

Information om statsrådets verksamhet

# Ministerns handbok 2019

STATSRÅDETS PUBLIKATIONER 2020:24

[vn.fi/sv](https://vn.fi/sv)



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET



Statsrådets publikationer 2020:24

# Ministerns handbok 2019

Information om statsrådets verksamhet

Statsrådet

ISBN PDF: 978-952-287-899-1

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2020

# Innehåll

<b>FÖRORD</b> .....	9
<b>1 STATSRÅDET</b> .....	11
1.1 Statsrådet och ministerierna .....	11
1.2 Statsministern och ministrarna .....	13
1.3 Utnämning av och avsked för statsrådet .....	14
1.3.1 Utnämning .....	14
1.3.2 Avsked och expeditionsministär .....	15
1.4 Organisationsfrågor .....	16
1.4.1 Regeringsprogram .....	17
1.4.2 Ed eller försäkran .....	17
1.4.3 Ställföreträdare .....	18
1.4.4 Arbetsfördelningen mellan ministrarna i ministerierna .....	18
1.4.5 Meddelande om ministrarnas bindningar .....	18
1.4.6 Ministrars förbindelse att vidta åtgärder inför planerad övergång till andra uppgifter .....	19
1.4.7 Ordningsföljd enligt tjänsteår och sittordning .....	20
1.4.8 Tillsättande av ministerutskott .....	21
1.4.9 Tillsättande av ministerarbetsgrupper .....	21
1.5 Introduktion av ministrar .....	21
<b>2 STATSRÅDETS OCH MINISTRARNAS ARBETE</b> .....	22
2.1 Regeringens årscykel .....	22
2.2 Stommen i statsrådets medlemmars veckoprogram .....	24
2.3 Beredning av ärenden för beslutsfattandet .....	25
2.3.1 Tjänstemannaberedning .....	27
2.3.2 Regeringens beredning .....	27
2.3.2.1 Regeringens överläggningar .....	29
2.3.2.2 Ministerutskott .....	31
2.3.2.3 Ministerarbetsgrupper .....	39
2.4 Beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde .....	40
2.4.1 Ärenden som ska behandlas .....	40
2.4.2 Tid, plats och beslutsförhet .....	40
2.4.3 Inledande av ett ärende och föredragningslistor .....	41
2.4.4 Behandling av ärenden .....	43
2.4.4.1 Beslutslista och föredragningsförfarande .....	43
2.4.4.2 Kallelse av föredragande till allmänt sammanträde .....	44

2.4.4.3	Uppskjutning, bordläggning och tillbakadragning.....	45
2.4.4.4	Omröstning.....	46
2.4.4.5	Avvikande mening.....	47
2.4.4.6	Uttalande.....	47
2.4.5	Beslutsanteckningar och protokoll.....	48
2.5	Ärenden som avgörs i ministerierna.....	49
2.6	Överföring av beslutsfattande till allmänt sammanträde.....	50
<b>3</b>	<b>REPUBLIKENS PRESIDENTS BESLUTFATTANDE.....</b>	<b>51</b>
3.1	Ärenden som ska behandlas.....	51
3.2	Föredragning för republikens president.....	53
3.3	Förhinder för republikens president.....	55
<b>4</b>	<b>LAGLIGHETSKONTROLL OCH MINISTERANSVAR.....</b>	<b>56</b>
4.1	Justitiekanslern i statsrådet som laglighetsövervakare.....	56
4.2	Jäv vid beredning och i förvaltningsbeslutsprocessen.....	57
4.3	Insiderfrågor och identifiering av person i politiskt utsatt ställning.....	62
4.4	Ministerns rättsliga ansvar.....	64
4.5	Ministerns politiska ansvar och den parlamentariska kontrollen av statsrådet.....	64
<b>5</b>	<b>STATSRÅDETS KOMMUNIKATION.....</b>	<b>67</b>
5.1	Statsrådets gemensamma och strategiska kommunikation.....	67
5.2	Flerspråkig kommunikation.....	68
5.3	Beslutskommunikation.....	68
5.4	Kommunikation om ministerutskottens möten och regeringens övriga överläggningar.....	69
5.5	Kommunikation om EU-frågor och internationella frågor.....	70
5.6	Ministeriernas kommunikation.....	70
<b>6</b>	<b>BEREDSKAP INFÖR STÖRNINGAR.....</b>	<b>71</b>
6.1	Statsrådets lägesbildsverksamhet.....	71
6.2	Statsrådets informations- och larmsystem.....	72
6.3	Beredskap.....	73
6.4	Lagstiftning som ska tillämpas i störningssituationer och undantagsförhållanden.....	74
6.5	Ledning av störningssituationer.....	75
6.6	Informationspåverkan och kriskommunikation.....	76

<b>7</b>	<b>STATSRÅDETS CENTRALA BEREDNINGSPROCESSER</b> .....	77
7.1	Verkställandet och uppföljningen av regeringsprogrammet (strategiprocessen) .....	77
7.2	Lagberedning .....	79
7.2.1	Lagstiftningsplan .....	80
7.2.2	Inledande av ett lagberedningsprojekt .....	80
7.2.3	Ansvar för lagberedningen .....	81
7.2.4	Lagberedningens kvalitet .....	82
7.2.4.1	Lagberedningsprocessen .....	82
7.2.4.2	Organisering av ett lagberedningsprojekt .....	83
7.2.4.3	Rådet för bedömning av lagstiftningen .....	83
7.2.4.4	Översättning och laggranskning av lagförslag .....	83
7.2.4.5	Justitiekanslerns roll i lagberedningen .....	84
7.2.4.6	Förordningar .....	84
7.2.4.7	Anvisningar för lagberedning .....	85
7.3	Skötseln av de offentliga finanserna .....	85
7.3.1	Finanspolitikens mål .....	85
7.3.2	Planering och styrning av de offentliga finanserna .....	87
7.3.3	Verksamhets- och ekonomiplaner (VEP) samt ministeriernas ramförslag för planen för de offentliga finanserna .....	90
7.3.4	Budgetproposition (TAE) och tilläggsbudgetproposition (LTAE) .....	92
7.3.4.1	Beredning av en budgetproposition .....	92
7.3.4.2	Budgetpropositionens struktur .....	94
7.3.4.3	Beredning av en tilläggsbudgetproposition .....	95
7.3.4.4	Komplettering av en budgetproposition och en tilläggsbudgetproposition .....	95
7.3.4.5	Tillämpning av budgeten .....	96
7.4	Regeringens årsberättelse .....	97
7.4.1	Rättsgrund och innehåll .....	97
7.4.2	Sammanställandet av årsberättelsen .....	98
7.5	Statsrådets beslutsfattande stöds med hjälp av information .....	98
<b>8</b>	<b>STATSRÅDET OCH RIKSDAGEN</b> .....	101
8.1	Ministerns deltagande i riksdagens arbete .....	101
8.2	Riksdagens rätt att få information .....	101
8.3	Regeringens propositioner och lagstiftningsplan .....	102
8.4	Statsrådets redogörelser och meddelanden .....	104
8.5	Interpellationer .....	105
8.6	Skriftliga frågor .....	105
8.7	Muntlig frågestund .....	106

8.8	Debatt om aktuella frågor.....	106
8.9	Statsministerns upplysning.....	106
8.10	Hörande om Europeiska rådets och rådets möten.....	107
8.11	U-skrivelser och E-skrivelser.....	108
8.12	USP-skrivelser.....	110
<b>9</b>	<b>FRÅGOR SOM GÄLLER ÅLAND</b> .....	<b>111</b>
9.1	Statsrådets och republikens presidents verksamhet.....	111
9.2	Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.....	112
9.3	Ålands ställning i EU-ärenden och i upprättandet av internationella överenskommelser.....	113
<b>10</b>	<b>EUROPEISKA UNIONEN OCH INTERNATIONELL VERKSAMHET</b> .....	<b>115</b>
10.1	Behörighet när det gäller internationella förhållanden.....	115
10.2	Europeiska unionen.....	117
10.2.1	Europeiska rådet.....	118
10.2.2	Europeiska unionens råd och förberedande organ med anknytning till euron....	120
10.2.2.1	Europeiska unionens råd.....	120
10.2.2.2	Finland som ordförande för EU.....	122
10.2.3	Beredningsorgan med anknytning till euron.....	123
10.2.4	Europeiska kommissionen.....	124
10.2.5	Europaparlamentet.....	125
10.2.6	Europeiska utrikestjänsten.....	126
10.2.7	EU:s övriga institutioner.....	127
10.2.8	EU:s budget.....	128
10.2.9	EU:s lagstiftningsförfarande.....	128
10.2.10	Nationell beredning och samordning.....	130
10.2.11	EU-domstolsärenden och EU-överträdelseärenden.....	132
10.2.12	Hur Finland företräds i EU-möten på hög nivå.....	134
10.2.13	Euroområdet stabilitet.....	134
10.3	Nordiskt samarbete.....	136
10.3.1	Nordiska rådet.....	136
10.3.2	Nordiska ministerrådet.....	138
10.3.3	Nordiskt samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitiken, N5.....	140
10.3.4	Norden och Europa.....	141
10.4	Internationella relationer.....	142
10.4.1	Fördrag och andra internationella förpliktelser.....	142
10.4.2	Finland och de mänskliga rättigheterna i internationella rättskipnings- och undersökningsorgan.....	143



10.4.3	Beskickningar och representationer .....	145
10.4.3.1	Beskickningar och representationer i Finland .....	145
10.4.3.2	Finlands beskickningar utomlands .....	146
10.4.4	Besök .....	148
10.4.4.1	Statsbesök och utländska gäster som republikens president bjuder in .....	148
10.4.4.2	Statsrådsmedlemmars besök i utlandet.....	148
10.4.4.3	Besök av stats- och premiärministrar och vissa andra besök på hög nivå i Finland .....	149
10.4.5	Protokollfrågor.....	150
10.4.5.1	Nationaldagsmottagningar och andra evenemang .....	150
10.4.5.2	Andra protokollfrågor.....	150
10.4.6	Hur man ska förhålla sig till vädjan som gäller internationella frågor.....	151
10.5	Att främja export och utländska investeringar.....	151

<b>11</b>	<b>BESTÄMMELSER OCH PRINCIPER SOM STYR VERKSAMHETEN .....</b>	<b>153</b>
11.1	Principerna för god förvaltning.....	153
11.1.1	Rättsstatsprincipen och legalitetsprincipen .....	154
11.1.2	Garantier för god förvaltning .....	154
11.1.3	Grunderna för god förvaltning .....	155
11.2	Offentlighet och hantering av handlingar.....	157
11.2.1	Offentlighet vid sammanträden och möten .....	157
11.2.2	Myndighetshandlingar och deras offentlighet.....	157
11.2.2.1	Offentliga handlingar.....	158
11.2.2.2	Handlingar som är offentliga enligt prövning.....	159
11.2.2.3	Sekretessbelagda handlingar.....	160
11.2.2.4	En parts rätt att ta del av en handling.....	162
11.2.2.5	EU-handlingars offentlighet.....	163
11.2.2.6	Budgethandlingars offentlighet.....	164
11.2.2.7	Offentlighet i fråga om handlingar från ministerutskott och minister- arbetsgrupper samt aftonskolor och regeringens överläggningar .....	164
11.2.3	Hantering av handlingar .....	166
11.2.3.1	Informationssäker hantering av handlingar .....	166
11.2.3.2	Hantering av handlingar som innehåller personuppgifter .....	167
11.2.3.3	Arkivering av regeringshandlingar .....	168
11.2.4	Handlingarnas språkversioner och översättning av handlingarna .....	171
11.3	Tjänstemännens ställning i det politiska beslutsfattandet .....	172
11.3.1	Tjänsteställning.....	172
11.3.2	Allmän tjänsteplikt.....	172
11.3.3	Kanslichefens och den övriga tjänstemannaledningens ställning och uppgifter .....	173

11.3.4	Ansvar för tjänsteutövning.....	174
11.3.5	Brott i tjänsten.....	175

<b>12</b>	<b>SKÖTSELN AV MINISTERUPPDRAGET .....</b>	<b>177</b>
12.1	Arvode.....	177
12.2	Kostnader som föränleds av skötseln av uppdraget.....	178
12.3	Ledighet som jämställs med semester och annan ledighet.....	179
12.4	Tjänsteresor och andra resor.....	181
12.5	Användning av statsrådets bilar och taxitjänster.....	182
12.6	Diplomatpass för statsrådsmedlemmar.....	183
12.7	Intyg över säkerhetsutredning.....	184
12.8	Flygplatsens VIP-service.....	184
12.9	Representation och statsrådets representationslokaler.....	185
12.10	Mottagande av gästfrihet, förmåner och gåvor.....	186
12.11	Säkerhetsarrangemang.....	186
12.12	Mobiltelefoner och andra kommunikationsmedel.....	187
12.13	Reseförsäkringar.....	189
12.14	Ministerns pension.....	190
12.15	Ministrar och kommunikation.....	190
12.16	Deltagande i val.....	192
12.17	Ministrarnas medarbetare.....	194
12.17.1	Statssekreterare.....	194
12.17.1.1	Utnämning och avlöning.....	194
12.17.1.2	Ed eller försäkran.....	195
12.17.1.3	Ansvarsområde och ställning.....	195
12.17.1.4	Uppgifter.....	196
12.17.1.5	Bindningarnas offentlighet och uppdatering.....	197
12.17.1.6	Statssekreteraren och EU:s ministerråd.....	197
12.17.1.7	Resor.....	198
12.17.2	Ministerns specialmedarbetare.....	198
12.17.2.1	Utnämning och avlöning.....	198
12.17.2.2	Ansvarsområde, uppgifter och ställning.....	199
12.17.2.3	Resor.....	200
12.17.3	Medarbetares deltagande i val.....	201
12.17.3.1	Att anlita medarbetare för en valkampanj.....	201
12.17.3.2	Medarbetares egen valkampanj.....	202

## FÖRORD

Ministernas handbok är ett komplett informationspaket om statsrådets verksamhet. Handboken har tagits fram främst för statsrådets medlemmar och deras medarbetare men även för andra som är intresserade av statsrådets verksamhet.

Den föregående upplagan av handboken, Ministerin käsikirja, utkom på finska år 2015. Nu har handboken reviderats, uppdaterats och översatts till svenska. För beredningen av den nya upplagan av handboken tillsatte statsrådets kansli den 11 oktober 2018 en arbetsgrupp. Ordförande för arbetsgruppen var understatssekreterare Timo Lankinen från statsrådets kansli. Andra medlemmar i arbetsgruppen som kom från statsrådets kansli var lagstiftningsrådet Heidi Kaila, regeringsrådet Arno Liukko, ledande specialsakkunnig Ulla Rosenström och lagstiftningsrådet Maaret Suomi. Därtill bestod arbetsgruppen av ambassadrådet Kirsti Pohjankukka från utrikesministeriet, specialsakkunnig Anu Mutanen från justitieministeriet, budgetrådet Kirsti Vallinheimo från finansministeriet och referendarierådet Maija Salo, som är avdelningschef på justitiekanslersämbetet. Sekreterare för arbetsgruppen var lagstiftningsrådet Sanna Helopuro från statsrådets kansli.

Ministernas handbok innehåller samlad grundläggande information om statsrådets organisation och verksamhet. Handboken beskriver den roll som en minister har som medlem av statsrådet samt ministernas deltagande i beredningen av ärenden och beslutsfattandet, ministernas deltagande i riksdagens arbete och ministernas ansvar. Den redogör också för statsrådets centrala beredningsprocesser och för statsrådets och riksdagens samarbete. Andra ämnen som behandlas är Europeiska unionen, internationell verksamhet och ministernas roll i dessa.

Handboken innehåller också information om bl.a. förmåner, stödtjänster och säkerhetsarrangemang som är förknippade med ministeruppdraget samt statssekreterarnas och ministrarnas specialmedarbetares ställning.

Statsrådets kansli tackar arbetsgruppen för det arbete som den gjort och hoppas att den nya handboken ska fungera som stöd och hjälp och som en tydlig och täckande informationskälla om statsrådets verksamhet för så många som möjligt.

Kommentarer och respons om handboken kan skickas till sessionsenheten vid statsrådets kansli.

Helsingfors den 15 maj 2019

Understatssekreterare Timo Lankinen

Lagstiftningsråd Sanna Helopuro

# 1 STATSRÅDET

## 1.1 Statsrådet och ministerierna

Enligt grundlagen utövas regeringsmakten av republikens president och statsrådet. Vår konstitution bygger på principen om att statsrådet och dess medlemmar ska ha riksdagens förtroende (principen om parlamentarism).

Statsrådet är ett begrepp med många betydelser. Det kan syfta på landets regering, som består av statsministern och de övriga ministrarna (t.ex. 61 och 62 § i grundlagen), eller på den organisatoriska helhet som består av statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna (t.ex. 67 och 68 §). Ibland kan ordet statsråd också syfta enbart på statsrådets allmänna sammanträde eller på ministären. Oftast framgår det av sammanhanget vad som avses.

I statsrådet finns ett behövligt antal ministerier. I 1 § i lagen om statsrådet föreskrivs det om statsrådets organisation. Där anges vilka ministerier som finns i statsrådet. Bestämmelsen uppfyller det krav som i 68 § i grundlagen anges om att det högsta antalet ministerier och de allmänna grunderna för inrättande av ministerier ska fastställas genom lag.

Följande ministerier finns i statsrådet:

1. statsrådets kansli (SRK)
2. utrikesministeriet (UM)
3. justitieministeriet (JM)
4. inrikesministeriet (IM)
5. försvarsministeriet (FSM)

6. finansministeriet (FM)
7. undervisnings- och kulturministeriet (UKM)
8. jord- och skogsbruksministeriet (JSM)
9. kommunikationsministeriet (KM)
10. arbets- och näringsministeriet (ANM)
11. social- och hälsovårdsministeriet (SHM) och
12. miljöministeriet (MM).

Indelningen i ministerier är mycket etablerad i Finland. Ministrarnas arbetsfördelning behöver inte sammanfalla med ministerieindelningen.

