan till republikens president 8.3.2019, före riksdagsvalet som ordnades 14.4.2019. Republikens president utnämnde statsminister Antti Rinnes regering 6.6.2019. Statsminister Antti Rinne lämnade in sin avskedsansökan 3.12.2019, och statsminister Sanna Marins regering utnämndes 10.12.2019. Då statsminister Sipiläs regering begärde avsked före riksdagsvalet avbröts behandlingen av flera ärenden vars beredning framskridit långt. Samtidigt som det sker olika vändningar i vårt lands politik fortgår dock verksamheten i det finländska samhället, inom EU och på det internationella planet i snabbt tempo. Det fanns därmed skäl att uppdatera de konventionella normer som berör expeditionministärens ställning och deras tolkning så att de motsvarar de parlamentariska särdrag som nuförtiden präglar vår konstitution.

## Justitiekanslerns verksamhet i samband med tolkningen av de konventionella normerna om parlamentarism

Justitiekanslern i statsrådet stod i egenskap av högsta laglighetsövervakare i en central ställning när det gällde att sammanställa och tolka de konventionella normerna om parlamentarism. I 108 § i grundlagen har justitiekanslern ålagts en särskild uppgift att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Till denna uppgift hör även en föregripande och styrande dimension: i 108 § 2 mom. i grundlagen bestäms det att justitiekanslern i anslutning till laglighetskontrollen på begäran ska ge statsrådet och ministerierna samt republikens president upplysningar

<sup>4</sup> Utlåtande av justitiekanslern i statsrådet 5.3.2019 om expeditionministärens ställning, <https://www.okv.fi/fi/lausunnot/id/110> (sidan besöktes 6.3.2020).

<sup>5</sup> Dessa konventionella normer rörande parlamentarismen har en mycket viktig ställning i samband med parlamentarismens funktion, eftersom det inte hör till idén om parlamentarism att den är särskilt detaljerat reglerad, se Saraviita 2011, kapitel 3.6. I Förenade konungarikets statsförfattning, som till stora delar är oskriven, står de konventionella normerna i en mycket central ställning. För dessa normer används termen konstitutionella konventioner (constitutional conventions), som Paavo Kastari i äldre rättslitteratur jämför med konventionella normer, se Paavo Kastari, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet, WSOY 1969, s. 302.

<sup>6</sup> Saraviita 2011, kapitel 3.6.

<sup>7</sup> Utlåtande av justitiekanslern i statsrådet 5.3.2019 om expeditionministärens ställning, <https://www.okv.fi/fi/lausunnot/id/110> (sidan besöktes 6.3.2020).

och utlåtanden i juridiska frågor (oberoende tillhandahållande av juridiska upplysningar).<sup>8</sup>

Frågor som gäller expeditionsministärens roll blir ofta föremål för bedömning på initiativ av ett ministerium som med stöd av 108 § 2 mom. i grundlagen framställer en begäran om juridiska upplysningar eller utlåtanden till justitiekanslersämbetet. Under år 2019 framställdes ett stort antal sådana begäranden av tjänstemän vid ministerierna. Enligt grundlagens förarbeten är givandet av juridiska upplysningar i regel formfri verksamhet som sker inom statsrådet, vid sidan av de begäranden om utlåtanden som enligt vedertagen praxis hör till ärendenas beredningsfaser. Den typ av interna konsultationer som sker inom statsrådet syns inte direkt i justitiekanslersämbetets statistik.<sup>9</sup>

Vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde uppmärksammade man vid justitiekanslersämbetet under verksamhetsåret den korrekta tolkningen av de principer som berör expeditionsministärens roll. Vid behov bad man att föredragandena skulle stryka sådana ärenden från statsrådets föredragningslistor som inte lämpade sig för att avgöras av en expeditionsminister. I sådana fall där det är fråga om att göra en avvägning mellan de konventionella normerna och allmänna principerna om

parlamentarism, krävs det alltid tillräckligt stor förtrogenhet med ärendets kontext och sakinnehåll, samt situationsbunden prövning.

De lagstadgade ministerutskotten kan sammanträda och sköta sina lagstadgade uppgifter också under expeditionsministärens verksamhetsperiod. Ministerutskotten har emellertid intagit en återhållsam inställning i sitt arbete under expeditionsministärens verksamhetsperiod. Det finanspolitiska ministerutskottet och republikens presidents och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott har knappast ordnat några gemensamma sammanträden alls sådana perioder då statsrådet varit expeditionsminister. Detta gör att den koordinering och samordning som sker mellan ministerierna i samband med statsrådets interna beredning av ärendena tunnas ut. Justitiekanslern fick till uppdrag att begrunda frågor rörande denna samordning. Bland de lagstadgade ministerutskotten sammanträdde EU-ministerutskottet vid behov under expeditionsministärens verksamhetsperiod. I praktiken sammanträdde utskottet relativt regelbundet, men mer sällan än normalt. Statsrådets finansutskott sammanträdde regelbundet före statsrådets allmänna sammanträden för att behandla ärenden som hörde till finansutskottets behörighet, men under expeditionsministärens verksamhetsperiod fanns det självfallet färre sådana ärenden.