Varje ministerium ansvarar för att inom sitt ansvarsområde bereda ärenden som statsrådet behandlar och sörja för att förvaltningen fungerar ändamålsenligt. Ministeriernas ansvarsområden kan generellt sett härledas ur deras namn, men ansvarsområdena preciseras i reglementet för statsrådet, som utfärdats som en förordning. Ytterligare bestämmelser om ministeriernas uppgifter finns i olika förordningar som utfärdats av ministerierna. Vid behov samarbetar ministerierna också i beredningen av ärenden. Detta är en princip som fastställs i lagen om statsrådet i syfte att uppnå de gemensamma målen. Det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör svarar för ordnandet av samarbetet.

Varje ministerium behandlar de internationella ärenden och EU-ärenden som hör till dess ansvarsområde. Därtill ska ministerierna behandla till det egna ansvarsområdet hörande ärenden som gäller verksamhets- och ekonomiplanering, resultatstyrning, lagberedning, informationssamhället, förvaltning, kommunikation, dataadministration, forskning, utveckling och övervakning, internationella frågor och ägarfrågor som gäller sådan statlig egendom som är i det egna ansvarsområdets besittning samt andra sådana ärenden som ska anses höra till skötseln av de uppgifter som hör till det egna ansvarsområdet.

Vidare behandlar ministerierna ärenden som gäller ämbetsverk, inrättningar, affärsverk, fonder utanför statsbudgeten, samfund, bolag och andra organ som hör till deras ansvarsområden. Likaså ska ministerierna behandla ärenden som gäller andra organ med uppgifter som hör till deras ansvarsområde samt styra närings-, trafik- och miljöcentralerna i ärenden som hör till deras ansvarsområde.

Statsrådets och ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunniguppgifter hör till statsrådets kanslis ansvarsområde. Vid statsrådets kansli sköts dessa uppgifter av en avdelning som heter statsrådets förvaltningsenhet.

Viktiga bestämmelser om statsrådets organisation, avgörandet av ärenden samt beslutsordningen vid statsrådets allmänna sammanträde och i ministerierna finns i lagen om statsrådet. Reglementet för statsrådet, som utfärdats som en förordning av statsrådet, preciserar bestämmelserna i lagen om statsrådet genom att fastställa gemensamma bestämmelser om bl.a. ministeriernas ansvarsområden och beslutanderätt och om delegering av beslutanderätt till tjänstemän, förbehållande av beslutanderätt, föredragning i ministerierna och ministeriernas föredragande samt om behörighetsvillkoren för tjänstemännen och om deras uppgifter. Beredningen av lagen om statsrådet och reglementet för statsrådet hör till statsrådets kansli, närmare bestämt kansliets sessionsenhet.

## 1.2 Statsministern och ministrarna

Statsministern leder statsrådets verksamhet och ser till att beredningen och handläggningen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas. Hen ska samordna regeringsgruppernas synpunkter. Statsministern ansvarar också för samordnandet av riksdagens och regeringens arbete. Därtill företräder statsministern Finland i verksamheten inom Europeiska unionen, och hen leder handläggningen av ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde, är ordförande för alla lagstadgade ministerutskott och styr utskottssekretariatets verksamhet.

I grundlagen framhävs statsministerns ställning som ledare för statsrådets arbete. Statsministerns stärkta ställning stärker principen om parlamentarism i vårt styrelseskick. Statsrådet fattar sina viktigaste beslut vid det allmänna sammanträdet på föredragning av det ministerium som saken gäller. Beslutsfattandet vid det allmänna sammanträdet är kollegialt. Se 2.4 Beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde.

En minister är chef för ett ministerium eller behandlar ärenden som hör till ministeriernas ansvarsområden. Varje minister behandlar de internationella ärenden och EU-ärenden samt lagberedningsärenden, utnämnings- och personalärenden som

hör till ministrernas ansvarsområde. Ministrarna leder också ekonomiplaneringen samt beredningen av budgeten och andra gemensamma ärenden inom sina respektive ansvarsområden.

Grundlagen kräver inte att varje minister ska vara chef för ett ministerium. Förutom ministrar som är chef för ett ministerium kan det vid statsrådet också finnas ministrar som förordnats att behandla vissa ärenden som hör till ministeriernas ansvarsområden. Om flera ministrar har utnämnts vid ett och samma ministerium är dessa ministrar jämlika sinsemellan och inte underställda varandra. Den minister som är chef för ministeriet får således inte befatta sig med beslut som en annan minister som utnämnts vid samma ministerium har fattat inom sitt eget ansvarsområde. Om en och samma minister arbetar vid flera ministerier är dessa arbetsuppgifter jämlika i förhållande till varandra. Statsrådet bestämmer om arbetsfördelningen mellan ministrarna i ett ministerium.

De viktigaste ärendena i ministeriet avgörs av ministern. Ministrarna styr också den förvaltning som lyder under ministerierna.

## 1.3 Utnämning av och avsked för statsrådet

### 1.3.1 Utnämning

Riksdagen väljer statsministern och republikens president utnämner honom eller henne till uppdraget. De övriga ministrarna utnämns av presidenten i enlighet med statsministerns förslag. Presidenten fattar sitt beslut om utnämning av statsrådet vid föredragningen för republikens president. Närvarande är den avgående regeringens ministrar. Beslutsdokumentet kallas för ett öppet brev, och det publiceras i Finlands författningssamling.

I Republikens presidents öppna brev konstateras vem som utnämnts till statsminister samt för varje annan statsrådsmedlems del till vilken ministerpost han eller hon förordnas (t.ex. finansminister).

En minister kan ha endast en titel. Ministern ska använda denna titel när han eller hon avgör ärenden som hör till det egna ansvarsområdet i sitt eget ministerium eller när han eller hon enligt förordnande verkar i ett annat ministerium eller är



ställföreträdare för en annan minister i sitt eget eller i ett annat ministerium. När en minister är ställföreträdare för statsministern ska däremot rollen som ställföreträdare framgå av ministerns titel. Detsamma gäller när en minister i egenskap av företrädare svarar på ett skriftligt frågsmål som hör till en annan ministers ansvarsområde.

En politiskt betydande fråga som kräver samordnad beredning och behandling kan vid regeringsförhandlingarna fastställas som ett tvärdministrativt uppdrag som hör till en viss minister så att ministern förordnas att verka som minister i alla de ministerier till vars ansvarsområden frågan enligt lag hör.

Ministerns titel och s.k. portfölj bestäms utifrån republikens presidents öppna brev och de beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde.

En sådan ändring av statsrådets sammansättning som gäller hela statsrådet föredras av en behörig föredragande i statsrådet, understatssekreteraren vid statsrådets kansli. Om regeringens sammansättning förändras delvis under regeringsperioden presenterar statsministern ändringarna vid föredragningen för republikens president som ändringar i republikens presidents öppna brev samt vid statsrådets allmänna sammanträde som en ändring i beslutet om ministrarnas arbetsfördelning i ministerierna.

### **1.3.2 Avsked och expeditonsminister**

Republikens president beviljar på begäran statsrådet eller en minister avsked. Presidenten kan också bevilja en minister avsked på initiativ av statsministern. Om en minister väljs till republikens president eller till riksdagens talman, ska ministern anses ha avgått från sitt uppdrag den dag han eller hon valdes (64 § i grundlagen).

När statsministern avgår innebär det samtidigt att hela statsrådet avgår. Presidenten ska även utan begäran bevilja statsrådet eller en minister avsked, om statsrådet eller ministern inte längre har riksdagens förtroende. I regeringsmakten och förvaltningsbehörigheten kan det dock aldrig uppstå en situation där det inte finns någon behörig regering. Av denna anledning fortsätter den regering som lämnat begäran om avsked att verka som expeditonsminister tills en ny regering utnämns.

Oftast fungerar en expeditionsminister som regering under regeringsförhandlingarna efter ett riksdagsval. Regeringen anhåller alltid om avsked efter ett riksdagsval, eftersom regeringen enligt grundlagen ska ha riksdagens förtroende. En expeditionsminister fungerar som regering också efter att en regering anhållit om avsked på grund av att riksdagen uttryckt sitt misstroende eller på grund av att regeringen själv inte vill fortsätta i sitt uppdrag.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om expeditionsministärens ställning. Expeditionsministären har formellt sett samma behörighet som regeringen haft innan den anhållit om avsked. Expeditionsministärens behörighet begränsas dock av att expeditionsministärens ställning inte bygger på riksdagens förtroende i enlighet med principerna om parlamentarism.

Expeditionsministärens behörighet är i första hand en politisk fråga, men behörigheten har vissa juridiska yttersta gränser som följer av bestämmelserna om parlamentarism och fördelning av statliga uppgifter. Expeditionsministären anses kunna sköta nödvändiga löpande rutinärenden och sådana brådskande ärenden som inte kan överföras till den nya regeringen för avgörande. Expeditionsministären genomför inte längre regeringsprogrammet. Vidare förutsätts expeditionsministären avhålla sig från att ta nya eller långsiktiga politiska initiativ som skulle påverka den nya regeringens verksamhetsmöjligheter.

## 1.4 Organisationsfrågor

Statsrådet konstituerar sig genast efter att det har utnämnts. En del organisationsfrågor ska behandlas och avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. Till dessa frågor hör meddelande till riksdagen om den nya regeringens program, ministrarnas ställföreträdare, ministrarnas arbetsfördelning i ministerierna, ledamotskap i ministerutskotten samt ministrarnas redogörelser till riksdagen för sina bindningar. En del organisationsfrågor behandlas vid behov i samband med regeringens överläggningar eller övriga sammanträden.

Beslut om organisationsfrågor fattas vid behov under hela regeringsperioden och exempelvis i en situation där en eller flera ministrar byts ut. För beredningen av organisationsfrågor ansvarar sessionsenheten vid statsrådets kansli.

### 1.4.1 Regeringsprogram

Innan statsministern väljs förhandlar riksdagsgrupperna om regeringsprogrammet och statsrådets sammansättning (61 § i grundlagen). Regeringens mål och viktigaste uppgifter antecknas i regeringsprogrammet. Statsrådet ska utan dröjsmål överlämna sitt program till riksdagen i form av ett meddelande. Samma förfarande ska iakttas när statsrådets sammansättning ändras på ett betydande sätt (62 § i grundlagen). Ärendet behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde.

Regeringsprogrammet är ett politiskt handlingsprogram där det anges, antingen i detalj eller på allmän nivå, vilka riktlinjer regeringen kommer att följa under sin mandatperiod. Regeringsprogrammets form har inte fastställts i lag.

Uppföljningen av hur regeringsprogrammet verkställs och regeringsprogrammets utfall kopplas på det sätt som avtalas i samband med regeringsförhandlingarna eller regeringens konstituerande sammanträden till de förfaranden som hänför sig till styrningen och uppföljningen av skötseln av statsfinanserna och användningen av medel.

I början av regeringsperioden fastställs vilka förfaranden som ska tillämpas för uppföljningen av regeringsprogrammet. På motsvarande sätt avtalas det om att regeringsprogrammet ska preciseras t.ex. genom regeringens handlingsplan

Statsministern övervakar verkställandet av regeringsprogrammet och ansvarar för att regeringen i början av regeringsperioden avtalar om vilka förfaranden som ska tillämpas i verkställandet av regeringsprogrammet.

### 1.4.2 Ed eller försäkran

Ministrar ska avlägga tjänsteed eller avge motsvarande försäkran samt avge domarförsäkran innan de tillträder sina uppdrag, om de inte har gjort det tidigare. En minister kan oberoende av om han eller hon hör till ett religionssamfund enligt eget val antingen avlägga tjänsteed eller avge tjänsteförsäkran. När det gäller domarförsäkran är det med anledning av en lagändring inte längre möjligt att avlägga en motsvarande domared.

Eden avläggs eller försäkran avges i samband med statsrådets första allmänna sammanträde efter utnämningen. Föredragande vid avläggande av ed eller försäkran

på sammanträdet är en tjänsteman från statsrådets kansli. Formulären för tjänsteed och tjänsteförsäkran ingår i förordningen om tjänsteed och tjänsteförsäkran samt domared och domarförsäkran. Formuläret för domarförsäkran ingår i I avd. 1 kap. 7 § i domstolslagen.

### 1.4.3 Ställföreträdare

Statsrådets allmänna sammanträde förordnar ställföreträdare för medlemmarna av statsrådet på förslag av statsministern. Ministrarna förordnas ett behövligt antal ställföreträdare med tanke på att den första ställföreträdaren eller någon annan av ställföreträdarna kan ha förhinder. Den inbördes ställföreträdarordningen ska alltid följas, så att en person kan vara ställföreträdare för ministern endast om de ställföreträdare som kommer före i ordningen har förhinder.

Statsrådet förordnar också statsministerns första ställföreträdare. Statsministerns övriga ställföreträdare förordnas på basis av den ordningsföljd enligt tjänsteår som gäller för ministrar.

### 1.4.4 Arbetsfördelningen mellan ministrarna i ministerierna

Vid statsrådets konstituerande sammanträde fastställs också arbetsfördelningen mellan de ministrar som arbetar i samma ministerium, och dessutom konstateras vilka ministerier som endast har en minister.

De ministrar som utnämnts till samma ministerium leder enligt en fastställd uppgiftsfördelning självständigt ministeriets verksamhet inom sina respektive ansvarsområden. Denna princip anges i motiveringen till 68 § i grundlagen. Enligt 4 § i lagen om statsrådet är en minister chef för ett ministerium eller behandlar ärenden som hör till ministeriernas ansvarsområden.

### 1.4.5 Meddelande om ministrarnas bindningar

En medlem av statsrådet får inte under sin tid som minister sköta en offentlig tjänst eller sådant annat uppdrag som kan inverka menligt på ministeruppdraget eller äventyra förtroendet för ministrarnas verksamhet som medlem av statsrådet (63 § i grundlagen). Sådana uppdrag är bl.a. en avlönad befattning i ett privat företag eller samfund, medlemskap i styrelsen, förvaltningsrådet eller något annat motsvarande

organ i ett statsbolag eller ett statligt affärsverk, förvaltningsuppgifter i finansinstitut eller försäkringsanstalter samt andra ekonomiskt eller samhälleligt betydelsefulla privata företag, förtroendeuppdrag i intresseorganisationer på riks- eller centralorganisationsnivå samt förvaltnings- och förtroendeuppdrag i sådana samman slutningar som har en nära koppling till det berörda förvaltningsområdet.

Efter att ha blivit utnämnd ska ministern ge riksdagen en redogörelse över sin näringsverksamhet, sina innehav i företag och andra betydande tillgångar samt sådana uppdrag som inte hör till ministerns ämbetsutövning och andra bindningar som kan ha betydelse i bedömningen av hans eller hennes verksamhet som medlem av statsrådet.

Uppgifterna om de utnämnda ministrarnas bindningar sammanställs omedelbart efter utnämningen. Uppgifterna skickas till riksdagen utan dröjsmål genom en skrivelse från statsrådet.

Sådana till betydelsen väsentliga ändringar i bindningarna som har inträffat under tiden som minister ska omedelbart anmälas till sessionsenheten vid statsrådets kansli. Vidare ber sessionsenheten alltid i början av varje kalenderår ministrarna meddela eventuella ändringar, som sedan sammanställs och skickas till riksdagen.

I ett tillägg till riksdagens arbetsordning (76 a §) som trädde i kraft i början av 2015 konstateras följande: Inom två månader från det att en ledamots fullmakt har granskats ska han eller hon ge riksdagen en redogörelse över sådana till ledamotsuppdraget icke hörande uppdrag, sådan näringsverksamhet, sådant ägande i företag och sådan annan betydande förmögenhet som kan ha betydelse vid bedömningen av personens verksamhet som riksdagsledamot. Meddelande om en riksdagsledamots bindningar och meddelande om en ministers bindningar är vardera separata förfaranden.

#### **1.4.6 Ministrars förbindelse att vidta åtgärder inför planerad övergång till andra uppgifter**

Statsrådets tjänstemannaetiska delegation, som tillsatts av statsrådet, gav i september 2014 en rekommendation om åtgärder när ministrar övergår till andra uppgifter. Den tjänstemannaetiska delegationen föreslog att när regeringen konstituerar sig ska dess medlemmar förbinda sig att anmäla om de planerar att eventuellt övergå från ministeruppdraget till något annat uppdrag.

Statsrådets medlemmar kan under de överläggningar som hålls i samband med att regeringen konstituerar sig förbinda sig till att frivilligt och i god tid anmäla om de planerar att eventuellt övergå till andra uppgifter mitt under ministerperioden eller en viss tid efter att deras ministeruppdrag har upphört.<sup>1</sup> Statsrådet beslutar om förbindelsen.

Förbindelsen innefattar villkor för mottagande av andra uppgifter, om ministrarnas övergång till andra uppgifter orsakar en intressekonflikt i förhållande till det tidigare ansvarsområdet, verksamhetsområdet eller de tidigare uppgifterna eller om övergången i övrigt försvagar förtroendet för ministrarnas arbete inom den offentliga förvaltningen. Anmälan ska vid behov göras till statsministern och delegationen, som ger ett rådgivande utlåtande. Den tjänstemannaetiska delegationen kan rekommendera en karenstid på högst sex månader innan ett nytt uppdrag kan tas emot.

### 1.4.7 Ordningsföljd enligt tjänsteår och sittordning

Statsrådets kansli gör för statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna upp en sittordning baserad på ministrarnas tjänsteålder. Ministrarnas tjänsteålder bestäms så att först kommer statsministern och statsministerns ställföreträdare, som förordnats av statsrådet. Därefter följer de som tidigare varit ministrar enligt antalet ministerdagar.

På de övriga ministrarnas tjänsteålder inverkar tid som ledamot i Europaparlamentet och riksdagsledamot. Därefter sammanställs genom en helhetsbedömning en ordningsföljd enligt tjänsteår som utgår från de uppgifter som ministrarna har haft i riksdagen eller i sitt parti samt deras eventuella arbete i riksdagens presidium eller som utskottsordförande.

I fråga om ministrar som inte har varit riksdagsledamöter beaktas vid fastställandet av tjänsteålder exempelvis den tid som ministern varit tjänsteman samt den tjänsteställning som han eller hon haft.

Sittordningen stöder det kollegiala omröstningsförfarande som iakttas i statsrådet och som innebär att medlemmarna framför sin ståndpunkt enligt tjänsteålder

---

<sup>1</sup> Ministrarna i statsminister Juha Sipiläs regering beslutade i samband med överläggningar 2015 att förbinda sig till anmälningsförfarandet i fråga (Statsrådets kommunikationsavdelnings meddelande 359/2015).

utifrån principen "från den yngsta till den äldsta". När det gäller ställföreträdarna för statsministern tillämpas en motsatt ordningsföljd enligt tjänsteår, dvs. "från den äldsta till den yngsta".

### **1.4.8 Tillsättande av ministerutskott**

Statsrådet har fyra lagstadgade ministerutskott: utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet, EU-ministerutskottet, finansutskottet och finanspolitiska ministerutskottet. Utskottens uppgifter och sammansättning bestäms i reglementet för statsrådet. En del ministrar blir utskottsledamöter på basis av ministertiteln, och en del utskottsledamöter förordnas av statsrådets allmänna sammanträde. Beslut om ministerutskottens ledamöter fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. Se avsnitt 2.3.2.2 Ministerutskott.

För beredningen av ärenden kan även andra ministerutskott tillsättas vid statsrådets allmänna sammanträde. Då fastställer statsrådet utskottens uppgifter och ledamöter i samband med tillsättandet.

### **1.4.9 Tillsättande av ministerarbetsgrupper**

Statsrådet kan bestämma att beredningen av ett ärende ges en grupp ministrar i uppgift. Regeringen kommer genom överläggningar överens om tillsättandet av en ministerarbetsgrupp, dess uppgifter och ledamöter. Ministerarbetsgruppen tillsätts genom statsrådets beslut. Se avsnitt 2.3.2.3 Ministerarbetsgrupper.

## **1.5 Introduktion av ministrar**

Statsrådets kansli introducerar i behövlig grad de nya ministrarna i deras uppgifter. I introduktionen går man igenom de arbets- och beslutsförfaranden som tillämpas i statsrådet samt andra centrala frågor. Vidare klargörs olika säkerhets- och beredskapsfrågor samt de rättigheter och skyldigheter som följer av ministeruppdraget. Vid behov ordnas också riktade informationsmöten om särskilda frågor.

Varje ministerium introducerar också sina ministrar i ministeriets förfaranden och angelägenheter.

## 2 STATSRÅDETS OCH MINISTRARNAS ARBETE

### 2.1 Regeringens årscykel

JANUARI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU-ordförandeskapet övergår i etablerad ordning till följande medlemsstat</li> <li>• Regeringens lagstiftningsprogram och lagstiftningsschema behandlas</li> </ul>
FEBRUARI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riksmötet öppnas</li> </ul>
MARS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finansministeriets bilaterala förhandlingar med ministerierna om anslagsramarna för förvaltningsområdena</li> <li>• Europeiska rådets möte</li> </ul>
APRIL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regeringens förhandlingar om planen för de offentliga finanserna (inkl. statens utgiftsramar) för de följande fyra åren och om en handlingsplan som preciserar regeringsprogrammet</li> <li>• Regeringens redogörelse om planen för de offentliga finanserna* och en handlingsplan som preciserar regeringsprogrammet överlämnas till riksdagen. Planen för de offentliga finanserna utgör också Finlands stabilitetsprogram, som lämnas till EU-kommissionen (EU:s stabilitets- och tillväxtpakt).</li> <li>• Så kallade brådskande regeringspropositioner, om vilka riksdagen förväntas ge ett svar under vårsessionen, överlämnas</li> <li>• Regeringens årsberättelse, som innehåller statens bokslut för föregående år, lämnas till riksdagen</li> </ul>
MAJ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efter regeringens förhandlingar lämnas vårens tilläggsbudgetproposition till riksdagen</li> </ul>
JUNI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europeiska kommissionen lägger fram landspecifika rekommendationer för medlemsländernas finanspolitik, ekonomiska politik och socialpolitik</li> <li>• Riksdagen sammanträder i allmänhet sista gången under vårsessionen i slutet av månaden</li> <li>• Rådet för allmänna frågor lägger fram sina preliminära uppfattningar för kommissionens arbetsprogram för följande år</li> <li>• Europeiska rådets möte</li> </ul>



JULI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU-ordförandeskapet övergår i etablerad ordning till följande medlemsstat</li> </ul>
AUGUSTI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finansministeriets bilaterala förhandlingar med ministrierna om statens budgetproposition för följande år**</li> <li>• Regeringens budgetförhandlingar om följande års budget**</li> <li>• Regeringens lagstiftningsprogram och lagstiftningsschema behandlas</li> </ul>
SEPTEMBER
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riksdagens höstsession öppnas</li> <li>• Statens budgetproposition för följande år och proposition med förslag till budgetlag lämnas till riksdagen</li> <li>• Årligt beslut om statsrådets utrednings- och forskningsplan</li> <li>• Kommissionens ordförandes tal om läget i unionen och kommissionens avsiktsförklaring om följande års arbetsprogram; diskussion i rådet för allmänna frågor</li> </ul>
OKTOBER
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efter regeringens förhandlingar lämnas höstens tilläggsbudgetproposition till riksdagen</li> <li>• Så kallade brådskande regeringspropositioner, om vilka riksdagen förväntas ge ett svar före årets slut, överlämnas</li> <li>• Beslut om följande års prioriteringar i finansieringen av forsknings- och utredningsverksamhet som stöder statsrådets beslutsfattande</li> <li>• En preliminär budgetplan (DBP***) lämnas till Europeiska kommissionen</li> <li>• Europeiska rådets möte</li> <li>• Kommissionen offentliggör sitt arbetsprogram för följande år</li> </ul>
NOVEMBER
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efter regeringens förhandlingar lämnas ett förslag till kompletterande budgetproposition till riksdagen</li> <li>• Europeiska kommissionen ger ut sin årliga tillväxtutredning och rapport om varningsmekanismen (förfarande vid makroekonomiska obalanser). Kommissionen ger också ett utlåtande om de preliminära budgetplanerna</li> <li>• Rådet för allmänna frågor lägger fram sina uppfattningar om kommissionens arbetsprogram för följande år (behandlas eventuellt redan i oktober)</li> </ul>
DECEMBER
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statsbudgeten för följande år och de s.k. budgetlagarna antas av riksdagen</li> <li>• EU-organens gemensamma förklaring om lagstiftningsprioriteringarna för följande år</li> <li>• Europeiska rådets möte</li> <li>• Riksdagens sista plenum före julpausen</li> </ul>

\* Redogörelsen ges inte under valår

\*\* Under valår även om planen för de offentliga finanserna

\*\*\* Draft Budgetary Planning

## Tabell 1. Statsrådets årskalender

## 2.2 Stommen i statsrådets medlemmars veckoprogram

Statsrådets medlemmars veckoprogram har en etablerad stomme med bestämda tidtabeller, från vilka man vid behov kan avvika genom ett beslut av statsministern. Ministerns tidsanvändning och andra tidtabeller planeras utgående från denna stomme.

Statsrådets allmänna sammanträde hålls i regel varje torsdag efter finansutskottets sammanträde i statsrådets sessionssal i statsrådsborgen. Finansutskottets sammanträde börjar i allmänhet kl. 13.

Föredragningen för republikens president hålls med cirka två veckors mellanrum fredagar kl. 11 i presidentens föredragningsal i statsrådsborgen. Sommartid hålls föredragningarna mer sällan.

Förutom finansutskottet följer också de övriga utskotten etablerade mötesscheman. Finanspolitiska ministerutskottet sammanträder i regel tisdagar kl. 10 och EU-ministerutskottet fredagar kl. 8. Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet (UTVA) sammanträder i regel på fredagar efter föredragningen för republikens president omkring en gång i månaden. Under de senaste åren har utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet i stället för egna utskottsmöten hållit gemensamma möten tillsammans med republikens president (TP-UTVA). Republikens president eller statsministern kan ta initiativ till att sammankalla det gemensamma mötet. Mötestiderna preciseras efter behov.

I veckoprogrammet inkluderas också vid behov regeringens gemensamma överläggningar och sammanträden, såsom aftonskolan/strategisessioner, regeringens överläggningar och budgetförhandlingar. Därtill kan regeringen sammanträda i överenskomna särskilda sammansättningar, såsom möten mellan regeringspartiernas ordförande och ministerarbetsgrupper. Även ministrarnas riksdagsarbete med plenum sätts in i veckoprogrammet.

Statsrådets kansli har från början av den regeringsperiod som inleddes 2019 producerat en kalender för regeringsarbetet som uppdateras kontinuerligt. Förutom föredragningarna för republikens president och statsrådets allmänna sammanträden sätts också uppgifter om regeringens överläggningar, t.ex. eventuella strategisessioner och aftonskolor, samt mötestiderna för ministerutskotten och ministerarbetsgrupperna in i denna regeringskalender. Kalendern innehåller också uppgifter om Europeiska rådets och Europeiska unionens råds mötesdagar.

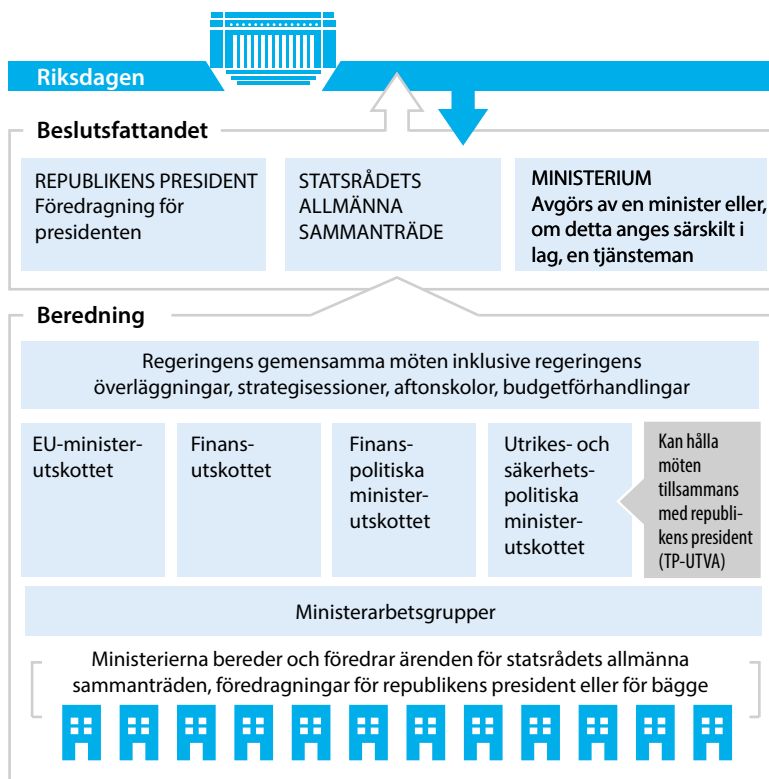
MÅ.	TI.	ON.	TO.	FR.
	Finanspolitiska ministerutskottet kl. 10.00			EU-minister-utskottet kl. 8.00
				Föredragning för republikens president kl. 11.00
				Gemensamt möte mellan utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och republikens president
			Finansutskottet Statsrådets allmänna sammanträde kl. 13.00	Riksdagens plenum kl. 13.00
	Riksdagens plenum kl. 14.00	Riksdagens plenum kl. 14.00		
			Riksdagens plenum kl. 16.00	

**Tabell 2. Stommen i statsrådets medlemmars veckoprogram**

## 2.3 Beredning av ärenden för beslutsfattandet

De ärenden som behandlas i statsrådet ska beredas i det ministerium som är behörigt (67 § i grundlagen). Även en betydande del av de förvaltningsärenden som hör till statsrådet avgörs i det ministerium som är behörigt. Varje ministerium ansvarar för att inom sitt ansvarsområde bereda ärenden som statsrådet behandlar och sörja för att förvaltningen fungerar ändamålsenligt.

Bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem utfärdas genom lag eller statsrådsförordning (68 § 3 mom. i grundlagen, 2 och 8 § i lagen om statsrådet). Ärendena fördelas mellan ministeriernas ansvarsområden i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. i reglementet för statsrådet. Ärendet behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör.



**Figur 1. Beslutsfattandet och beredningen i statsrådet**

Enligt 66 § i grundlagen leder statsministern statsrådets verksamhet och ser till att beredningen och handläggningen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas. En minister är chef för ett ministerium eller behandlar ärenden som hör till ministeriernas ansvarsområden.

På statsrådets allmänna sammanträde ska besluten ofta fattas snabbt, och ibland gäller det att behandla och besluta om många olika ärenden under ett och samma sammanträde. Därför är det viktigt att beslutsfattandet föregås av ett omsorgsfullt och grundligt beredningsarbete. Ministern har i detta avseende en central personlig roll i beredningen av statsrådsärenden. Eftersom de ärenden som ska behandlas i statsrådet ofta hör till mer än ett ministerium eller förvaltningsområde har vikten av samarbete betonats i 2 § i lagen om statsrådet, där det konstateras att ministerierna vid behov ska samarbeta i beredningen av ärenden. Det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör svarar för ordnandet av samarbetet. Ett

gott samarbete stöder både innehållsmässigt och formellt beredningen av beslut av hög kvalitet och främjar själva beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde.

### 2.3.1 Tjänstemannaberedning

Ministrarnas arbete stöds av statsrådets tjänstemän. I tjänstemannaberedning bereds ett ärende inför beslutsfattandet. Den egentliga beredningen utförs antingen som tjänsteuppdrag eller i ett beredningsorgan. Vid tjänstemannaberedning väljs en föredragande som ska bereda ärendet för avgörande. Ärendena avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller det behöriga ministeriet på föredragning av en föredragande. I beredningen ska alternativa möjligheter till avgörande utredas med beaktande av det material som är relevant för avgörandet, de ekonomiska förutsättningarna och den gällande lagstiftningen. Föredraganden ansvarar för att beslutsförslaget har beretts i enlighet med principen om god förvaltning (alla fakta är korrekta, lagenligheten har utretts, olika aktörer har informerats och hörts i tillräcklig grad, alternativa lösningar och konsekvenser har utretts, ärendets bakgrund, motiveringar och ett förslag till beslut har antecknats). Tillräckligt med tid ska reserveras för att garantera en omsorgsfull beredning.

De olika ministerierna har fastställt närmare regler för beredningen av ärenden som ska föredras och relaterade förfaranden. Föredraganden ska utarbeta ett förslag till avgörande inklusive motiveringar samt förslag på nödvändiga interimistiska åtgärder. Beroende på ärendet är det vissa särskilda uppgifter som ska utföras innan ärendet kan föredras för den som ska fatta beslutet. Till dessa uppgifter hör förutom översättning och laggranskning även att begära utlåtanden av nödvändiga aktörer och föredragningstillstånd.

### 2.3.2 Regeringens beredning

Innan ett ärende avgörs i ett ministerium eller vid statsrådets allmänna sammanträde och/eller vid föredragning för republikens president ska ärendet beredas vid behov politiskt genom regeringens överläggningar eller av någon annan sammansättning av ministrar samt eventuellt i ett eller flera av de fyra lagstadgade ministerutskotten.

Det parlamentariska ansvaret förutsätter att ministrarna effektivt kan följa verksamheten inom sitt förvaltningsområde samt styra beredningen av beslut. För att tväradministrativa ärenden ska kunna föras vidare måste de koordineras mellan ministerierna, och dessutom måste de olika ministeriernas ståndpunkter samordnas. Detta kräver i sin tur en fungerande politisk styrning. Ministrarna ansvarar för den politiska styrningen.

Politisk styrning behövs framför allt i beredningen av tväradministrativa ärenden som hör till flera ministeriers ansvarsområden och andra synnerligen viktiga ärenden. Här är regeringens gemensamma beredningsmöten av central betydelse. Det är också viktigt att de berörda ministrarna, i den mån det är möjligt, själva deltar i alla möten.

Varje regering kan besluta sig för att hålla olika gemensamma överläggningar, och regeringen kan ge dessa överläggningar särskilda namn. Denna typ av gemensamma överläggningar har kallats för regeringens överläggningar samt även för exempelvis aftonskolor, strategisessioner och budgetförhandlingar. I överläggningarna deltar hela regeringen, och även andra kan vara närvarande under överläggningarna.

Regeringen sammanträder också i mindre sammansättningar för att bereda ärenden. Som exempel kan nämnas regeringspartiordförandenas möten, ministerutskotten och ministerarbetsgrupperna. Alla dessa sammansättningar har tillsatts för beredning, och inga egentliga beslut fattas i dem.

	2016	2017	2018
<b>Beslutsfattande</b>			
Statsrådets allmänna sammanträde	60	59	55
Föredragning för republikens president	26	25	25
<b>Beredning</b>			
Regeringens överläggning	14	17	17
Regeringens strategisession	18	13	9

**Tabell 3. Antal sammanträden som regeringen hållit under åren 2016–2018**

Ministerutskotten och ministerarbetsgrupperna arbetar med beredning, och ärendena behandlas konfidentiellt. Arbetet i de ministerarbetsgrupper som bereder stora sakkomplex blir ofta också en regelbunden del av statsrådets veckorutin. Vidare är de sammanträden som regeringspartiernas ministergrupper och regeringspartiernas ordförande håller viktiga för att få fram ståndpunkter i beslutsberedningen.

### 2.3.2.1 Regeringens överläggningar

Regeringens överläggningar är regeringens gemensamma sammanträden där samtliga ministrar deltar. Överläggningarna sammankallas av statsministern. Vid regeringens överläggningar fattas inga formella beslut. Statsministerns sammandrag av diskussionen och ministrarnas enighet är emellertid sakligt sett betydande och styr regeringens verksamhet.

Regeringarna har även använt andra namn för sina överläggningar än regeringens överläggningar. Under den senaste tiden har överläggningar hållits också bl.a. under namnet budgetförhandlingar, förhandlingar om planen för de offentliga finanserna, strategisession och aftonskola.

#### Regeringens överläggning

Regeringen har i allmänhet hållit de sammanträden som kallas för regeringens överläggningar i statsrådets sessionssal, men även andra platser är möjliga. I dessa överläggningar har regeringen vanligtvis fört diskussioner och beslutat om enskilda ärenden som kräver snabbare ställningstagande i beredningen.