Justitiekanslern offentliggjorde på justitiekanslersämbetets webbplats två allmänna skriftliga ställningstaganden rörande expeditionsministärens roll.<sup>10</sup> Det första ställningstagandet utarbetades redan innan statsminister Sipiläs regering avgick. Ministeriernas kanslichefer meddelade att de hade behov av juridisk handledning med tanke på tiden efter riksdagsvalet. Det informerades om

<sup>8</sup> I grundlagsutskottets praxis har den uppgift som föreskrivs i 108 § 2 mom. i grundlagen, dvs. att ge upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor, ansetts beskriva justitiekanslerns roll som rådgivare för regeringen, se GrUB 9/2005 rd s. 8–9). Denna principiellt viktiga uppgift hör enligt grundlagens förarbeten samman med laglighetskontrollen, eftersom syftet med justitiekanslerns rådgivarroll är att säkerställa lagligheten redan på förhand. Det hör inte till justitiekanslerns uppgifter att tillhandahålla annan juridisk rådgivning, utöver att ge upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor till statsrådet och ministerierna samt till republikens president med stöd av 108 § 2 mom. i grundlagen. Se RP 1/1998 rd s. 165–166.

<sup>9</sup> Enligt grundlagens förarbeten är det en annan sak att ge sådana upplysningar och utlåtanden som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen än att ge sådana utlåtanden som justitiekanslern ger enligt prövning bl.a. med anledning av begäranden om utlåtanden om lagstiftningsprojekt, se RP 1/1998 rd, s. 165–166.

<sup>10</sup> Justitiekanslerns utlåtande 15.3.2019, toimitusministeristön toimivalta, täsmennyksiä, <https://www.okv.fi/fi/lausunnnot/id/111/> (sidan besöktes 6.3.2020); Justitiekanslerns utlåtande om expeditionsministärens ställning 5.3.2019.

expeditionsministärens roll också på statsrådets webbplats, bl.a. i förteckningen vanliga frågor.<sup>11</sup>

## Statsförfattningsrättsliga premisser för expeditionsministärens befogenheter och roll

Det finns varken i grundlagen eller i någon annan lag bestämmelser om expeditionsministärens ställning, och i rättslitteraturen har frågan behandlats mycket knapphändig.<sup>12</sup>

I en suverän stat måste det alltid finnas en behörig regering. En regering behövs för att utöva den suveränitet som anges i 1 § i grundlagen, dvs. den yttre och inre suveräniteten. Regeringen behövs likaså för att säkerställa tillgodoseendet av föreskrivna rättigheter och trygga förvaltningens kontinuitet i enlighet med rättsstatsprincipen. Också den nationella säkerheten kräver att det i en suverän stat alltid finns en behörig regering som klarar av att reagera på olika situationer. Formellt beviljas statsrådsmedlemmarna avsked vid den presidentföredragning där den nya regering som bildats i enlighet med 61 § i grundlagen utnämns. Expeditionsministären har samma befogenheter som tillkommer statsrådet enligt grundlagen och andra lagar då statsrådsmedlemmarna står i tjänst.

Vägledning om hur expeditionsministären lämpligen ska utöva statsrådets befogenheter fås från grundlagens principer om demokrati och parlamentarism. Statsmakten i Finland tillkom-

mer folket, som företräds av riksdagen. All annan statlig makt kan i sista hand härledas från riksdagens ställning.<sup>13</sup> Enligt 3 § 2 mom. i grundlagen utövas regeringsmakten med stöd av riksdagens förtroende. För att trygga det parlamentariska förtroendet och riksdagens inflytande finns det skäl för expeditionsministären att avhålla sig från att lägga fram vittsyftande samhällspolitiska initiativ samt från att avgöra ärenden som innefattar omfattande samhällspolitisk prövning. Det är inte heller önskvärt att expeditionsministären vidtar åtgärder som begränsar de juridiska eller faktiska verksamhetsmöjligheterna för den nya regering som åtnjuter riksdagens förtroende, om inte riksdagen uttryckligen medverkar till detta. Expeditionsministären ska däremot utan dröjsmål sköta verkställigheten av riksdagens beslut, representera riksdagens ståndpunkter inom EU samt vidta sådana åtgärder som kräver riksdagens medverkan, exempelvis rörande lagstadgade ärenden som inte kan skjutas upp och andra ärenden som måste skötas i brådsnande ordning. Expeditionsministären ska i enlighet med grundlagen även dra försorg om att riksdagen får information om EU-ärenden, samt svara på riksdagsledamöternas skriftliga frågor. Vidare är statsrådet också i egenskap av expeditionsminister republikens presidents viktigaste forum för beslutsfattande. Expeditionsministären bereder och verkställer presidents beslut samt ger republikens presidents beslutsfattande parlamentarisk ansvarstäckning.

## Expeditionsministärens roll i lagstiftningsarbetet

Till statsrådets viktigaste uppgifter hör att bereda regeringspropositioner och därigenom delta i

<sup>11</sup> Se Frågor och svar om expeditionsministärens ställning, på statsrådets webbplats: <https://valtioneuvosto.fi/sv/statsradet/expeditionsministarens-verksamhet> (sidan besöktes 2.3.2020).

<sup>12</sup> Bland den äldre rättslitteraturen angående expeditionsministärens ställning, se Paavo Kastari, Suomen valtiosääntö, Suomalainen lakimiesyhdistys, julkaisu B-sarja N:o 179, 1977, s. 143–144. Bland den nyare rättslitteraturen, se Ilkka Saravittas sökordsartikel om expeditionsministären i Vetenskapstermbanken, se Vetenskapstermbanken i Finland 5.3.2020: Oikeustiede: toimitusministeristö, <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:toimitusministeristö>; Saravittas 2011, kapitel 3.6.

<sup>13</sup> Angående det faktum att all makt härrör sig från riksdagen, se 2 § i grundlagen och RP 1/1998 rd, s. 73.

utövningen av den lagstiftande makten. Riksdagens grundlagsutskott har i flera statsförfattningsrättsliga tolkningsställningstaganden betonat statsrådets ansvar för lagberedningen och utarbetandet av de grundläggande lösningar som berör lagförslagen, även i samband med frågor gällande lagstiftningsordningen.<sup>14</sup> Dessutom lägger statsrådet fram förslag till avgöranden för republikens president när det gäller att stadfästa lagar som antagits av riksdagen. Statsrådet utfärdar också statsrådsförfordningar med stöd av bemyndiganden som ingår i grundlagen eller i någon annan lag.

Expeditionsministären kan däremot i allmänhet inte överlåta några regeringspropositioner eller kompletterade regeringspropositioner till riksdagen. Ett undantag från detta kan dock utgöras av propositioner som gäller brådskande internationella ärenden, eftersom det inte kan uppkomma avbrott i utövningen av statens yttre suveränitet eller i handhavandet av internationella förpliktelser. Ett annat undantag kan utgöras av sådana regeringspropositioner som är nödvändiga och brådskande med tanke på individens rättigheter, rättssäkerheten eller rättsskyddet. Det kan t.ex. vara fråga om att det uppkommit fel i lagstiftningen i samband med lagstiftningsprocessen, vilka måste åtgärdas utan dröjsmål. Det kan även bli aktuellt att utarbeta regeringspropositioner i sådana fall där individens rättigheter och riksdagens vilja inte har tillgodosetts på det sätt som lagstiftaren avsett och där saken bedöms vara brådskande med tanke på rättsskyddet. Den expeditonsminister som leddes av statsminister Sipilä blev tvungen att efter riksdagsvalet överlämna tre regeringspropositioner till 2019 års riksdag. Dessa propositioner gällde beskattningen av inkomst av näringsverksamhet, offentlig arbetskrafts- och

företagsservice och rätten att söka ändring i ärenden rörande stöd för arbetssökandens egna studier samt studiestöd.<sup>15</sup> Man förde en preliminär diskussion med mig om nödvändigheten att överlåta var och en av dessa regeringspropositioner. Undantag kan i vissa fall vara motiverade även i anslutning till tryggheten av riksdagens budgetmakt och lagstadgade statliga utgifter samt övriga statliga förpliktelser, och sådana ärenden kan likaså medföra behov av att överlämna en budgetproposition eller tilläggsbudgetproposition.

Expeditionsministären kan inte heller återta lagförslag som baserar sig på regeringsprogrammet för den regering som begärt avsked eller lagförslag som annars är av central politisk betydelse. Återtagandet av en regeringsproposition med stöd av 71 § i grundlagen baserar sig på statsrådets samhällspolitiska prövning och på dess ställning som ledare för beredningen av samhällspolitiken.

Expeditionsministären får inte utfärda statsrådsförfordningar om frågor som är förknippade med omfattande samhällspolitisk prövningsrätt. Till dessa hör dock inte förordningar av teknisk karaktär, exempelvis förordningar som hör samman med verkställigheten av en lag eller budget som godkännts av riksdagen och som inte är förknippad med omfattande samhällspolitisk prövning. Vidare får expeditonsministären utfärda förordningar som hör samman med fullföljandet av en internationell förpliktelse. Förordningar av ministerierna är enligt 80 § i grundlagen i princip av mindre betydelse än statsrådsförfordningar och i större utsträckning av teknisk

<sup>14</sup> Angående statsrådets uppgift att svara för beredningen av grundläggande lösningar som berör lagförslagen se t.ex. GrUU 9/2019 rd, s. 2, GrUU 65/2018 rd, s. 68 och 73, GrUU 15/2018 rd, s. 60–61 och GrUU 75/2014 rd, s. 8.

<sup>15</sup> Se Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av ikraftträdandebestämmelserna i en lag om ändring av lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet och i vissa andra lagar om ändring av lagar som gäller beskattningen RP 1/2019 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 kap. 7 § och 14 kap. 1 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice RP 2/2019 rd och Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om studiestöd RP 3/2019 rd.

karaktär. Eftersom de är av teknisk karaktär kan expeditionsministären oftare fatta beslut om sådana förordningar.

## Skötsel av utrikes- och säkerhetspolitiken samt internationella frågor

Enligt 93 § i grundlagen leds utrikespolitiken av republikens president i samverkan med statsrådet. De bestämmelser i 58 § i grundlagen som gäller republikens presidents beslutsfattande accentuerar å sin sida demokratin, som regleras i 2 § 1 mom. i grundlagen. Riksdagen har med stöd av 58 § 2 mom. i grundlagen i sista hand den högsta beslutanderätten också i ärenden som berör utrikes- och säkerhetspolitiken. Riksdagens grundlagsutskott har betonat vikten av samverkan mellan statsorganen.<sup>16</sup> Statsrådet har en mycket central roll som beredare av ärenden som hör till republikens presidents behörighet. Dessutom är statsrådet det centrala forumet för republikens presidents beslutsfattande. Detta medför enhetlighet i utövningen av den högsta regeringsmakten, som enligt grundlagen är fördelad mellan statsrådet och republikens president. Statsrådet medför parlamentarisk ansvarstäckning i anslutning till beredningen av de beslut som fattas av republikens president och i anslutning till presidentens beslutsfattande, vilket betraktades som viktigt redan i 1919 års regeringsform och som starkt har betonats även i den nya grundlag som trädde i kraft under 2000-talet och i de ändringar som gjorts i den. När det gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och de internationella relationerna