Överläggningar behöver ibland ordnas också med kort varsel. Vid planeringen av ministrarnas tidsanvändning lönar det sig att förbereda sig åtminstone på den överläggning som hålls efter statsrådets allmänna sammanträde. I överläggningen deltar förutom ministrarna även justitiekanslern, statsministerns statssekreterare och statsrådets kommunikationsdirektör.

Vid överläggningen föredras ärendet i allmänhet av den berörda ministern. Tjänstemännen kommer på förhand överens med statsministern om sin närvaro och föredragning av eller redogörelse för ärendet. Ministrarna kan meddela statsministern eller hans eller hennes politiska specialmedarbetare vilka ärenden de önskar att ska tas upp under regeringens överläggning.

Statsministerns politiska specialmedarbetare eller någon annan tjänsteman som statsministern förordnat är sekreterare vid överläggningen. De protokoll som sammanställs om överläggningen är inte officiella dokument. De förvaras på statsrådets kansli, och därifrån överförs de som regeringens arkiv senast när regeringen avgår till statsrådets gemensamma arkiv.

### **Regeringens aftonskola och strategisession**

Traditionen med regeringens aftonskola inleddes i slutet av 1930-talet för att fylla ett praktiskt behov – att främja regeringssamarbetet, hindra stormiga åsiktskonflikter och se till att statsrådet kan fungera effektivt. Aftonskolans karaktär har förändrats genom tiderna, och antalet aftonskolor har varierat mellan olika regeringar. Aftonskolan har behandlat viktiga ärenden som gäller flera ministeriers ansvarsområde. Under regeringsperioden 2015–2019 ordnades inga aftonskolor. Aftonskolorna ersattes med s.k. strategisessioner, där ministrarna i första hand behandlade de prioriteringar och spetsprojekt som angavs i regeringsprogrammet, men även andra ärenden.

Aftonskolorna och strategisessionerna sammankallas av statsministern, och de har haft ungefär samma sammansättning; förutom ministrarna deltar även ordförandena för regeringspartiernas riksdagsgrupper, justitiekanslern, statsministerns statssekreterare och statsrådets kommunikationsdirektör.

### **Förhandlingar om planen för de offentliga finanserna och budgetförhandlingar**

Beredningen av planen för de offentliga finanserna för de följande fyra åren, dvs. den så kallade JTS-processen, upphör med hela regeringens så kallade JTS-förhandlingar (dvs. regeringens överläggning). Förhandlingarna leds av statsministern och i förhandlingarna deltar samtliga ministrar, justitiekanslern, statssekreteraren vid finansministeriet (i egenskap av kanslichef), budgetavdelningens ledning och medarbetare samt högre tjänstemän och medarbetare enligt behov.

Statsministern avslutar förhandlingarna. Budgetavdelningen antecknar de beslut som fattats under förhandlingarna och eventuella protokollanteckningar, som blir offentliga. Vid förhandlingarna kan det också fattas beslut om andra regeringsärenden, som bokförs av exempelvis specialmedarbetarna.



I samband med förhandlingarna slår man framför allt fast anslagsramarna för förvaltningsområdena för följande år med beaktande av statens resurser/verksamhetsförutsättningar inom ramen för den gällande och den planerade lagstiftningen. Vid förhandlingarna fattas också beslut om långsiktiga omstruktureringar. Planen för de offentliga finanserna fungerar som anvisning för beredningen av budgetförslagen för följande år.

Den berörda ministern lägger vid förhandlingarna fram för beslut endast de ärenden och anslagsändringar om vilka enighet inte har nåtts med finansministeriet i den tidigare fasen av beredningen av planen för de offentliga finanserna.

Planen för de offentliga finanserna omfattar hela den offentliga ekonomin. Planen uppfyller också EU:s krav på en budgetplan på medellång sikt, och särskilda uppgifter som anknyter till stabilitetsprogrammet anges i en bilaga till planen. Under JTS-förhandlingarna behandlas alla utgiftsbehov på en gång.

Vid budgetförhandlingarna fastställs innehållet i statens budgetproposition för följande år. Det dokument som utarbetas under förhandlingarna har både juridisk, politisk och finanspolitisk betydelse, och det utgör dessutom ett förvaltningsdokument. Förhandlingarna leds av statsministern, och deltagarna är desamma som under JTS-förhandlingarna. Regeringen fattar gemensamt beslut om alla avdelningar (inkomster) och huvudtitlar (utgifter) i budgetpropositionen. Vid förhandlingarna graderas statens behov i angelägenhetsgrad, och anslagen allokteras i budgetpropositionen. Budgeten gör det möjligt att via förhållandet mellan inkomster och utgifter påverka även konjunkturerna. Budgetavdelningen antecknar de beslut som fattats under förhandlingarna och eventuella protokollanteckningar, som blir offentliga.

### **2.3.2.2 Ministerutskott**

Enligt 67 § i grundlagen kan det i statsrådet finnas ministerutskott för beredning av ärenden. Statsrådet kan alltså ha ministerutskott för beredning av politiska linjeval och ståndpunktspreciseringar samt andra ärenden. I allmänhet deltar inte alla ministrar i ministerutskottens sammanträden.

Här följer några exempel på sådana beredningsmöten som anges i lagen om statsrådet och som regeringen ska hålla för beredning av statsrådets ärenden och den politiska styrningen av beredningen:

1. Statsrådets finansutskott (RV)
2. Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet (UTVA), som under de senaste åren har sammanträtt tillsammans med republikens president (TP-UTVA)
3. EU-ministerutskottet (EU-MINVA)
4. Finanspolitiska ministerutskottet (TALPOL)

Statsrådets allmänna sammanträde kan dessutom tillsätta extra ministerutskott.

Ministerutskotten har ingen egentlig beslutanderätt. I praktiken har ministerutskotten fått en allt större betydelse i det politiska beslutssystemet, eftersom det är i dessa utskott som de politiska riktlinjerna väljs och ståndpunkterna bildas. Till exempel de ståndpunkter som fastställs på det finanspolitiska ministerutskottets sammanträde är i vissa ärenden de facto beslut. Ärendet behandlas vid behov i flera lagstadgade ministerutskott.

Statsministern har till uppgift att samordna beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet. Till denna uppgift hör också att i egenskap av statsminister vara ordförande för ministerutskotten. Med stöd av 3 och 23 § i lagen om statsrådet är statsministern ordförande för utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet, EU-ministerutskottet, finansutskottet och det finanspolitiska ministerutskottet.

Statsministern fastställer utskottens mötestider och föredragningslista. Det ska föras protokoll över statsrådets utskotts verksamhet. Protokollets riktighet styrks av utskottets sekreterare (39 § i reglementet för statsrådet). Information om offentligheten hos ministerutskottens dokument finns i avsnitt 11.2.2.7. Särskilda handlingsdirektiv fastställs för ministerutskotten.

### **Finansutskottet**

Finansutskottet ansvarar för den föregripande finanstillsynen. Ekonomiskt eller i övrigt betydande ärenden som ska handläggas vid statsrådets allmänna sammanträde eller som hör till ett ministeriums beslutanderätt handläggs av statsrådets finansutskott innan beslut om dem fattas.

Statsrådet har utfärdat närmare föreskrifter om vilka ärenden som är ekonomiskt eller i övrigt betydande och som därför ska handläggas av finansutskottet innan beslut om dem fattas (SR:s föreskrifter om handläggningen av ärenden i statsrådets finansutskott, nr TM 0201/VM/2081/00.00.00/2012). Syftet med föregripande finanstillsyn är att säkerställa att medlen används i enlighet med budgetförfattningarna och budgetföreskrifterna, att de beslut som fattas är kostnadseffektiva och att de fattas vid ändamålsenliga tidpunkter. Vid behov tar den s.k. listchefen vid finansministeriets budgetavdelning ställning till hur föreskriften ska tolkas.

Statsministern är ordförande för finansutskottet och övriga 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 behandlas hör (27 § i reglementet för statsrådet). Vid behov förordnar statsrådet ytterligare högst sex ministrar till ledamöter i utskottet. När en minister har förordnats för behandling av ärenden som hör till finansministeriets ansvarsområde är också denna minister ledamot i utskottet.

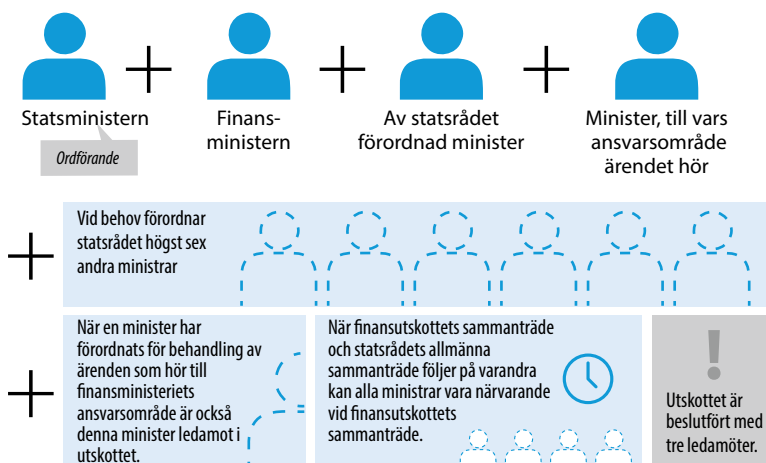
Finansutskottet är beslutfört med tre ledamöter. En av de närvarande ledamöterna ska vara minister i finansministeriet. Om en ledamot i finansutskottet har förhinder eller är jävig, är den minister som förordnats till hans eller hennes ställföreträdare ledamot i utskottet. Om en minister har utnämnts till två eller flera ministerier och om det ärende som handläggs inte hör till ministerns ansvarsområde kan, med iakttagande av ställföreträdarordningen, alla de ministrar som förordnats till hans eller hennes ställföreträdare agera ställföreträdare. Om ärendet hör till ansvarsområdet för ministern i fråga bestäms ställföreträdarordningen enligt den ställföreträdarordning som gäller för det ansvarsområdet.

Finansutskottets sessioner påminner om statsrådets allmänna sammanträden: samma rutiner för föredragning, föredragningslistor och beslutsförfarande tillämpas.

De ärenden som ska handläggas av finansutskottet ska delas ut genom beslutssystemet (PTJ) senast kl. 11 på fredagen före sammanträdet. Finansministeriets s.k. listchef kan av vägande skäl ge tillstånd till att listan delas ut först senare.

Finansministeriets budgetavdelning (de sakkunniga och listchefen) kommenterar på förhand de föredragningslistor som ska behandlas. Sekreterare och föredragande vid finansutskottets sammanträden är finansministeriets statssekreterare i egenskap av kanslichef eller en av statssekreteraren förordnad tjänsteman vid finansministeriet. Den berörda föredraganden i statsrådet kan kallas in och höras om detta anses vara nödvändigt.

Statsrådets allmänna sammanträde kan avvika från finansutskottets utlåtande. Ministeriet får däremot inte fatta ett beslut som avviker från finansutskottets utlåtande, utan ärendet ska i så fall överföras till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande.



**Figur 2. Finansutskottets sammansättning**

### Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet (inkl. ministerutskottets gemensamma möten med republikens president)

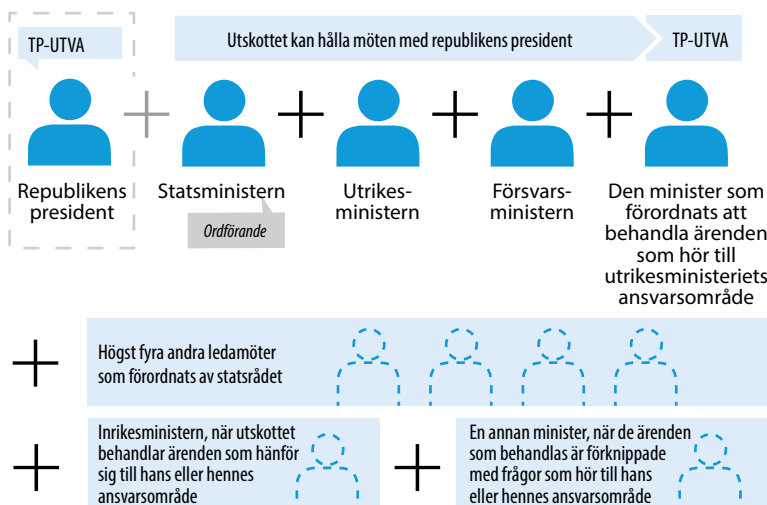
I utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet (UTVA) ska förberedelsevis behandlas viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och viktiga ärenden av annat slag vilka gäller Finlands relationer till främmande makter, viktiga ärenden gällande den inre säkerheten i anslutning därtill samt viktiga ärenden som gäller totalförsvaret. Utskottet behandlar också frågor som gäller samordningen av ärenden som hör till dess uppgiftsområde. Utskottet kan också behandla ärenden genom skriftligt förfarande.

Ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden kan hålla möten tillsammans med republikens president (24 § i lagen om statsrådet). Gemensamma möten mellan utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och republikens president har blivit etablerad praxis (TP-UTVA). Republikens president för ordet på de gemensamma mötena. Republikens president eller statsministern kan ta initiativ till att sammankalla ett gemensamt möte.

Ledamöter i utskottet är utrikesministern, den minister som av statsrådet har förordnats att behandla ärenden som hör till utrikesministeriets ansvarsområde, försvarsministern samt högst fyra andra ledamöter som förordnats av statsrådet.

Inrikesministern deltar i behandlingen av ärenden som hänför sig till hans eller hennes ansvarsområde. I behandlingen av ärendet deltar dessutom en annan minister, då det ärende som behandlas är förknippat med frågor som hör till hans eller hennes ansvarsområde.

Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet sammanträder av tradition på fredagar omedelbart efter föredragningen för republikens president. De ärenden som ska behandlas av utskottet samordas av utrikesministeriet. Information om de ärenden som behandlats på utskottets möte distribueras enligt det som överenskomits på mötet.



Figur 3. Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets sammansättning

## EU-ministerutskottet

EU-ministerutskottet är det viktigaste organet för ledning av Finlands EU-politik. Utskottet behandlar EU-ärenden som är politiskt, ekonomiskt, juridiskt eller på annat sätt betydande. I utskottet fastställs handlingsriktlinjerna för bland annat Europeiska rådets möten och andra möten mellan statsöverhuvudena för medlemsstaterna samt Europeiska unionens råds möten (ministerrådet) och inofficiella ministermöten. Utskottet behandlar också andra EU-riktlinjer som kräver behandling på politisk nivå. Särskild vikt fästs vid framsyn, det vill säga vid att behandlingen inleds så att Finland effektivt och i ett tidigt skede kan påverka beredningen av EU-ärenden och beslutsfattandet. Till utskottets viktiga uppgifter hör också att behandla och följa upp omfattande helheter.

Statsministern fungerar som ordförande för EU-ministerutskottet. Utskottets ledamöter består av den minister som förordnats att behandla ärenden som hör till statsrådets kanslis ansvarsområde, utrikesministern, den minister som förordnats att behandla utrikeshandelsärenden, justitieministern, finansministern, jord- och skogsbruksministern och näringsministern samt vid behov andra ministrar som statsrådet förordnar. Ledamot i utskottet är dessutom den minister till vars ansvarsområde det ärende som behandlas hör. Även någon annan minister kan delta i behandlingen av ett ärende. I praktiken har de övriga ministrarna lika stor rätt att delta i diskussionen och komma överens om Finlands handlingsriktlinjer under sammanträdet samt lägga fram ändringsförslag genom skriftligt förfarande. Ordföranden för Ålands landskapsstyrelse, dvs. lantrådet, har rätt att bli hörd i EU-ministerutskottet när ärendet hör till landskapet Ålands behörighet eller annars är särskilt viktigt för landskapet (26 § i reglementet för statsrådet).

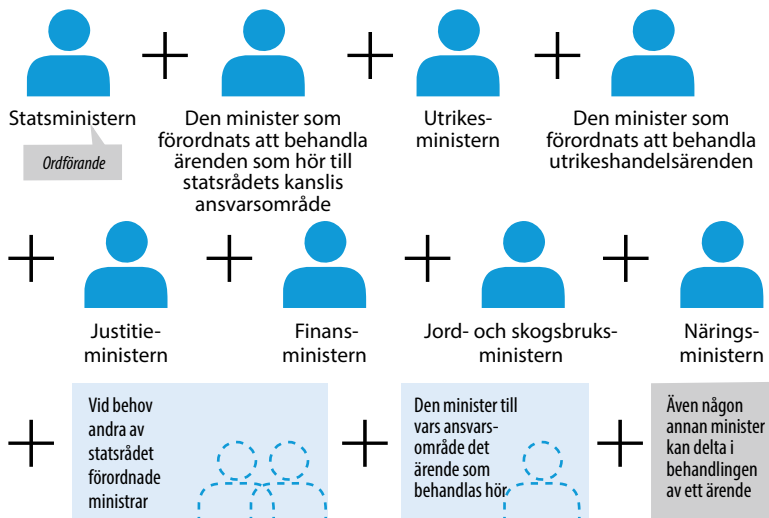
Varje minister föredrar för EU-ministerutskottet de ärenden som hör till ministrarnas behörighet. Europeiska unionens råds sammanträden föredras av den minister som representerar Finland vid sammanträdet i fråga. Ledamöternas ersättare fastställs enligt statsrådets lista över ställföreträdare. Statssekreteraren kan inte vara ersättare för en minister. Den föredragande ministern får kalla in en sakkunnig för behandlingen av ärendepunkten i fråga. I denna roll kan även statssekreteraren vara närvarande under sammanträdet.

EU-ministerutskottet är ett beredande organ där inga formella beslut fattas. Målet är att få ministerutskottets bifall till den handlingsriktlinje som den föredragande ministern föreslår eller att diskutera en aktuell fråga. Den behöriga ministern har en

central roll i fastställandet av riktlinjerna. Verksamhetsprincipen har varit att under ledning av statsministern hitta en gemensam syn på Finlands ståndpunkter. På så sätt har regeringen kunnat presentera en enhetlig ståndpunkt i riksdagen och Finland en enhetlig ståndpunkt i Europeiska unionen.