gäller ett accentuerat krav på kontinuitet i fråga om beslutsfattandet och verksamheten samt utövningen av statens yttre suveränitet. Det faktum att statsrådet blivit expeditionsministär begränsar självfallet inte republikens presidents befogenheter att leda utrikespolitiken. I denna situation betonas snarare republikens presidents roll när det gäller att skapa kontinuitet. Statsrådet medför även i egenskap av expeditionsministär parlamentarisk ansvarstäckning för republikens presidents beslutsfattande. Dessutom svarar statsrådet för informerandet av riksdagen om internationella frågor samt för inhämtandet av riksdagens samtycke och överlämnandet av regeringspropositioner om internationella frågor till riksdagen, då grundlagen förutsätter det. Expeditionsministärens roll som tillhandahållare av parlamentarisk ansvarstäckning är dock självfallet begränsad, och påverkas också av om expeditionsministären är verksam till följd av riksdagsval eller till följd av statsministerns avskedsansökan eller riksdagens misstroendevotum.

Det är motiverat för expeditionsministären och dess medlemmar att avhålla sig från nya politiska initiativ såväl i EU-ärenden och internationella frågor som i frågor rörande det egna landet. Lämmandet av en sådan redogörelse som avses i 58 § 2 mom. i grundlagen till riksdagen om betydande utrikespolitiska frågor aktualiseras bara i exceptionella fall, där en ståndpunkt är nödvändig och behövs snabbt. Expeditionsministären åtnjuter inte såsom statsrådet riksdagens parlamentariska förtroende på det sätt som avses i grundlagen, och förhandlar inte heller med republikens president i en sådan ställning.

Skötseln av utrikespolitiken innefattar mycket mer än formella beslut. Mötena och interaktionen fortgår under den tid statsrådet är verksamt som expeditionsministär. En lämplig roll för ministerrna i expeditionsministären är att trygga den statliga verksamhetens kontinuitet i enlighet med

<sup>16</sup> Den nära samverkan mellan republikens president och statsrådet samt försöken att nå en enhetlig linje betonas bl.a. i grundlagsutskottets betänkanden om den nya grundlagen och om dess 58 §, som gäller republikens presidents beslutsfattande, GrUB 10/1998 rd, s. 18 och GrUB 9/2010 rd, s. 5–7.

tidigare förbindelser och riktlinjer. Däremot ska de inte ta nya politiska initiativ genom nya diskussionsinlägg eller möten. När det gäller ledningsarrangemangen i ett sådant litet land som Finland ska det dock ständigt finnas beredskap för nästan alla tänkbara situationer.

De frågor som hör till EU omfattas enligt 93 § 2 mom. i grundlagen av statsrådets behörighet. Riksdagen deltar med stöd av 96 och 97 § i grundlagen systematiskt i den nationella beredningen av alla ärenden som avgörs inom EU. Därmed möjliggörs i enlighet med principen om demokrati riksdagens deltagande och förmedling av dess ståndpunkter till statsrådet, vars verksamhet således får stöd av riksdagen. Finlands medverkan i Europeiska unionens råd och Europeiska rådet kan då fortgå utan avbrott i enlighet med riksdagens politiska mandat under den tid expeditionministären är verksam. Statsrådet har ålagts en skyldighet att delge riksdagen unionens författningsförslag för kännedom och för behandling på sedvanligt sätt. Riksdagens deltagande tryggar den fortlöpande skötseln av EU-politiken. Statsministern i den regering som är verksam som expeditionminister deltar i Europeiska rådets möten. Likaså deltar ministrarna i de möten som ordnas för Europeiska unionens råd i dess olika sammansättningar. Ministrarna i den regering som är verksam som expeditionminister deltar också i multilaterala internationella organisationers verksamhet och vid behov även i deras presidier.

## Tjänsteutnämningar

Utnämningar till statliga tjänster baserar sig på rättslig prövning och ändamålsenlighetsprövning. Den rättsliga prövningen omfattar de särskilda behörighetsvillkor som föreskrivits för tjänsterna i fråga samt de särskilda utnämningsskäl som föreskrivits för offentliga tjänster i 125 § i grundlagen (skicklighet, förmåga och

beprovad medborgerlig dygd). När det gäller att definiera förutsättningarna för framgångsrik skötsel av en tjänst och att tillämpa dessa vid bedömningen av sökandena är det i stor utsträckning fråga om ändamålsenlighetsprövning. Prövningen är bunden av de allmänna förvaltningsrättsliga rättsprinciperna och av målsättningen att den sökande som i den aktuella situationen och med tanke på tjänsteutövningen är den bästa kandidaten ska utnämnas till tjänsten eller tjänsteförhållandet. Ju högre tjänst det är fråga om, desto mer samhällelig prövning innefattar tolkningen av behörighetsvillkoren och förutsättningarna för framgångsrik skötsel av tjänsten. För att förvaltningen ska fungera störningsfritt är tjänsteutnämningar ofta nödvändiga. Å andra sidan måste man dock beakta att det i synnerhet för den högsta tjänstemannaledningen alltid har förordnats flera ställföreträdare, för att säkerställa att tjänsteutövningen ska kunna skötas smidigt. Dessutom är det enligt statstjänstemannalagen möjligt att ordna skötseln av en ledig tjänst genom att utnämna en tjänsteman till ett tidsbestämt tjänsteförhållande.