EU-ministerutskottets sammanträden hålls i regel på fredagar kl. 8. Om statsministern har förhinder eller om det behövs av någon annan orsak kan ett skriftligt förfarande ordnas. I undantagsfall kan man också genom beslut av statsministern ordna en telefonkonferens. EU-ministerutskottets sammanträden protokollförs alltid. EU-ministerutskottet iakttar särskilda anvisningar om förfaringsätt. Ärenden som förs till utskottet för behandling samordnas av avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli, dvs. statsrådets EU-sekretariat (VNEUS).

Kommunikationsavdelningen vid statsrådets kansli informerar om EU-ministerutskottets sammanträden på förhand genom att offentliggöra tidpunkten och föredragningslistan för sammanträdet. Efter sammanträdet sammanställs ett pressmeddelande.



Figur 4. EU-ministerutskottets sammansättning

## Finanspolitiska ministerutskottet

Finanspolitiska ministerutskottet behandlar ärenden som gäller den samhällsekonomiska utvecklingen och den allmänna finanspolitiken, huvudriktlinjerna för den offentliga ekonomins utveckling och andra finanspolitiska åtgärder i den omfattning som statsministern bestämmer.

Statsministern är ordförande för finanspolitiska ministerutskottet och ledamöter i utskottet är finansministern, den minister som av statsrådet har förordnats att behandla ärenden som hör till finansministeriets ansvarsområde, näringsministern, arbetsministern samt högst fyra andra ministrar som förordnats av statsrådet.

Permanent sakkunnig i utskottet är finansministeriets statssekreterare i egenskap av kanslichef och sekreterare är finansministeriets budgetchef.

Finanspolitiska ministerutskottet sammanträder i allmänhet på tisdagar.

De ärenden som förs till behandling i finanspolitiska ministerutskottet samordnas av budgetavdelningen vid finansministeriet. Närvarande vid sammanträdena är statsministerns statssekreterare och statsrådets kommunikationsdirektör, som ansvarar för kommunikationen i enlighet med statsministerns anvisningar. Även andra tjänstemän kan vara närvarande som föredragande och sakkunniga.

Ärenden som kommer till finanspolitiska ministerutskottet ska i regel anmälas till utskottets sekreterare senast föregående torsdag kl. 11, och materialet ska lämnas till budgetchefen senast kl. 15. Det dokument som ska behandlas ska ha formulerats så att förslaget till utskottets beslutsförslag tydligt framgår av dokumentet. Förutom själva ärendet och analysen ska dokumentet också innehålla en beskrivning av dokumentets förhållande till statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna. Ett beslutsförslag kan t.ex. vara att utskottet tar saken till kännedom eller att utskottet ger sitt bifall till att beredningen fortsätter. Utskottets sekreterare sammanställer en föredragningslista i enlighet med statsministerns och hans eller hennes medarbetare.





**Figur 5. Finanspolitiska ministerutskottets sammansättning**

Ett beslutsprotokoll ska föras över finanspolitiska ministerutskottets sammanträden, och till beslutsprotokollet fogas de promemorior och andra dokument som legat till grund för behandlingen. I protokollet antecknas också resultatet av den omröstning som förrättats samt en utskottsledamots eventuella avvikande mening eller yttrande. För behandlingen av sekretessbelagda ärenden finns särskilda anvisningar.

### 2.3.2.3 Ministerarbetsgrupper

Statsrådet kan bestämma att en ministerarbetsgrupp för samarbete och samordning ska tillsättas när det gäller beredningen av ett visst ärende eller sakkomplex, såsom beredningen av regeringens stora tväradministrativa reformer. Regeringen kommer genom överläggningar överens om tillsättandet av en ministerarbetsgrupp, dess uppgifter och ledamöter samt ledamöternas eventuella ersättare, varefter statsrådet tillsätter arbetsgruppen.

På samma sätt som de lagstadgade ministerutskotten fungerar ministerarbetsgrupperna som kollegiala organ för regeringens beredning och politiska samordning.

## 2.4 Beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde

### 2.4.1 Ärenden som ska behandlas

Statsrådets allmänna sammanträde fattar beslut i ärenden som hör till dess behörighet. Vid allmänt sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det (67 § i grundlagen)<sup>2</sup>. Vid allmänt sammanträde avgörs de förslag till avgörande som föreläggs republikens president (12 § i lagen om statsrådet). Den till antalet största typen av ärenden i vilka förslag till avgörande föreläggs republikens president är riksdagens svar på regeringens propositioner (stadfästade av lag).

Vid allmänt sammanträde avgörs också regeringens propositioner, berättelser och skrivelser samt statsrådets meddelanden, redogörelser och skrivelser till riksdagen, förordningar av statsrådet liksom sådana ärenden som behandlas inom Europeiska unionen och övriga ärenden vars samhällspolitiska eller ekonomiska betydelse förutsätter det (12 § i lagen om statsrådet).

I 3–8 § i reglementet för statsrådet anges i närmare detalj vilka ärenden som ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde. I förordningen delas de ärenden som ska avgöras vid allmänt sammanträde in i allmänna ärenden, ekonomiska ärenden, tjänstemannaärenden, ärenden som enligt lag eller förordning ska avgöras av statsrådet och övriga ärenden samt ärenden som gäller samarbete och meningsskiljaktigheter mellan myndigheterna.

### 2.4.2 Tid, plats och beslutsförhet

Statsministern fastställer tidpunkten för statsrådets allmänna sammanträde. I regel hålls sammanträdet torsdagar efter finansutskottets möte, som börjar kl. 13, i statsrådets sessionssal. Förutom ordinarie allmänna sammanträden kan statsrådet sammankallas till extraordinära allmänna sammanträden. Statsministern fastställer tidpunkten för dessa sammanträden. En förutsättning är att kallelsen kan skickas till alla medlemmar av statsrådet på förhand.

<sup>2</sup> År 2018 höll statsrådet 55 allmänna sammanträden och behandlade sammanlagt knappt 1 600 ärenden vid dessa.

Ordförande för statsrådets allmänna sammanträde är statsministern eller, om han eller hon har förhinder, den ställföreträdare som förordnats för statsministern (statsministerns första ställföreträdare). Om även den personen har förhinder är den med avseende på tjänsteåldern äldsta ministern ordförande (förordnade ställföreträdare för statsministern).

Förutom statsministern och ministrarna deltar även justitiekanslern eller, i dennas ställe, biträdande justitiekanslern eller hans eller hennes ställföreträdare samt en protokollförande föredragningssekreterare i statsrådets allmänna sammanträde. När ärenden som gäller Helsingfors universitet behandlas har även Helsingfors universitets kansler rätt att delta i sammanträdet (68 § 2 mom. i universitetslagen).

Statsrådets allmänna sammanträde är beslutfört med fem närvarande ministrar. För att ett ärende ska kunna behandlas förutsätts också att den minister till vars ansvarsområde ärendet i fråga hör eller hans eller hennes ställföreträdare är närvarande. Statsrådets allmänna sammanträde är inte offentligt.

Sessionsenheten vid statsrådets kansli ansvarar för statsrådets beslutspraxis och praktiska arrangemang, och för ordnandet av statsrådets allmänna sammanträden och föredragningarna för republikens president.

### **2.4.3 Inledande av ett ärende och föredragningslistor**

Ett ärende inleds vid ett allmänt sammanträde när den föredragande som berett ärendet i ministeriet gör upp en föredragningslista och delar ut den via statsrådets beslutssystem (PTJ). Den berörda ministern ska ha gett tillstånd till att föredragningslistan delas ut. Om en ställföreträdare är föredragande minister ska även han eller hon ge sitt tillstånd till att föredragningslistan delas ut.

Om en särskild tidsfrist har fastställts för föredragningen av ett ärende, t.ex. av en orsak som anknyter till föredragningen av riksdagens svar eller någon annan orsak, kan föredraganden dela ut föredragningslistan utan ministerns tillstånd. I sådana fall avgörs frågan om ärendet ska behandlas vid allmänt sammanträde av statsrådet.

Statsministern kan bestämma när ett ärende som ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde senast ska föredras (22 § i lagen om statsrådet). Statsministern

kan också föreslå att ett ärende som hör till ett ministeriums beslutanderätt i ett enskilt fall ska överföras till det allmänna sammanträdet för avgörande.

Föredragningslistan ska delas ut senast två dagar före sammanträdet, i allmänhet på tisdag senast kl. 11. Ministrarna har två dygn på sig att sätta sig in i ärendet. Här bistås ministrarna av sina politiska specialmedarbetare, som har gått igenom veckans föredragningslistor på onsdag morgon under s.k. listmöten.

Med statsministerns tillstånd kan föredragningslistan emellertid delas ut via beslutssystemet efter tidsfristen samma dag. Begäran om tillstånd ska riktas till statsministerns politiska specialmedarbetare. Om föredraganden undantagsvis beviljas tilläggstid för utdelning av föredragningslistan ska föredraganden informera sessionsenheten om detta (istuntoasiat@vnk.fi). I undantagsfall kan listan med statsministerns tillstånd delas ut under själva sammanträdet. Ministern ska komma överens om detta med statsministern.

Statsrådets justitiekansler granskar de utdelade föredragningslistorna och är i egenkap av laglighetsövervakare närvarande vid statsrådets allmänna sammanträde.

Föredragningslistan består av föredragningslistans pärmsblad och bilagor. På pärmsbladet redogörs kort för det ärende som ska behandlas och beredningen av ärendet samt för föredragandens förslag till avgörande. Förslaget till avgörande finns som helhet som bilaga till pärmsbladet. Därtill bifogas också annat material som är väsentligt med tanke på beslutsfattandet samt vid behov föredragandens promemoria. Alla lagförslag och andra handlingar som anges närmare i handboken för föredragande vid statsrådet<sup>3</sup> ska översättas till svenska före föredragningen.

I regel ska föredraganden ha förhandlat med den berörda ministern om förslaget till avgörande, och ministern ska ha varit av samma åsikt. Ministern kan emellertid ha ett förslag som avviker från föredragandens förslag till avgörande, och enligt ministerns önskemål ska detta antecknas i föredragningslistan.

Ministern kan sätta sig in i hela föredragningslistan eller en del av den före det allmänna sammanträdet genom att läsa texterna i beslutssystemet eller som utskrifter,

---

3 Handbok för statsrådets föredragande (på finska) <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-335-4>

som ministern kommer överens med sina medarbetare om att ska överlämnas till honom eller henne. I fråga om sekretessbelagda ärenden syns endast rubrikuppgifterna i beslutssystemet. Den egentliga föredragningslistan distribueras i pappersform.

## 2.4.4 Behandling av ärenden

Besluten vid statsrådets allmänna sammanträde fattas på föredragning. Föredragande vid det allmänna sammanträdet är en föredragande från statsrådet, en tjänsteman vid ett ministerium.

Vid statsrådets allmänna sammanträde tillämpas en elektronisk mötesapplikation, via vilken sammanträdet kan följas och handlingarna läsas.

Statsministern fastställer föredragningsordningen för statsrådets allmänna sammanträden. Ärendena vid statsrådets allmänna sammanträde föredras i allmänhet ministerievis i den ordning i vilken ministerierna räknas upp i 1 § i lagen om statsrådet. Inom ministerierna bestäms föredragningsordningen enligt föredragandens tjänsteställning. Föredraganden måste inte vara närvarande då ett ärende avgörs utan diskussion i enlighet med föredragandens skriftliga förslag. Under de senaste åren har majoriteten av ärendena avgjorts på detta sätt.

### 2.4.4.1 Beslutslista och föredragningsförfarande

Vid det allmänna sammanträdet behandlas först de ärenden som ska behandlas genom ett förfarande med beslutslista och till sist de ärenden som ska behandlas genom föredragningsförfarande.

Vid förfarandet med beslutslista behandlas ärenden som det är meningen att ska godkännas utan ändringar i enlighet med föredragandens skriftliga beslutsförslag. Största delen av ärendena behandlas genom förfarande med beslutslista. Den föredragande tjänstemannen är inte själv närvarande när ärendet behandlas genom förfarande med beslutslista. Den minister till vars ansvarsområde ärendet hör har emellertid också rätt att dra tillbaka ärendet från beslutslistan. Dessutom kan en minister vid förfarande med beslutslista också be att få ta del av handlingarna, och statsrådets allmänna sammanträde har rätt att bordlägga ärendet.

Vid förfarande med beslutslista har ärendena behandlats så att statsministern först konstaterar ärendetypen i fråga, varefter den berörda ministern omfattar förslaget genom att kort konstatera: "håller med". Efter detta kan ärendet avgöras, eftersom ingen diskussion förs vid förfarandet med beslutslista.

Vid föredragningsförfarande har föredraganden kallats till sammanträdet och föredrar ärendet vid sammanträdet. Vid föredragningsförfarande meddelar statsministern eller den minister som är ställföreträdare för statsministern varje enskilt ärende som ska behandlas genom att läsa upp ärendetypen som anges på föredragningslistan, till exempel "Regeringens proposition". Föredraganden lägger fram till förslag till avgörande. Den minister till vars ansvarsområde ärendet hör kommer först med ett inlägg i behandlingen av ärendet. Om ministern omfattar föredragandens förslag till avgörande genom att säga till exempel "håller med" och inga andra förslag läggs fram, avgörs ärendet i enlighet med föredragandens förslag. Ärendet kan diskuteras, frågor kan ställas till föredraganden och i föredragandens närvaro kan ändringar göras i förslaget.

Om ministern inte omfattar föredragandens förslag till avgörande utan lägger fram ett eget förslag som de övriga ministrarna omfattar, avgörs ärendet i enlighet med ministrarnas ståndpunkt. Om någon annan minister avviker från den berörda ministrarnas ståndpunkt antingen har omfattat föredragandens ståndpunkt eller har lagt fram ett eget förslag till avgörande, avgörs ärendet genom omröstning. Omröstning kan inte förrättas om ett förslag som föredragits av en tjänsteman och som ingen av ministrarna har omfattat.

#### **2.4.4.2 Kallelse av föredragande till allmänt sammanträde**

Den tjänsteman som föredrar ärendet kallas till det allmänna sammanträdet endast om ytterligare information önskas av tjänstemannen, ändringar önskas i förslaget, en minister vill lämna ett yttrande i ärendet eller ministrarna vill diskutera ärendet i allmänhet. Föredraganden kallas till det allmänna sammanträdet också om ärendet i fråga behandlas vid finansutskottets möte, som hålls omedelbart före det allmänna sammanträdet. Föredraganden deltar i det allmänna sammanträdet också i sådana fall där ärendet är sekretessbelagt. Kallelsen kan utfärdas av ministern, justitiekanslern eller föredraganden själv. När Helsingfors universitets kansler deltar och ger ett utlåtande vid sammanträdet kallar föredraganden sig själv till sammanträdet.

Kallelsen av föredraganden till sammanträdet ska göras senast tre timmar före sammanträdet. Kallelse kan också ske senare, om det är möjligt att delge föredraganden kallelsen.

### 2.4.4.3 Uppskjutning, bordläggning och tillbakadragning

Enligt 18 § i lagen om statsrådet och 33 § i reglementet för statsrådet kan en minister få beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde uppskjutet för att hinna fördjupa sig i ärendet genom att konstatera "jag ber att få handlingarna". I praktiken innebär detta samtidigt att ärendet skjuts upp till följande behandlingsgång. Följande behandling kan infalla tidigast tre dagar efter föregående sammanträde. Ministern har således rätt att skjuta upp sitt ställningstagande till det ärende som föredras. Den behöriga ministern kan också besluta att ett ärende ska behandlas först vid ett senare sammanträde (ärendet dras tillbaka från sammanträdet). En minister har i ett och samma ärende bara en gång rätt att begära handlingarna för påseende, och avgörandet av ärendet kan skjutas upp högst tre gånger enligt följande förfarande:

#### Första behandlingen

Om en minister den första gången ett ärende tagits upp till behandling vid statsrådets allmänna sammanträde ännu inte har ansett sig kunna ta ställning till ärendet i fråga utan ber att få handlingarna för påseende, överförs behandlingen av ärendet till följande allmänna sammanträde.

#### Andra behandlingen

När ärendet vid följande sammanträde tas upp till behandling på nytt har de andra ministrarna än den ministern som föregående gång begärt handlingarna möjlighet att få behandlingen av ärendet uppskjuten genom att i sin tur be att få de ursprungliga handlingarna till påseende. Behandlingen av ärendet överförs till följande sammanträde. Om också de andra ministrarna vill studera handlingarna ska även de begära detta i samband med den andra behandlingen av ärendet.

### Tredje behandlingen

När ett ärende behandlas en tredje gång har inte längre de ministrar som varit närvarande när ärendet behandlades den första eller den andra gången rätt att begära en uppskjutning av behandlingen. Däremot har en minister som inte varit närvarande tidigare när ärendet behandlats rätt att i regelrätt ordning få ett ärende uppskjutet och handlingarna till påseende.

Behandlingen av ärendet kan dock inte skjutas upp i sådana fall där statsrådets beslut ska fattas inom en i lagstiftningen angiven tidsfrist eller där statsrådet av andra därmed jämförbara orsaker inte kan skjuta upp sitt avgörande. Föredraganden meddelar vid behov detta i samband med föredragningen.

Vidare kan statsrådet gemensamt skjuta upp behandlingen av ett ärende vid ett allmänt sammanträde i syfte att skaffa tilläggsinformation eller någon annan motsvarande orsak (bordläggning).

Den minister till vars ansvarsområde ärendet hör i enlighet med statsrådets arbetsfördelning kan dra tillbaka ärendet från föredragningslistan före sammanträdet genom att be föredraganden dra tillbaka listan. Föredraganden kan även dra tillbaka listan under sammanträdet genom att i samband med ärendet i fråga konstatera: "Jag drar tillbaka listan".

#### 2.4.4.4 Omröstning

När ett ärende ska behandlas genom föredragningsförfarande vid statsrådets allmänna sammanträde har varje medlem av statsrådet rätt att lägga fram sitt eget förslag till avgörande i ärendet. Om flera förslag har lagts fram under behandlingen av ärendet ska en omröstning förrättas om förslagen. Ministrarnas förslag behöver inte få understöd för att kunna gå till omröstning. Om föredraganden lägger fram ett förslag som ingen minister omfattar går det inte till omröstning.

Vid meningsskiljaktighet avgörs ärendet genom omröstning, varvid samma förfarande iakttas som vid en kollegial domstol (17 § i lagen om statsrådet). Alla förslag som är föremål för omröstning avgörs genom en enda omröstning. Vid omröstning ska den med avseende på tjänsteåldern yngsta medlemmen av statsrådet uttrycka sin åsikt först och därefter de övriga medlemmarna av statsrådet i ordningsföljd enligt tjänsteår. Ordföranden framför sin uppfattning sist.



Vid omröstning får ingen av dem som deltar i sammanträdet vägra att uttrycka sin åsikt ens i det fall att han eller hon tidigare har motsatt sig att ärendet tas upp till avgörande.

Det förslag som fått flest röster förklaras som beslut:

- Om det finns två åsikter vid en omröstning avgörs ärendet enligt majoritetens åsikt.
- Om bägge sidor får lika många röster vinner den åsikt som ordföranden har omfattat.

Om fler än en åsikt har uttryckts vid omröstningen vinner den åsikt som flera statsrådsmedlemmar har omfattat.

#### **2.4.4.5 Avvikande mening**

Alla medlemmar av statsrådet som deltagit i statsrådets allmänna sammanträde är tillsammans med föredraganden ansvariga för de beslut som fattas vid sammanträdet.

Man kan emellertid befrias från ansvar genom att anmäla avvikande mening till protokollet. Den avvikande meningen och dess innehåll ska uttryckas klart i samband med behandlingen av ärendet, även om den kan formuleras slutligt först senare till protokollföraren. Den som understöder förslaget till avgörande kan inte anmäla avvikande mening om det. Anmälningar om avvikande mening som gjorts efter sammanträdet kan inte beaktas.

#### **2.4.4.6 Uttalande**

Ministrarna kan i samband med beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde uttrycka sin uppfattning om det ärende som ska avgöras genom ett uttalande som antecknas i statsrådets protokoll. Även de andra ministrarna eller hela statsrådet kan omfatta uttalandet.

Genom uttalandet strävar man efter att utreda grunderna till eller målen med beslutet. Ett uttalande kan inte stå i strid med det beslut som det hänför sig till. Ett uttalande kan inte heller innefatta något sådant som kräver ett beslut i annan ordning

än det ärende som uttalandet hänför sig till. Uttalandet är verkställbart endast till den del som det gäller att inleda beredningen av ett nytt beslut eller en annan åtgärd eller att inleda uppföljningen av konsekvenserna av ett beslut.

För att säkerställa en ändamålsenlig behandling vid det allmänna sammanträdet ska statsministern och justitiekanslern ha tillräckliga möjligheter att sätta sig in i förslagen till uttalande på förhand. Detta förutsätter att de får gå igenom ett förslag till uttalande innan det tas upp till behandling vid det allmänna sammanträdet.

Förslag till uttalanden som ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde delas ut som bilaga till föredragningslistan. Ett uttalande ska delas ut via beslutssystemet senast kl. 10 på föredragningsdagen eller på något annat lämpligt sätt, exempelvis via e-post till statsministern och till de övriga medlemmarna av statsrådet samt till justitiekanslern och till sessionsenheten vid statsrådets kansli senast två timmar innan ärendet föredras vid det allmänna sammanträdet. Undantagsvis kan förslaget till uttalande tas upp till behandling även efter denna tidsfrist, om orsaken till förseningen är exempelvis någon oförutsedd händelse eller force majeure. Då delas uttalandet ut på sammanträdet, och statsrådet avger på förslag av statsministern om uttalandet kan behandlas. Även i en sådan situation ska uttalandet och det förslag som det innehåller så fort som möjligt delges statsministern och de andra medlemmarna av statsrådet samt justitiekanslern och sessionsenheten vid statsrådets kansli. Om uttalandet tas upp till behandling läser ministern upp uttalandet i samband med behandlingen av ärendet och ger den slutliga formuleringen skriftligt till protokollföraren (föredragningssekreteraren).

Om uttalandet hänför sig till ett ärende som först ska behandlas i statsrådets finansutskott ska förslaget till uttalande delas ut också till utskottet.

## 2.4.5 Beslutsanteckningar och protokoll

Vid statsrådets allmänna sammanträde är föredragningssekreteraren från sessionsenheten vid statsrådets kansli protokollförare. Beslutsanteckningarna ska göras genast efter sammanträdet i beslutssystemet.

Senare sammanställs och undertecknas de ärendespecifika protokollen, som finns till påseende i beslutssystemet. Man kan begära ett utdrag ur beslutssystemet av föredragningssekreteraren.

I regel är statsrådets beslut och det protokoll som sammanställts av behandlingen offentliga handlingar som var och en har möjlighet att ta del av. Informationen om vilka ministrar som har varit närvarande vid sammanträdet är alltid offentlig. Ett protokoll över ett hemligt ärende är däremot en sekretessbelagd handling. Information om eventuell omröstning eller en ministers avvikande mening lämnas då inte ut till offentligheten.

## 2.5 Ärenden som avgörs i ministerierna

I reglementet för statsrådet finns en förteckning över alla ärenden som hör till det allmänna sammanträdes behörighet. Andra ärenden som omfattas av statsrådets beslutanderätt avgörs i respektive ministerium. I grundlagen konstateras att vid allmänt sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Kvantitativt sett avgörs de flesta ärenden som omfattas av statsrådets beslutanderätt i ministerierna.

Det är ministern som har beslutanderätten i ett ministerium. Om det finns flera ministrar i ett ministerium har deras behörighet och beslutanderätt definierats i det beslut om arbetsfördelning som fattats vid statsrådets allmänna sammanträde.

Varje ministerium och dess tjänstemän ansvarar för att inom sitt ansvarsområde bereda ärenden som statsrådet behandlar och sörja för att förvaltningen fungerar ändamålsenligt. Uppgiften gäller också styrningen och övervakningen av den förvaltning som hör under ministeriet.

Till ministeriernas föredragande tjänstemän kan enligt reglementet för statsrådet delegeras ärenden som inte är samhällligt eller ekonomiskt betydelsefulla och som gäller:

1. fördelning av anslag, beviljande av tillstånd och understöd samt annat därmed jämförbart beslutsfattande,
2. uppställande av resultatmål, ministeriernas verksamhetsanslag och personalförvaltning samt övriga interna förvaltnings- och ordningsärenden,

3. ministeriernas utlåtanden,
4. anvisningar och föreskrifter för förvaltningsområden.

Bestämmelser om användning av delegering av beslutanderätt finns i respektive ministeriums arbetsordning.

Om en tjänsteman anser att ett ärende som han eller hon ska avgöra i ett enskilt fall är samhällligt eller ekonomiskt betydelsefullt ska ärendet tillkännages ministern innan det avgörs.

Ministern kan inom sitt eget ansvarsområde i ett enskilt fall förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som en tjänsteman annars skulle få avgöra. Samma rätt har statsministerns statssekreterare, statssekreteraren som kanslichef och kanslichefen samt understatssekreteraren och avdelningschefen i ett ärende som delegerats till en av hans eller hennes underlydande. Rätten att förbehålla sig beslutanderätten kan utvidgas genom förordning av statsrådet.

## 2.6 Överföring av beslutsfattande till allmänt sammanträde

Enligt 14 § i lagen om statsrådet kan ärenden som hör till ett ministerium i enskilda fall överföras till allmänt sammanträde, om de anses vara så vittsyftande eller principiellt viktiga att de ska avgöras vid allmänt sammanträde. Beslutet om överföring fattas vid allmänt sammanträde på framställning av statsministern eller ministern i fråga. Denna bestämmelse innebär samtidigt också att inga andra ärenden som hör till ministeriets beslutanderätt får överföras till allmänt sammanträde.

Om statsministern eller den behöriga ministern upptäcker att ett ärende är vittsyftande eller principiellt viktigt ska han eller hon föreslå att ärendet överförs till allmänt sammanträde. Beslut om överföring fattas alltid av det allmänna sammanträdet. Det allmänna sammanträdet ska först besluta om det ska ta upp ärendet till behandling, dvs. om det är fråga om ett vittsyftande eller principiellt viktigt ärende. Först därefter fattar det allmänna sammanträdet beslut om själva ärendet. Av jämlikhets- och rättskyddsorsaker får dock besvärs- eller underställningsärenden enligt lag inte överföras till allmänt sammanträde.

## 3 REPUBLIKENS PRESIDENTS BESLUTSFATTANDE

### 3.1 Ärenden som ska behandlas

Enligt grundlagen utövas regeringsmakten av republikens president samt statsrådet, vars medlemmar ska ha riksdagens förtroende. Presidenten utför sina uppgifter i samarbete med statsrådet. På så sätt omfattar principen om parlamentarism även presidentens verksamhet. De ärenden om vilka presidenten ska fatta beslut bereds i regel i statsrådet.

Republikens president sköter de uppgifter som nämns i denna grundlag eller särskilt i någon annan lag (57 § i grundlagen).

Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet (93 § i grundlagen). Riksdagen godkänner dock internationella förpliktelser och uppsägningar av dem samt beslutar om ikraftträdande av internationella förpliktelser, som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Om krig och fred beslutar presidenten med riksdagens samtycke.

Statsrådet svarar 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.

Enligt 128 § i grundlagen är republikens president överbefälhavare för Finlands försvarsmakt. Överbefälhavarskapet har samband med presidentens uppgift att leda

utrikespolitiken. I egenskap av överbefälhavare beslutar republikens president om de centrala grunderna för rikets militära försvar, om principerna för det militära försvaret samt om betydande ändringar i gränstruppernas försvarsberedskap.

Republikens president beslutar i militära kommandomål under medverkan av ministern. Presidenten kan på framställning av statsrådet under undantagsförhållanden överlåta överbefälhavarskapet på någon annan finsk medborgare.

Republikens president beslutar om stadfästandet av lagar i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande vid den s.k. föredragningen för republikens president. En lag som har antagits av riksdagen (riksdagens svar) ska föredras för republikens president för stadfästelse, och enligt 77 § i grundlagen ska presidenten besluta om stadfästelsen inom tre månader från det lagen tillställts presidenten för stadfästelse. Presidenten kan begära utlåtande om lagen av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen före stadfästelsen. Vid beredningen av föredragningen av en av riksdagen antagen lag för republikens president för stadfästelse bör det föredragande ministeriet ta i beaktande att ett eventuellt utlåtande av högsta domstolen och/eller högsta förvaltningsdomstolen måste kunna fås inom den nämnda tidsfristen på tre månader.

Presidenten kan också låta bli att stadfästa lagen. Då återgår lagen till riksdagen för behandling, och riksdagen ska utan dröjsmål ta upp lagen till ny behandling. Lagen ska, efter att respektive utskott lämnat sitt betänkande, godkännas med oförändrat sakinhåll eller förkastas. Beslutet fattas i plenum i en enda behandling med flertallet röster. En lag som antagits på detta sätt träder i kraft utan stadfästelse. Lagen ska anses ha förfallit om riksdagen inte godkänner den på nytt.

Republikens president kan utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i denna grundlag eller i någon annan lag. Presidenten utfärdar förordningar främst i sådana fall där bemyndigandet att utfärda förordningar anknyter till presidentens befogenheter eller hans eller hennes ställning som statsöverhuvud.

Huvudregeln är att republikens president fattar sina beslut i statsrådet i enlighet med statsrådets förslag till avgörande. Om republikens president då inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. I så fall kan statsrådet lämna riksdagen en redogörelse i andra frågor än de som gäller stadfästande av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till ett uppdrag.

Detta gäller också utrikes- och säkerhetspolitiskt betydande ärenden. Därefter ska beslutet fattas i enlighet med riksdagens ställningstagande med anledning av redogörelsen, om statsrådet föreslår det.

Med avvikelse från huvudregeln fattar republikens president i följande fall beslut utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande:

1. utnämning av statsrådet och dess medlemmar samt avsked åt statsrådet eller en medlem av statsrådet,
2. förordnande om förtida riksdagsval,
3. benådning samt sådana andra i lag särskilt nämnda ärenden som gäller enskilda personer eller som på grund av sitt innehåll inte förutsätter behandling i statsrådets allmänna sammanträde, samt
4. i självstyrelselagen för Åland avsedda andra ärenden än sådana som gäller landskapets ekonomi.

En del av besluten, bland annat vissa militära utnämningsärenden och ärenden som gäller republikens presidents kansli, fattar republikens president utanför statsrådet genom s.k. kabinettföredragning.

## 3.2 Föredragning för republikens president

Med föredragning för republikens president avses presidentens beslutsfattande i statsrådet. I föredragningen för republikens president deltar alla ministrar. En förutsättning för beslutsföret är att minst fem medlemmar av statsrådet är närvarande utöver presidenten. Närvarande vid föredragningen är även justitiekanslern eller, i hans eller hennes ställe, biträdande justitiekanslern eller dennas ställföreträdare samt en protokollförande föredragningssekreterare. Respektive ministeriums kanslichef eller dennas ställföreträdare är närvarande när ministeriets ärenden behandlas. När ärenden som gäller Helsingfors universitet behandlas kan kanslern för Helsingfors universitet närvara medan dessa ärenden behandlas. Detta gäller även kommandören för försvarsmakten då presidenten har övertagit avgörandet av ett militärt kommandomål att avgöras i statsrådet.

Föredragningen hålls vanligtvis fredagar kl. 11.00 i presidentens föredragnings-sal i statsrådsborgen. Föredragningar för republikens president hålls emellertid inte varje vecka, och föredragningarna kan också äga rum på Gullranda i Nådendal.

Föredragningslistorna för föredragningen för republikens president ska delas ut två dagar före sammanträdet, senast kl. 11. Statsrådsmedlemmen eller en av denna förordnad tjänsteman ska vid behandlingen av ärenden som hör till republikens presidents beslutanderätt till behövliga delar kontakta republikens president (via kanslichefen vid republikens presidents kansli eller kanslichefens ställföreträdare, den juridiska rådgivaren) i god tid innan föredragningslistorna för föredragningen för republikens president delas ut. Ärenden som förutsätter sådan kontakt till republikens presidents kansli är de viktigaste utnämnings-, benådnings- och hederstiftelsärendena.

Statsrådets justitiekansler granskar de utdelade föredragningslistorna och är i egen-skap av laglighetsövervakare närvarande vid föredragningen för republikens presi-dent.

Republikens president för ordet under föredragningen. Vid föredragning för repu-blikens president föredras ärendet av den minister till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör eller av hans eller hennes ställföreträdare. Ärendet ska föredras av ministern även i sådana fall där statsrådet inte har lagt fram ett förslag till avgö-rande i ärendet. En sådan ändring av statsrådets sammansättning som gäller hela statsrådet föredras emellertid av en behörig föredragande i statsrådet, understats-sekreteraren vid statsrådets kansli.

Statsrådet är skyldigt att göra framställning i ärenden som föredras för republikens president. Statsrådets allmänna sammanträde kan vid behov slå fast sin ståndpunkt genom omröstning. Den föredragande ministern är då skyldig att föredra ärendet för presidenten i enlighet med den ståndpunkt som majoriteten av statsrådet om-fattat.

Föredragningsordningen är vid presidentföredragningen densamma som vid stats-rådets allmänna sammanträde. Ministern inleder föredragningen genom att tilltala republikens president exempelvis med orden "Ärade Republikens president, jag föreslår högaktningfullt". Om republikens president undantagsvis har förhinder och statsministern eller statsministerns ställföreträdare fungerar som presidentens



ställföreträdare inleds tilltalet exempelvis med orden "Ärade statsminister/Ärade ställföreträdare för statsministern, i och med att Republikens president har förhinder föreslår jag högaktningsfullt".

Det är juridiskt sett möjligt för ministern att efter eget omdöme vid uppläsning av en föredragningspunkt förkorta punkten. Ministern kan – efter eget omdöme – exempelvis förkorta sitt anförande även så här: "Ärade Republikens president, jag föreslår högaktningsfullt att Ni avgör ärendet i enlighet med föredragningspunkten på föredragningslistan." Om samma minister har flera listor får det dock inte finnas någon risk för missförstånd om vilket ärende det är som ska avgöras.

Eftersom republikens president fattar besluten ensam vid föredragningen förrättas ingen omröstning om ärendena. En minister kan emellertid anmäla sin åsikt till protokoll. Republikens president kan be att få handlingarna för närmare påseende. Handlingarna tillställs republikens presidents kansli efter sammanträdet. Ärendet kan återupptas till behandling efter att republikens president har återlämnat handlingarna.

### 3.3 Förhinder för republikens president

När republikens president har förhinder sköts presidentens uppgifter av statsministern eller, om också statsministern har förhinder, av den minister som är statsministerns ställföreträdare. Förhinder för republikens president konstateras vid statsrådets allmänna sammanträde. Föredragningen av ärendet hör till justitieministeriet.

När statsministern eller en minister sköter republikens presidents uppgifter kan han eller hon inte samtidigt sköta sitt uppdrag som medlem av statsrådet eller riksdagsledamot.

## 4 LAGLIGHETSKONTROLL OCH MINISTERANSVAR

### 4.1 Justitiekanslern i statsrådet som laglighetsövervakare

Justitiekanslern övervakar att ministrarna och tjänstemännen vid ministerierna sköter sina ämbetsåtgärder lagenligt, närmare bestämt att de tillämpar lagen korrekt och iakttar lagenliga förfaranden samt att de utövar sin lagstadgade prövningsrätt på ett juridiskt motiverat sätt.

Justitiekanslersämbetet övervakar lagenligheten av beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde och vid föredragning för republikens president genom att regelmässigt granska alla föredragningslistor.

Justitiekanslern eller, som ställföreträdare för justitiekanslern, biträdande justitiekanslern eller biträdande justitiekanslerns ställföreträdare är närvarande vid statsrådets allmänna sammanträde och vid föredragningarna för republikens president samt vid regeringens övriga sammanträden som kräver justitiekanslerns närvaro. Justitiekanslern har till uppgift att vid behov ge en anmärkning om beslutsfattandets laglighet och, om anmärkningen inte beaktas, låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll.