I 26 § i statstjänstemannalagen finns bestämmelser om de tjänster som hör till statens högsta tjänstemannaledning och som med tanke på tjänsteställningen och uppgifterna samt de särskilda befogenheter som hänför sig till dem kräver särskilt förtroende och resultatansvar.<sup>17</sup> Betydelsen av 26 § i statstjänstemannalagen har utvid-

<sup>17</sup> Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statsrådet och vissa lagar i samband med den RP 270/2002 rd, s. 50 och Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till statstjänstemannalag och lag om ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal RP 291/1993 rd, s. 37–38 samt GrUB 13/2002 rd, där grundlagsutskottet utformade paragrafen i sin gällande form, så att den överensstämmer med grundlagens krav på tillräckligt noggrann definition av de grunder för uppsägning av en tjänsteman som hör samman med tjänstemannen själv. Paragrafen innehåller bestämmelser om de tjänster där en uppsägningsgrund utgörs av att det med hänsyn till tjänstens natur finns ett godtagbart och motiverat skäl till uppsägningen, i avvikelse från vad som gäller för andra statliga tjänster.

gats i förhållande till dess ursprungliga betydelse, eftersom 26 § 3 och 4 punkten i lagen innehåller en förteckning över de i 8 § 2 mom. samt i flera andra bestämmelser angivna tjänster som hör till statens högsta tjänstemannaledning (ministeriernas kanslichefer, understatssekreterare och avdelningschefer samt sådana tjänstemän vid ministerierna som i fråga om tjänsteställningen motsvarar avdelningschefer, liksom cheferna för de ämbetsverk som anges genom förordning av statsrådet).<sup>18</sup>

Till de tjänster som avses i 26 § 1 mom. i statstjänstemannalagen hör tjänsterna som justitiekansler i statsrådet och biträdande justitiekansler, vilka med stöd av grundlagen tillsätts av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. I 26 § 2 mom. i statstjänstemannalagen nämns tjänsten som kommandör för försvarsmakten. Enligt 38 § i lagen om försvarsmakten utnämns kommandören för försvarsmakten till sin tjänst av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Försvarsmakten är i administrativa och ekonomiska frågor underställd försvarsministeriet. När det gäller det finländska försvaret är det viktigt att försvarsmakten åtnjuter ett vidsträckt samhälleligt förtroende. För att trygga ett vidsträckt samhälleligt förtroende och så omfattande parlamentarisk ansvarstäckning som möjligt för republikens presidents beslutsfattande, vilket betonats i grundlagens förarbeten, är det motiverat att presidenten tillsätter tjänsterna som justitiekansler och biträdande justitiekansler samt kommandör för försvarsmakten utifrån förslag till avgörande av statsrådet,

som åtnjuter riksdagens förtroende. Detta ändrar emellertid inte det faktum att republikens president har självständig och slutlig prövningsrätt i fråga om vilken person som utnämns till tjänsten.<sup>19</sup> Vidare är det motiverat att statsrådet, som åtnjuter riksdagens förtroende, tillsätter de tjänster som hör till statens högsta tjänstemannaledning. I enskilda fall kan det även vara motiverat att expeditionsministären lägger fram ett förslag till avgörande eller tillsätter en sådan tjänst som avses i 26 § i statstjänstemannalagen, ifall saken är brådskande eller det är nödvändigt att dra försorg om tjänstens skötsel. Detta kan övervägas i synnerhet ifall expeditionsministärens verksamhetsperiod blir längre än normalt.

I samband med de övriga tjänster som enligt statstjänstemannalagen ska tillsättas av statsrådet är det rättsligt bundna elementets andel vid prövningen betydligt större. Expeditionsministären kan således fatta utnämningsbeslut rörande dessa tjänster. Expeditionsministärens roll fastställs enligt gränserna för de befogenheter och den samhälleliga makt som enligt lagstiftningen hör samman med tjänsten i fråga. Enligt bestämmelsen om rätten att anföra besvär över ett beslut om utnämning till en statlig tjänst, som ingår i 59 § i statstjänstemannalagen, omfattas de tjänster som ska tillsättas av republikens president och de tjänster som enligt 26 § 3 och 4 punkten i statstjänstemannalagen hör till statens högsta tjänstemannaledning inte av besvärsrätten. Till specialfallen hör även de tjänster där riksdagen själv deltar i utnämningsprocessen. Det kan anses vara förenligt med expeditionsministärens roll att lägga fram ett förslag eller göra en utnämning i enlighet med den ståndpunkt som ett av riksdagens utskott eller organ omfattat. Statsrådet utnämnde i egenskap av expeditionsminister underrättelse-

<sup>18</sup> I 28 § i statstjänstemannaförordningen bestäms det att cheferna för de ämbetsverk som är direkt underställda ministerierna är sådana ämbetsverkschefer som hör till den högsta tjänstemannaledningen, dock med vissa undantag. Dessa undantag omfattar t.ex. de särskilda ombudsmän som hör till justitieministeriets förvaltningsområde. Åklagarmyndigheten är ett ämbetsverk som är underställt justitieministeriet, men riksåklagaren är inte en sådan tjänsteman som avses i 26 § 4 mom. i statstjänstemannalagen.

<sup>19</sup> Det hör till syftena med 58 § i grundlagen att ge republikens presidents beslutsfattande en så omfattande parlamentarisk ansvarstäckning som möjligt, se GrUB 10/1998 rd, s. 17–18.

tillsynsombudsmannen i enlighet med riksdagens grundlagsutskotts utlåtande. Underrättelse-tillsynsombudsmannen är inte med stöd av den uttryckliga bestämmelsen i 28 § i statstjänstemannaförordningen en sådan ämbetsverkschef som hör till den högsta tjänstemannaledningen.

Bestämmelserna i 26 § i statstjänstemannalagen omfattar inte alla tjänster som är av särskilt stor samhällelig betydelse. Bestämmelser om utnämning av domare finns i 102 § i grundlagen och i domstolslagen. Chefsdomarna är inte sådana tjänstemän som enligt statstjänstemannalagen hör till den högsta tjänstemannaledningen. Domstolarnas oberoende ställning är i Finland enligt 3 § i grundlagen, och även generellt med stöd de internationella förpliktelser som gäller Europarådets och Europeiska unionens medlemsländer, en av de mest grundläggande rättsstatsprinciper som särskilt ska tryggas. Detta gör att utnämningen av domare präglas av vissa särdrag.

Största delen av domarutnämningarna bereds enligt domstolslagen av domarförslagsnämnden, som i enlighet med 11 kap. 7 § i domstolslagen lägger fram motiverade framställningar till utnämningar av andra domare än de högsta domstolarnas presidenter och ledamöter. Ett av syftena med statsrådets förslag till avgörande är att trygga tillräcklig öppenhet samt säkerställa att förslagen är motiverade.<sup>20</sup> Genom statsrådets förslag till avgörande tryggas beredningens mångsidighet och öppenhet, på ett sätt som är lämpligt med tanke på den auktoritet som är förknippad med tjänsterna. Enligt min uppfattning tryggas också domstolarnas oberoende genom detta förfarande. Domstolarnas oberoende tryggas likaså av att befogenheterna att utnämna domare har anförtratts republikens president. Det faktum att flera stats-

organ deltar i domarutnämningarna främjar, tillsammans med den ansvarstäckning som hör samman med statsrådets medverkan och riksdagens tillsyn samt den offentlighet som präglar statsrådets beslutsfattande, tryggheten av domstolarnas oberoende ställning och en öppen och konsekvent tillämpning av grunderna för utnämningen av domare. De beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde och som republikens president fattar vid presidentföredragningen i statsrådet omfattas i enlighet med 108, 111 och 112 § i grundlagen av den systematiska laglighetskontroll som justitiekanslern i statsrådet utövar. I samband med domarutnämningar är det centrala syftet med denna laglighetskontroll att trygga domstolarnas oberoende och en korrekt rättslig tillämpning av utnämningsskullgrunderna. Med beaktande av domstolarnas oberoende ställning kan expeditiionsministären lägga fram ett sådant förslag till avgörande rörande en domar- eller chefsdomarutnämning för republikens president som överensstämmer med den framställning som gjorts av domarförslagsnämnden eller, då det är fråga om en ledamot i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen, av den berörda högsta domstolen.

Enligt 11 kap. 7 § i domstolslagen deltar domarförslagsnämnden inte i utnämningen av de högsta domstolarnas presidenter eller ledamöter, men det finns vedertagna förfaranden för utnämningarna. I samband med beredningen av utnämningen av högsta domstolens president har justitieministern tillsammans med justitieministeriets kanslichef diskuterat saken vid ett sammanträde med högsta domstolens ledamöter, varefter justitieministern har informerat republikens president om saken. Högsta domstolens ledamöter har intervjuat dem som anmält intresse för presidenttjänsten. Under verksamhetsåret beredde justitieministeriet för statsrådets allmänna sammanträde 11.4.2019 en framställning om att den

<sup>20</sup> Angående statsrådets förslag till avgörande i samband med domarutnämningar, se GrUB 10/1998 rd, s. 18–19 och s. 30 samt GrUU 13/1999. Se även Saraviita 2011, s. 894–897.

kandidat som fått det största understödet bland högsta domstolens ledamöter skulle utnämnas till tjänsten som högsta domstolens president.<sup>21</sup> Med beaktande av rättsstatsprincipen och de synpunkter som hör samman med bestämmelsen om domstolarnas oberoende i 3 § i grundlagen, bedömde jag i den situation som aktualiserades år 2019, med beaktande av utnämningförfarandet som helhet, att statsrådet i egenskap av expeditionministär kunde föredra utnämningen av högsta domstolens president för republikens president, i enlighet med den ståndpunkt som omfattats av högsta domstolens ledamöter. Processen för utnämning av högsta förvaltningsdomstolens president är enligt vedertagen praxis analog med processen för utnämning av högsta domstolens president. När det gäller expeditionministärens roll är således samma synpunkter relevanta även då.<sup>22</sup>

Från utnämningen till en tjänst finns det skäl att särskilja sådant förordnande av en tjänsteman till ett uppdrag som sker med stöd av en bestämmelse i lag eller med stöd av arbetsgivarens direktionsrätt. Förordnande till ett uppdrag används, med stöd av uttryckliga bestämmelser i lagen om utrikesförvaltningen och lagen om försvarsmakten, vid utrikesministeriet och inom den övriga utrikesförvaltningen samt inom försvarsmakten. Enligt 38 § i lagen om försvarsmakten är bl.a. generals- och amiralstjänsterna sådana tjänster som tillsätts utifrån statsrådets förslag

till avgörande. Den som är verksam i en sådan tjänst ges ett förordnande att sköta ett väsentligt militärt ledningsuppdrag, t.ex. att vara kommandör för en sektion inom försvaret. Bland de allmänna tjänsterna vid utrikesministeriet tillsätts tjänsterna som statssekreterare som kanslichef, understatssekreterare och avdelningschef, samt chefstjänsterna vid Finlands utrikesrepresentationer genom att en tjänsteman som gör allmän karriär vid utrikesministeriet och innehar en viss-tidstjänst som utrikesråd ges ett förordnande till uppdraget. Förordnanden till uppdrag används också i samband med den systematiska uppdragsrotation som hör till den diplomatiska karriären. För att den militära ledningen av försvarsmakten ska tryggas, liksom kontinuiteten inom utrikesförvaltningen, anser jag att förordnandet till uppdrag faller utanför de konventionella normerna om parlamentarism.