Lagligheten av en ministers eller tjänstemans förfarande måste ibland bedömas i efterskott, om någon lämnar in klagomål över förfarandet hos justitiekanslern. Justitiekanslern kan också låta undersöka ett förfarande på eget initiativ, om det i efterskott uppstår skäl att misstänka ett felaktigt förfarande.

Justitiekanslern har till uppgift att ge statsrådet och ministerierna information och utlåtanden om juridiska frågor. Ministrarna och tjänstemännen kan i beredningsfasen av statsrådets beslut be justitiekanslern ta ställning till juridiska frågor i anslutning till besluten. Begäran om ställningstagande kan formuleras fritt och framställas skriftligt eller muntligt hos justitiekanslersämbetet. Justitiekanslerns ställningstaganden kan betraktas som förhandsinformation om vad man i laglighetskontrollen kommer att fästa vikt vid i beslutsfasen. Justitiekanslern kan endast ta ställning till ärenden som omfattas av den oberoende laglighetskontrollen. Han eller hon kan inte erbjuda annan juridisk rådgivning.

## 4.2 Jäv vid beredning och i förvaltningsbeslutsprocessen

Bedömningen av huruvida en medlem av statsrådet är jävig att delta i beredningen, behandlingen och avgörandet av förvaltningsärenden görs med stöd av förvaltningslagens bestämmelser om jäv för tjänstemän (28 § i förvaltningslagen).

Om en minister är jävig ska han eller hon själv utan dröjsmål avgöra och konstatera detta när ärendet behandlas såväl i ministeriet som vid statsrådets allmänna sammanträde, och ministern ska uttryckligen anmäla detta i samband med att ärendet behandlas. En minister får varken delta i behandlingen av ärendet eller vara närvarande när ärendet diskuteras, om han eller hon är jävig (beredning och beslutsfattande). Förvaltningslagen utgör inget hinder att höra en jävig minister.

I sådana situationer enligt förvaltningslagen där en tjänsteman är jävig är även en minister jävig, om

1. ministern eller en närstående till honom eller henne är part,
2. ministern eller en närstående till honom eller henne biträder eller företräder en part eller den för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,
3. avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för ministern eller för en närstående till honom eller henne,
4. ministern står i anställningsförhållande eller i sådant uppdragsförhållande som har samband med det föreliggande ärendet till en part eller till någon för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,

5. ministern eller en närstående till honom eller henne är medlem av styrelsen, förvaltningsrådet eller något därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning i en sådan sammanslutning eller stiftelse eller sådant statligt affärsverk eller sådan statlig inrättning som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,
6. ministern eller en närstående till honom eller henne hör till direktionen för eller något annat därmed jämförbart organ i ett ämbetsverk eller en inrättning och det är fråga om ett ärende som sammanhänger med styrningen eller övervakningen av ämbetsverket eller inrättningen, eller
7. tilltron till ministerns opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras.

En medlem av statsrådet anses inte vara jävig att delta i behandlingen av ett sådant ärende som gäller organiseringen av statsrådets arbete eller ministrarnas arbetsfördelning. Exempel på statsrådets organisationsfrågor är förordnande av ställföreträdare för ministrarna, fastställande av arbetsfördelningen mellan ministrarna, tillsättande av ministerutskott och fastställande av ministrarnas semesterperiod.

Det finns situationer där det på basis av jävsbestämmelserna inte finns något hinder för att en minister föredrar ett ärende och deltar i beslutsfattandet, men där ministern själv med tanke på den yttre trovärdigheten anser att det inte är ändamålsenligt att han eller hon är föredragande. Det är till exempel med tanke på den yttre trovärdigheten motiverat att en minister – även om inget jäv föreligger – inte har föredragit fullmakter som beviljas honom eller henne själv eller undertecknat dokument som intygar sådana fullmakter. Även om en minister låter bli att föredra ett ärende på grund av ärendets yttre trovärdighet hindrar det inte honom eller henne från att delta i beslutsfattandet.

Nedan ges exempel på olika situationer där jävsfrågan övervägts i fråga om en minister:

#### **Delaktighet och intressejäv**

- En minister som varit medlem i en kommitté var inte jävig att delta i behandlingen av ett ärende som gällde att bevilja en kommittémedlem avsked och utse en ny medlem.

- Ministrarna kunde inte anses vara jäviga att i statsrådet behandla ett ärende som gällde att förordna nästan alla ministrar till företrädare för regeringen vid Nordiska rådets session.
- En del av aktierna i ett aktiebolag som ansökt om koncession ägdes av ett aktiebolag, i vilket ett parti hade bestämmande inflytande. Partiets ordförande hade skäl att låta bli att delta i behandlingen av ärendet om beviljande av koncession.
- En föredragande minister var jävig att i statsrådet delta i behandlingen av koncessionsärenden i anslutning till televisionsverksamhet, eftersom ministern ägde aktier i ett sådant bolag som via ett televisionsbolag som ministern ägde hade ett betydande ekonomiskt intresse i koncessionsärenden av denna typ.
- Handels- och industriministern ägde aktier i ett bolag till ett värde av 500 000 mark. Bolaget ägde tillsammans med ett annat bolag ett företag som hade ansökt om understöd från handels- och industriministeriet. Det var fråga om ett bidrag som uppgick till cirka 18 procent av investeringskostnaderna, och investeringen skulle inte genomföras utan bidrag. Ministern var i och med sitt aktieinnehav jävig att avgöra bidragsärendet.
- En minister ägde aktier i ett bolag till ett värde av 16 000 mark. Aktieinnehavet var inte så betydande att ministern skulle ha varit jävig att föredra ett ägobyte mellan finska staten (Forststyrelsen) och bolaget i anslutning till genomförandet av programmet för skydd av stränder, gamla skogar och myrar. Ägobytet hade gjorts främst i naturskyddssyfte.

### Släktskapsjäv

- En minister var jävig att delta i behandlingen av ett sådant ärende i vilket föredraganden var ministerns make.

### Jäv på grund av ledamotskap i en sammanslutnings förvaltning

Partiernas ordförande och viceordförande samt styrelseledamöter var jäviga att delta i behandlingen av ett ärende som gällde beviljande av partistöd. Partisekretärer som var medlemmar av statsrådet ansågs också vara jäviga. Även ordföranden för partiets kvinnoorganisation var i egenskap av medlem av statsrådet jävig, eftersom kvinnoorganisationen fick 8 procent av partistödet.

### Lagstadgad representation

- Om ett ordförandeskap grundar sig på en bestämmelse i lag är ministern inte jävig att föredra ett ärende som gäller tillsättandet av en delegation.
- En minister kunde behandla ett ärende som gällde förordnande av en delegations viceordförande och medlemmar trots att ministern i fråga var ordförande för delegationen, eftersom hennes ordförandeskap grundade sig direkt på en förordning och förslaget inte gällde henne själv.
- När ett ministerium utfärdar en förordning handlar det om att ministeriet och den minister som är chef för ministeriet utövar den rätt att utfärda förordningar som ingår i deras uppgifter. På dessa grunder kunde jord- och skogsbruksministern inte anses vara jävig att utfärda en förordning av ministeriet, trots att ministern själv var odlare samt sökande och mottagare av stöd.

### Generalklausul – tilltron till opartiskhet äventyras

Enligt generalklausulen om jäv kan en minister bli jävig, om tilltron till hans eller hennes opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Jämfört med andra jävsgrunder förutsätter jäv på basis av generalklausulen i allmänhet mer prövning från fall till fall. I bedömningen av jäv har man bland annat lagt vikt vid vilken uppfattning en utomstående kan anses ha om behandlingens opartiskhet och oavhängighet. Det skäl som ger upphov till jäv ska dock kunna observeras av en utomstående, och den fara det utgör för opartiskheten ska vara av ungefär samma grad som i fråga om de jävsgrunder som har angetts särskilt.

- En minister är jävig att delta i avgörandet av ett sådant ärende i vilket ministern tidigare i egenskap av chef för ett ämbetsverk har varit med om att besluta om avgivande av utlåtande.
- En minister som hade utsetts till förvaltningsdirektör i Lihakunta, en betydande aktieägare i Producenternas Köttcentralag, från och med den 1 april 1987 var jävig att den 4 december 1986 lägga fram ett förslag till statsrådets beslut om upplagringskyldigheten och export- och importkvoten i fråga om kött.
- En minister som var kontrollant för en affärsbanks kontor var jävig att delta i åtgärder avsedda att stöda bankerna.
- En minister hade i stadsfullmäktige varit med om att besluta om ansökan om ett tillstånd och kunde således inte föredra ärendet på ett opartiskt sätt i statsrådet utan måste betraktas som jävig.

- En medlem av statsrådet som i offentligheten hade angetts vara en av kandidaterna till posten som verkställande direktör för en viss förening hade skäl att avstå från att i statsrådets finansutskott behandla en ansökan från staden, eftersom ansökningsärendet hade samband med en planerad fastighetsaffär mellan staden och föreningen.
- En minister var stadsfullmäktigeledamot och hade i fullmäktige avstått från att delta i behandlingen av ett ärende som gällde att ansluta en kommun till staden. Ministern var föredragande minister vid behandlingen av kommunsammanslagningen i statsrådet. Ministern avstod från att delta i behandlingen av ärendet.
- Statsministern hade varit styrelseledamot, viceordförande och ordförande i en stiftelse. Statsministern avgick från posten som styrelseordförande i stiftelsen efter att ha blivit vald till minister men deltog redan från början av följande år i statsrådets beslutsfattande om de årliga bidragen till stiftelsen. Grundlagsutskottet ansåg att statsministern i sin egenskap av ordförande för statsrådets allmänna sammanträde hade varit jävig när statsrådet hade fattat beslut om bidrag till bland annat stiftelsen i fråga, eftersom tilltron till statsministerns opartiskhet hade äventyrats på grund av att han var förtrogen med stiftelsens tidigare praxis att ge medel till det parti som statsministern företrädde och partiet närstående aktörer till stöd för deras politiska verksamhet (se närmare GrUB 10/2010 rd).
- Försvarsministern var delegat i ett truppförbandsgille. Justitiekanslern ansåg att ministern inte hade varit jävig i beslutsfattandet om truppförbandets fortsatta verksamhet i samband med försvarsmaksreformen (JKÄ/231/1/2012 m.fl.).
- Ett företag som delvis ägdes av statsministerns närmaste krets deltog i en resa för exportfrämjande, som leddes av statsministern. Statsministern hade inte påverkat beslutet att bjuda in företaget till resan och hade inte heller deltagit i förhandlingarna eller andra diskussioner med företaget. Det ansågs inte vara motiverat att uppfatta situationen som att företagets deltagande i resan skulle ha äventyrat tilltron till statsministerns opartiskhet (JKÄ/60/1/2017 m.fl.).
- Statsministern deltog dels i egenskap av ordförande för finanspolitiska ministerutskottet och finansutskottet i beredningen av en budgetproposition som gällde kapitaliseringen av ett statligt bolag, dels i egenskap av ordförande för statsrådets allmänna sammanträde i beslutsfattandet om propositionen. Statsministerns närmaste krets ägde en del av ett företag som fick en betydande entreprenadbeställning från det statliga bolaget. Statsministern ansågs inte ha varit jävig i beredningen av kapitaliseringen och beslutsfattande om kapitaliseringen (EOAK/5971/2016).

## 4.3 Insiderfrågor och identifiering av person i politiskt utsatt ställning

### Insiderfrågor

Finska staten är för närvarande direkt eller indirekt via Solidium Oy, som staten äger i sin helhet, delägare i flera börsnoterade bolag, vars aktier upptagits till offentlig handel på den värdepappersbörs som drivs av Nasdaq OMX Helsinki Oy och delvis även parallellnoterats på utländska börser.

En minister i egenskap av medlem av statsrådet och ministrernas medarbetare kan med stöd av sin ställning eller sitt uppdrag få sådan information som på basis av bestämmelser kan klassificeras som insiderinformation.

Var och en måste själv avgöra om den information han eller hon har är insiderinformation. En insider ansvarar alltid själv för att han eller hon inte bryter mot det lagstadgade förbudet mot att utnyttja insiderinformation. Insiderinformation får inte utnyttjas uppsåtligt eller ens av oaksamhet. En person som fått insiderinformation får varken göra affärer med ett sådant värdepapper som insiderinformationen gäller eller ge någon annan råd om handel med värdepappret i fråga. Vinningssyfte är inget krav. Det ska finnas en godtagbar orsak till att informationen röjs för någon annan, och den som tar emot informationen ska vara medveten om att det är fråga om konfidentiell insiderinformation. Mottagaren av informationen har tystnadsplikt. I fråga om insiderinformation ska särskild varsamhet alltid iakttas, och vid behov ska det separat säkerställas att mottagaren förstår att han eller hon får insiderinformation. Missbruk av insiderinformation är en straffbar handling.

En medlem av statsrådet eller medlemmens närmaste krets kan äga värdepapper i de statsägda börsnoterade bolag i fråga om vilka insiderinformation kan förekomma från fall till fall. I syfte att undvika misstankar och oklarheter rekommenderas det att denna typ av värdepapper förvärvas som långsiktiga placeringar som man inte handlar aktivt med. Med handel avses också fall där en utomstående part ges ett självständigt uppdrag som går ut på att förvärva eller avyttra ett värdepapper, eller där ett sådant uppdrag ändras eller tilläggsinstruktioner ges. Om man handlar med denna typ av värdepapper bör handeln ske vid en sådan tidpunkt då det på marknaden finns så fullständig information som möjligt om omständigheter som påverkar värdet på bolagets värdepapper.



Insiderfrågor, exempelvis försäljning av statsägda börsaktier, behandlas som sekretessbelagda ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde och i ministerutskottet. I allmänhet förs ett projektspecifikt insiderregister, och i det antecknas bland annat namnet på den person som fått information om projektet och när han eller hon fått informationen. Sekretess ska iakttas ända tills det ärende som bygger på insiderinformationen offentliggörs eller tills projektet förfaller, såvida inte ytterligare grunder för sekretess föreligger efter detta. Beslutet om sekretessbeläggning (och förande av projektregister) och upphörande av sekretess fattas av den tjänsteman som föredragit ärendet. Denna tjänsteman är ofta en företrädare för avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli. Insidern informeras om när projektet inleds och avslutas. Medan projektet pågår är insidern skyldig att i fråga om det aktuella bolagets aktie iaktta handelsbegränsningarna och de övriga begränsningar som anges ovan.

Närmare information om behandlingen av insiderfrågor finns i statsrådets insiderdirektiv (Statsrådets kanslis interna anvisningar 1587/50/2012). Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli är den man ska kontakta i insiderfrågor.

### **Skärpta åtgärder för kundkontroll i fråga om personer i politiskt utsatt ställning**

Lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (lagen om penningtvätt) gäller personer i politiskt utsatt ställning, familjemedlemmar till en person i politiskt utsatt ställning och medarbetare till en person i politiskt utsatt ställning. I statsrådets förordning om betydande offentliga uppdrag som avses i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism föreskrivs om uppdrag, i fråga om vilka den som har eller har haft uppdraget betraktas som en person i politiskt utsatt ställning. Bland annat ministrar, statssekreterare och medlemmar av ett förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan i ett företag som är helt statsägt är sådana personer i politiskt utsatt ställning som avses i lagen.

Personer i politiskt utsatt ställning, deras familjemedlemmar och deras medarbetare omfattas enligt 3 kap. 13 § i lagen om penningtvätt av skärpta åtgärder för kundkontroll. De som omfattas av skärpta åtgärder för kundkontroll och därmed är rapporteringsskyldiga, såsom den högsta ledningen i banker, försäkringsbolag och fastighetsförmedlingsrörelser ska godkänna att ett kundförhållande inleds, ta reda på ursprunget till de medel som hör till kundförhållandet och ordna skärpt och fortlöpande övervakning av kundförhållandet.

En person i politiskt utsatt ställning samt familjemedlemmar och medarbetare till en sådan person ska i samband med kundkontrollen uppge sig vara en person i politiskt utsatt ställning. En person i politiskt utsatt ställning ska fullgöra de skyldigheter som i lagen om penningtvätt fastställs för personer i politiskt utsatt ställning när det gäller att informera sina familjemedlemmar och medarbetare om deras roll och vilka skyldigheter denna roll medför.

## 4.4 Ministerns rättsliga ansvar

Ministrarna ansvarar för lagenligheten i sin ämbetsutövning. En minister ansvarar också för lagenligheten av de beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde, om han eller hon har deltagit i sammanträdet. Ministern kan befria sig från sitt ansvar genom att vid behandlingen av ett ärende anmäla avvikande mening till protokollet. När det gäller beslut som fattas av republikens president ansvarar ministern för de beslut som republikens president har fattat på föredragning av ministern.

Ministern har i och med sin ställning även ett straffrättsligt ansvar för lagstridiga förfaranden i sin ämbetsutövning.

Åtal som väckts mot en minister behandlas i riksätten. Riksdagen fattar beslut om huruvida åtal ska väckas efter att först ha fått grundlagsutskottets ställningstagande om statsrådsmedlemmens påstådda lagstridiga förfarande. Riksdagen ska innan den fattar beslut om att väcka åtal ge medlemmen av statsrådet tillfälle att ge en förklaring. Åtal kan väckas om ministern i sin ämbetsutövning har begått ett brott som bevisar att han eller hon väsentligt har brutit mot sina tjänsteplikter. Åtalet utförs av riksåklagaren.

## 4.5 Ministerns politiska ansvar och den parlamentariska kontrollen av statsrådet

Enligt grundlagen ska medlemmarna av statsrådet ha riksdagens förtroende, och ministrarna svarar inför riksdagen för sina ämbetsåtgärder. Ministeransvaret innebär förutom ett rättsligt ansvar även ett politiskt ansvar. Ett typiskt drag i det

parlamentariska styrelseskicket är att riksdagen övervakar regeringens verksamhet. Det politiska ansvaret och den politiska kontrollen realiserar genom en dialog mellan riksdagen och regeringen, bland annat med hjälp av riksdagsledamöternas spörsmål och interpellationer och via regeringens meddelanden och redogörelser.