## **Finansiella beslut och planeringsbeslut samt förvaltningsärenden**

Planen för de offentliga finanserna är en lagstadgad plan som omfattar hela den offentliga ekonomin. Bestämmelser om planen finns i EU:s finanspolitiska rättsakter och i den nationella finanspolitiska lagstiftningen samt i förordningen om statsbudgeten. De tidtabeller som EU-rätten anger fastställer ramarna för beredningen av planen för de offentliga finanserna. Beslutsfattandet rörande planen för de offentliga finanserna utgör nämligen en del av den europeiska styrningen av finanspolitiken. Enligt vedertagen praxis har man i slutet av valperioden, före riksdagsvalet, fattat beslut om planen för de offentliga finanserna och om den s.k. tekniska ramen för statsfinanserna, som ingår i planen. Med den tekniska ramen avses en kalkyl över de beräk-

<sup>21</sup> Beslutsmaterialet för statsrådets allmänna sammanträde 11.4.2019, justitieministeriets kanslichef Pekka Timonens föredragningspromemoria 10.4.2019.

<sup>22</sup> Tjänsten som president för högsta förvaltningsdomstolen tillsattes senast 18.5.2018. Vid beredningen av utnämningen samtalade justitieministern med de ordinarie justitieråden vid högsta förvaltningsdomstolen om de personer som anmält intresse för tjänsten. Justitieministeriet föreslog att den person som majoriteten av högsta förvaltningsdomstolens ordinarie ledamöter understödde skulle utnämnas till tjänsten. Se beslutsmaterialet från föredragningen för republikens president 18.5.2018 och statsrådets allmänna sammanträde 17.5.2018, justitieministeriets kanslichef Sami Manninens föredragningspromemoria 17.5.2018.

nade konsekvenserna av de beslut som redan fattats och av den gällande lagstiftningen. Den innefattar inga nya politiska beslut. Den är inte bindande för den följande regeringen, och enligt 3 § i grundlagen kan den inte heller binda riksdagen. Utarbetandet av planen för de offentliga finanserna garanterar medborgarna, partierna och valmansföreningarna aktuell information om de offentliga finanserna och både om det finansiella läget som helhet och om dess delområden, liksom om utvecklingsutsikterna. Detta ger jämlika faktabaserade möjligheter att delta i den samhälleliga verksamheten och påverka beslutsfattandet, på det sätt som avses i 2 § 3 mom. och 14 § 4 mom. i grundlagen.

Statsrådet ska också i egenskap av expeditionsministär fatta beslut om planen för de offentliga finanserna i enlighet med de fastslagna tidtabellerna. Det finns dock skäl för expeditionsministären att avhålla sig från att lägga fram nya finanspolitiska eller samhälleliga initiativ i planen för de offentliga finanserna, eftersom expeditionsministären saknar parlamentariskt förtroende.

På samma sätt kan statsrådet i egenskap av expeditionsministär fatta lagstadgade beslut om olika planer. Om beslutsfattandet rörande en lagstadgad plan innefattar betydande samhällelig prövningsrätt, är det emellertid motiverat att expeditionsministären avhåller sig från att fatta beslut om planen. Expeditionsministären ska dock fatta beslut om planen ifall en lagstadgad tidsfrist kräver detta.

Det är i allmänhet inte förenligt med expeditionsministärens roll att fatta beslut som berör statens ägande i bolag då besluten innefattar prövning. Undantag från detta kan emellertid utgöras t.ex. av utövningen av befogenheter i anslutning till genomförandet av sådana bolags- och ägararrangemang som godkänts av riksdagen, då detta är befogat av välgrundade skäl, saken är brådskande eller riksdagen har krävt

snabba åtgärder. Nödvändigheten av att trygga statens intressen talar för att expeditionsministären då fattar beslut om åtgärderna, framför allt ifall det är fråga om tillräckligt entydiga åtgärder med tanke på en trygg och produktiv skötsel av statens tillgångar. Exempelvis en ansökan om EU-finansiering kan motivera åtgärder från expeditionsministärens sida. Det är dock väsentligt att se till att verksamhetsmöjligheterna för den följande regering som åtnjuter riksdagens förtroende inte inskränks. Den riktlinje som finanspolitiska ministerutskottet omfattat i sina anvisningar, om att ärendena ska behandlas i det finanspolitiska ministerutskottet innan de avgörs, är däremot inte styrande för expeditionsministären och kan inte utvidgas till att gälla expeditionsministärens roll i samband med skötseln av statens bolagstillgångar. Man ska inom ramen för statens ägarstyrning dra försorg om de lagstadgade frågor som hör till ägarstyrningen, såsom åtgärder som anknyter till bolagsstämman.

Statsrådets principbeslut är ett redskap med hjälp av vilket statsrådet styr samt ger anvisningar och riktlinjer för beredningen av ärenden och för den statliga förvaltningen. Ett principbeslut binder såsom politiskt ställningstagande gällande beredningen endast den regering som fattat beslutet i fråga och den beredning som utförs för denna regering. Expeditionsministären fattar således inga principbeslut. Statsrådet ska vid sitt allmänna sammanträde inte tillsätta andra än lagstadgade beredningsorgan. Det faktum att statsrådet agerar som expeditionsministär påverkar däremot inte ministerietjänstemännens lagenliga befogenheter att sköta sådana uppgifter som hör till ministerierna. Arbetsgrupper och beredningsorgan kan därmed tillsättas genom tjänstemannabeslut, med stöd av de lagenliga beslutsbefogenheter som föreskrivs för tjänstemän i lagen om statsrådet.

## **Iakttagandet av de konventionella normerna om parlamentarism stärker förtroendet för statsmakten och dess stabilitet**

Med tanke på beslutsfattandets och det politiska systemets stabilitet samt förtroendet för de samhälleliga institutionerna är det väsentligt att det finns tydliga spelregler för parlamentarismen. Dessa spelregler utgörs av statsförfattningen och av de rättsliga, politiska och etiska konventionella normer som gäller parlamentarismen och demokratin. Det är även viktigt att alla parlamentariska aktörer och statsorgan respekterar de gemensamma spelreglerna. Dessa är synnerligen viktiga i sådana situationer som innebär undantagstillstånd med tanke på parlamentarismen. Demokrati innebär något mer än att på ett maximalt sätt dra nytta av majoritetens stöd vid en viss tid samt av den regeringsmakt som detta ger.

Statsförfattningens styrka och statsmaktens stabilitet vägs under undantagstillstånd, liksom demokratin och rättsstatsprincipen. Statsförfattningens styrka, statsmaktens stabilitet, demokratin och rättsstatsprincipen vägs i sådana situationer där det förekommer avbrott som påverkar parlamentarismen och i situationer där det råder egentliga undantagsförhållanden. Detta anförande skrevs innan statsrådet i samråd med republikens president 16.3.2020 konstaterade att det råder undantagstillstånd i landet, och 17.3.2020 överlämnade förordningar om ibruktagning av sådana befogenheter som anges i beredskapslagen till riksdagen för godkännande. Riksdagen konstaterade i sitt betänkande GrUB 2/2020 rd om ibruktagningsförordningen att det råder sådana undantagsförhållanden i landet (som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen (pandemi). Inom justitiekanslerns laglighetskontroll har frågor med

anknytning till demokratin och rättsstatsprincipen under undantagsförhållanden fått en mycket synlig ställning under år 2020. För laglighetskontrollens del kommer det att rapporteras om dessa frågor i nästa berättelse. Ju mer exceptionella förhållanden det är fråga om, desto viktigare är det att de spelregler som berör rättsstaten och demokratin följs.

I en modern rättsstat och en parlamentarisk demokrati bygger statsmaktens stabilitet inte bara på regeringsmaktens starka befogenheter, utan på omfattande delaktighet för människor och olika grupper, på förtroende och samarbete, samt på ett vidsträckt engagemang när det gäller att i praktiken följa principerna för en rättsstat och en parlamentarisk demokrati.<sup>23</sup>

Till de allmänna konventionella normer som berör parlamentarismen hör normerna om expeditionsministärens roll. Dessa normer tryggar kontinuiteten i samband med skötseln av statliga frågor och tillgodoseendet av den parlamentariska demokratin i samband med maktskiftet. Enligt min uppfattning skedde detta väl i de situationer som uppkom under år 2019. Den finländska parlamentarismen är välfungerande.

Justitiekanslerns roll som laglighetsövervakare och oberoende rådgivare betonas ofta i sådana situationer som avviker från det normala, såsom under en expeditionsministärs verksam-

<sup>23</sup> Jag har i ett annat sammanhang dryftat betydelsen av Finlands regeringsform från år 1919 och statsförfattningens beständighet samt målsättningen rörande statsmaktens stabilitet i anslutning till den nationella säkerheten, se den UKK-föreläsning jag höll för Paasikivi-samfundet 3.9.2019, som finns tillgänglig här: <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/516/kansallinen-turvallisuus-ja-kestava-valtiosaanto/> (sidan besöktes 7.3.2020). Det kan konstateras att 1919 års regeringsform var en kompromiss, där man försökte stärka statsmakten genom stark legalism och genom att anförtra republikens president omfattande befogenheter som begränsade också riksdagens makt. Ändå innefattade redan 1906 års lantdagsreform en idé om att den finländska demokratin innebär vidsträckt delaktighet i den statliga verksamheten för olika befolkningsgrupper och politiska grupperingar. Idén om en strikt majoritetsparlamentarism förkastades redan då, som resultat av medveten bedömning och avvägning.

hetsperiod. Det hör till de grundlagsenliga samhälleliga funktionerna för justitiekanslern i statsrådet att i samband med utövningen av regeringsmakt genom laglighetskontroll och därmed anknutna råd och anvisningar upprätthålla den rättsliga grunden för den parlamentariska demokratin samt tillhandahålla tidsenliga tolkningar av den. Denna funktion, och därmed i sista hand även upprätthållandet av den demokratiska rättsstatens kontinuitet, accentueras i samband med undantagssituationer och övergångsfaser. Justitiekanslerns trovärdighet och acceptabilitet i detta sammanhang baserar sig på det uppdrag

som föreskrivits för justitiekanslern i grundlagen och som införlivats i den vedertagna statsförfattningskulturen, samt i synnerhet på justitiekanslerns oberoende och självständiga ställning i förhållande till regeringsmakten. Detta uppdrag kräver att man vid justitiekanslersämbetet har praktisk kännedom om och kontinuerligt följer statsförfattningsrätten och praxisen inom det högsta statliga beslutsfattandet och det parlamentariska systemet, samt har förmåga att bedöma frågor utifrån detta och är en tillförlitlig aktör som känner till och tillämpar statsförfattningen på ett sakkunnigt och följdriktigt sätt.