Det politiska ansvaret realiserar genom riksdagens misstroendeförklaringar. Som avslutning på behandlingen av en interpellation (se avsnitt 8.5) och statsrådets meddelande (se avsnitt 8.4) kan riksdagen rösta om förtroendet för statsrådet eller en minister, om det under debatten har väckts förslag om misstroende. Möjligheten att uttrycka misstroende för statsrådet eller en minister begränsar sig emellertid inte till dessa förfaranden som uttryckligen skapats för att mäta förtroendet.

Statsrådet eller någon av dess medlemmar är efter en misstroendeförklaring (ett ställningstagande som en majoritet av riksdagen uttryckligen bekräftat i plenum) skyldiga att begära avsked. Republikens president ska även utan begäran bevilja statsrådet eller en minister avsked från sina uppgifter då dessa inte längre har riksdagens förtroende.

I grundlagen föreskrivs också om riksdagens rätt att få information. I 47 § i grundlagen konstateras att riksdagen har rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Bestämmelsen omfattar både statsrådets eller ministeriets skyldighet att på eget initiativ tillstålla riksdagen behövlig information och skyldigheten att lägga fram sådan information som riksdagen ber om. Ett utskott kan med stöd av 47 § 2 mom. i grundlagen begära en utredning av statsrådet eller ministeriet. Enligt 97 § i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få en utredning om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken samt beredningen av EU-ärenden. Enligt 90 § 3 mom. i grundlagen har riksdagens revisionsutskott rätt att av myndigheter och andra som de övervakar få de upplysningar de behöver för att sköta sitt uppdrag.

Den minister som saken gäller ska se till att utskott eller andra riksdagsorgan utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna. Ett utskott har dessutom rätt att av statsrådet eller det berörda ministeriet få en utredning om ett ärende som hör till dess ansvarsområde. Även en enskild riksdagsledamot har rätt att av en myndighet få sådana upplysningar som han eller hon behöver och som finns hos myndigheten, förutsatt att upplysningarna

inte är sekretessbelagda eller gäller en budgetproposition som är under beredning. Det är fråga om en riksdagsledamots rätt att på begäran få upplysningar.

Riksdagens omfattande rätt att få information har stor betydelse i synnerhet med tanke på den parlamentariska kontroll som riksdagen riktar mot statsrådet.

## 5 STATSRÅDETS KOMMUNIKATION

### 5.1 Statsrådets gemensamma och strategiska kommunikation

Vid statsrådets kansli är det statsrådets kommunikationsavdelning som ansvarar för statsministerns och regeringens kommunikation. Avdelningen ansvarar för kommunikationen om regeringens möten, såsom statsrådets allmänna sammanträden, regeringens överläggningar och ministerutskottens möten, och ordnar statsministerns och hela regeringens informationsmöten.

Statsrådets kommunikationsavdelning både samordnar och planerar ministeriernas gemensamma strategiska kommunikation, exempelvis nyckelprojekt och kommunikationen om andra ärenden som sträcker sig över förvaltningsgränserna. Kommunikationsavdelningen stöder också statsministern och ministrarna i alla kommunikationsrelaterade frågor och situationer.

Huvudkanalerna för statsministerns och regeringens kommunikation är statsrådets webbplats och statsrådets kanaler för sociala medier (Twitter, Facebook, Instagram och Youtube). På webbplatsen och i Twitter publiceras bland annat regeringens och ministeriernas meddelanden, de beslut som fattats vid statsrådets sammanträden samt information om regeringen och ärenden som rör regeringsprogrammet. Besluten från statsrådets sammanträden kan också beställas som ett nyhetsbrev. På webbplatsen valtioneuvosto.fi sammanställs huvudnyheterna från alla ministerier.

Statsministerns och regeringens informationsmöten streamas alltid direkt på statsrådets webbplats. För att säkerställa en högklassig och smidig kommunikation ordnas informationsmötena i regel i Statsrådsborgens pressrum. Andra möjliga

informationsmötesplatser är pressrummet i statsministerns tjänstebostad, Villa Bjälbo, Ständerhuset och Statsrådets festvåning. I aktuella situationer ordnas och streamas informationsmöten också på andra platser.

Ministrarna presenteras på tre språk på statsrådets webbplats, och på webbplatsen finns också mediebilder och korta biografier på finska, svenska och engelska som behövs för olika besök och evenemang. Webbplatsen innehåller också ett ministerdatasystem där man kan söka information om alla Finlands regeringar, deras sammansättningar och regeringsprogram.

Nyhetsbilder och nyhetsvideor har stor betydelse i all kommunikation. Kommunikationsavdelningen fotograferar och filmar statsministerns och regeringens viktiga evenemang och händelser. För lagringen och delningen av bilder används statsrådets bildbank och Flickr. Bilder och annat material publiceras och marknadsförs även i sociala medier.

Kommunikationsavdelningen producerar också en hel del annat visuellt material, såsom videospelningar, infografik och meddelandemallar för nyhetssändningen av regeringens gemensamma information och klargörande av olika frågor.

## 5.2 Flerspråkig kommunikation

I tvåspråkiga kommuner ska myndigheterna enligt språklagen använda både finska och svenska i all information som riktas till allmänheten. Statsrådets kommunikationsavdelning publicerar alla meddelanden och webbtexter på finska och svenska och i regel även på engelska. Målet är att de olika språkversionerna så långt som möjligt ska publiceras samtidigt.

## 5.3 Beslutskommunikation

På statsrådets webbsidor om statsrådets beslut och i Twitter publiceras föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och föredragningen för republikens president dagen före själva sammanträdet. Efter sammanträdena publiceras besluten med bilagor på webbplatsen, och informationen om besluten förmedlas så fort som möjligt till massmedierna och Twitter. Beslutsbilagor som innehåller

personuppgifter, såsom utnämningsspromemorior, publiceras endast i statsrådets medietjänst. Man kan få tillgång till dem på begäran.

Statsrådets allmänna sammanträde ger efter varje sammanträde ut ett nyhetsbrev om besluten som är lätt att dela bland annat i sociala medier. Även ministerierna informerar aktivt om beslut som gäller deras respektive ansvarsområde på sina egna webbplatser och via sina kanaler i sociala medier. På webbsidorna om statsrådets beslut finns en sammanställning av ministeriernas beslutsmeddelanden.

## 5.4 Kommunikation om ministerutskottens möten och regeringens övriga överläggningar

Statsrådets kommunikationsdirektör eller dennas företrädare är närvarande när hela regeringen sammanträder för överläggningar. Kommunikationsdirektören informerar om överläggningarna enligt statsministerns och respektive ministers anvisningar. Pressmeddelandena offentliggörs efter sammanträdena efter att statsministern och ministern i fråga har godkänt dem.

Pressmeddelanden om möten mellan republikens president och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet (TP-UTVA) ges ut enligt vad man kommer överens om på mötet. Statsrådets kommunikationsavdelnings pressmeddelanden om dessa möten publiceras också på webbplatsen för republikens presidents kansli.

Information om ministerutskottens möten publiceras efter varje möte enligt statsministerns anvisningar. När det gäller finanspolitiska ministerutskottet ska innehållet i ett eventuellt pressmeddelande och andra kommunikationsrelaterade frågor bestämmas separat i god tid mellan statsministern, statsrådets kommunikationsdirektör och ministeriet i fråga. Eventuella informationsmöten om sekretessbelagda ärenden sammankallas först efter beslutsfattandet.

Kommunikationen om eventuella extra ministerutskott sköts av statsrådets kommunikationsavdelning enligt ministerutskottets ordförandes anvisningar.

Det är med andra ord i första hand alltid statsrådets kommunikationsavdelning som sörjer för kommunikationen och pressmeddelandena om regeringens gemensamma sammanträden. De övriga ministerierna ger ut sina egna eventuella pressmeddelanden efter detta.

## 5.5 Kommunikation om EU-frågor och internationella frågor

Statsrådets kommunikationsavdelning svarar för statsrådets EU-information. Det innebär information om och pressmeddelanden från statsministern och europaministern gällande exempelvis Europeiska unionens råd, EU:s ministerråd för allmänna frågor och EU-ministerutskottets möten. Kommunikationsavdelningen samordnar också ministeriernas EU-information. Till EU-informationen hör bland annat att ge bakgrundsinformation om aktuella EU-frågor till journalister och information till intressentgrupper.

Kommunikationsavdelningen sköter den kommunikation och de mediearrangemang som hänför sig till statsministerns resor utomlands, internationella evenemang i Finland och internationella besök.

## 5.6 Ministeriernas kommunikation

Varje ministerium ansvarar för sin egen ministers och för ministeriets kommunikation när det inte är fråga om regeringens gemensamma kommunikation. Ministeriernas kommunikationsenheter administrerar ministeriernas webbplatser, förmedlar pressmeddelanden, ordnar informationsmöten och erbjuder andra kommunikationstjänster. Ministerierna informerar också om beslut som gäller deras eget ansvarsområde och som fattats vid statsrådets allmänna sammanträden i enlighet med sina egna anvisningar och förfaringsätt. Vidare sköter varje ministerium självständigt kommunikationen om sitt eget förvaltningsområde.

Enheten för intern kommunikation vid statsrådets kansli samordnar statsrådets gemensamma interna kommunikation. Den viktigaste kanalen för intern kommunikation är alla ministeriers gemensamma virtuella arbetsbord, dvs. Kampus. Under huvudnyheterna på Kampus informeras statsrådets personal om de strategiskt viktigaste frågorna. Kampus är också en viktig kommunikationskanal och informationskälla för den högsta ledningen.



## 6 BEREDSKAP INFÖR STÖRNINGAR

### 6.1 Statsrådets lägesbildsverksamhet

En tillförlitlig lägesbild är en central förutsättning för beslutsfattandet. Statsrådets lägescentral (VNTIKE) sammanställer en analyserad och uppdaterad förvaltningsövergripande lägesbild som stöder statsledningens strategiskt politiska beslutsfattande också i normalförhållanden men i synnerhet i störningssituationer, där statsledningen snabbt måste fatta beslut som kan ha mycket omfattande konsekvenser. Avsikten med lägesbilden är att stödja republikens presidents och statsrådets beslutsfattande så att hot som riktas mot landets suveränitet, befolkningens levnads-möjligheter och samhällets vitala funktioner är under kontroll.

Den behöriga myndigheten ska förmedla informationen i ett tillräckligt tidigt skede till statsrådets lägescentral. Statsrådets lägescentral sammanställer den information som den får från olika myndigheter och skapar en förvaltningsövergripande helhetsbild för statsledningen. I lägesbilden framhävs den behöriga myndighetens uppfattning om det som hänt och vilka faktorer som bidragit till händelsen samt en bedömning av hur situationen kan utvecklas. Den behöriga myndigheten bär det operativa ansvaret för hanteringen av situationen.

Statsrådets lägescentral finns vid statsrådets kansli. I lagen om statsrådets lägescentral konstateras följande: För att stödja republikens presidents och statsrådets beslutsfattande och verksamhet ska statsrådets lägescentral

1. samla in och analysera information om säkerhetssituationen och sådana störningar och hot om störningar som äventyrar samhällets vitala funktioner,
2. sköta och koordinera förvaltningsövergripande uppgifter som hänför sig till upprätthållande, sammanställande, samordnande och förmedlande av en bes-

krivning av de rådande förhållandena kring situationer som avses i 1 punkten, de händelser som lett till situationen i fråga, bakgrundsuppgifter om situationen och bedömningar av situationens utveckling samt olika aktörers aktionsberedskap (lägesbild),

3. sprida den samordnade information som avses i 1 punkten till republikens president, statsrådet och andra myndigheter.

Statsrådets lägescentral upprätthåller en lägesbild (24/7/365) och skapar en lägesuppfattning genom regelbunden och situationsenlig rapportering och muntliga översikter för statsledningen, tjänstemannaledningen och ministeriernas beredskapsorganisation. Utöver rapporterna förmedlas lägesinformation även via sms-kommunikation.

I anslutning till lägescentralen finns statsrådets hybridanalysfunktion (VN HYBRID), som har till uppgift att stödja lägesinformationen i statsledningens och statsrådets beredskapssystem när det gäller hybridpåverkan.

## 6.2 Statsrådets informations- och larmsystem

För att kunna säkerställa statsrådets funktions- och beslutsförmåga i störningssituationer och undantagsförhållanden har statsrådets lägescentral kapacitet att nå statsledningen och tjänstemannaledningen dygnet runt.

Statsrådets lägescentral meddelar om betydande säkerhetsevenemang och sammankallar ministrarna till sådana föredragningar för republikens president, statsrådets sammanträden, ministerutskottsmöten och andra överläggningar inom regeringen som avviker från de sammanträden som ordnas i normal ordning.

Statsrådets lägescentral skickar alla meddelanden, kallelser och larm till ministrarnas och tjänstemannaledningens tjänstemobiler. Tjänstemobilen ska alltid vara tillgänglig och klar att användas.

## 6.3 Beredskap

Bestämmelser om grunderna för statsrådets beredskap finns i beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd. Statsrådet ska genom beredskapsplaner och förberedelser inför undantagsförhållanden samt andra åtgärder säkerställa att det kan sköta sina uppgifter så väl som möjligt även i undantagsförhållanden. Beredskapen leds och övervakas av statsrådet och respektive ministerium inom dess ansvarsområde. Statsrådets kansli ansvarar för att samordna hanteringen av störningssituationer och för statsrådets gemensamma beredskap inför undantagsförhållanden och störningssituationer.

Statsrådets gemensamma beredskap inbegriper att samordna och upprätthålla beredskapsplanerna för de olika förvaltningsområdena, ordna förvaltningsövergripande kurser och övningar i ledning av störnings- och krissituationer samt driva statsrådets lägesbildsverksamhet i realtid och göra riskanalyser utifrån denna. Genom att samordna beredskapsplanerna, uppdatera samarbetsmodellerna för ledarskap, ordna aktiva övningar och vidta andra motsvarande åtgärder säkerställer man att myndigheterna kan sköta sina uppgifter så störningsfritt som möjligt i störningssituationer och undantagsförhållanden.

Förvaltningsområdenas egna beredskapsarrangemang och beredskapsplaner bildar en grund för statsrådets gemensamma beredskap. Varje ministerium leder beredskapen inom sitt eget ansvarsområde. Ministeriernas kanslichefer och understatssekreteraren vid statsrådets kansli har till uppgift att sörja för ministeriets och förvaltningsrådets allmänna säkerhet och beredskap. Det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör svarar för ordnandet av beredskapssamarbetet.

Beredskapschefsmötet, som består av ministeriernas beredskapschefer, är ett centralt samarbetsorgan som stöder ministeriernas beredskap. Ministeriernas beredskapschefer fungerar som stöd för kanslicheferna i beredskapsrelaterade ärenden och i samordningen av dessa. Statsrådets säkerhetsdirektör fungerar som ordförande för beredskapschefsmötet. Beredskapssekreterarmötet, som består av ministeriernas beredskapssekreterare, bereder ärenden för beredskapschefsmötet.

Säkerhetskommittén fungerar som permanent samarbetsorgan för föregripande beredskap. Säkerhetskommitténs sekretariat verkar i anslutning till försvarsministeriet.

## 6.4 Lagstiftning som ska tillämpas i störningssituationer och undantagsförhållanden

I störningssituationer verkar myndigheterna så långt som möjligt med de befogenheter som de har enligt lagstiftningen för normala förhållanden och som erbjuder möjligheter att flexibelt öka beredskapen. Man strävar således efter att så länge som möjligt bevara myndigheternas normala ansvarsfördelning och samarbetsarrangemang.

Syftet med beredskapslagstiftningen är att garantera befolkningens trygghet och existensmöjligheter samt ett fungerande samhälle under undantagsförhållanden. För att detta syfte ska uppnås kan det krävas att myndigheterna ges exceptionella befogenheter under undantagsförhållanden. I undantagsförhållanden kan myndigheterna exempelvis bli tvungna att reglera utförseln och införseln av nyttigheter, styra produktionen, övervaka och reglera transporter och trafik samt införa arbetsplikt.

Konstaterande av sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen kan föregås av en störningssituation eller någon annan snabb eller gradvis eskalering av situationen. En störningssituation berättigar inte i sig att extra befogenheter enligt beredskapslagen tas i bruk.

För att befogenheter enligt beredskapslagen ska kunna tas i bruk förutsätts att något sådant undantagsförhållande som anges i beredskapslagen är rådande, att situationen inte kan kontrolleras med myndigheternas normala befogenheter och att statsrådet, i samarbete med republikens president, har konstaterat att undantagsförhållanden råder i landet. Efter att statsrådet och republikens president i förberedande syfte har behandlat undantagsförhållandena och grunderna för dem konstaterar statsrådets allmänna sammanträde genom ett beslut att undantagsförhållanden råder och på vilka grunder detta har konstaterats (3 § 22 punkten i reglementet

för statsrådet). Statsrådets kansli har utfärdat en anvisning om ibruktagande av beredskapslagen (VNK015:00/2016).

Beredskapslagstiftningen omfattar förutom beredskapslagen även lagen om försvarstillstånd. Enligt lagen om försvarstillstånd kan för trygghet av självständigheten och upprätthållande av rättsordningen rikets försvar effektiviseras och dess säkerhet stärkas genom att försvarstillstånd införs, och under dessa kan myndigheterna ha särskilda befogenheter jämfört med de befogenheter som de har under normala förhållanden.

Enligt lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd ska ett centraliserat, enhetligt beslutsförfarande byggas upp för sådana betydande situationer som anges i lagen och som handlar om att lämna och ta emot bistånd.

## 6.5 Ledning av störningssituationer

I störningssituationer strävar man efter att så länge som möjligt bevara myndigheternas normala ansvarsfördelning och samarbetsarrangemang. Ministern ansvarar för ledningen av störningssituationer i ledningen av sitt eget ministerium samt som medlem av statsrådet, om situationen kräver åtgärder och beslut av statsrådet. I ledningen av krisen har ministern stöd av ministeriets kanslichef. Statens modell för hantering av störningssituationer beskrivs närmare i säkerhetsstrategin för samhället, som statsrådet har gjort upp i form av ett principbeslut<sup>4</sup>. Ansvar för den operativa ledningen av situationen bärs i regel alltid av den behöriga myndigheten i samarbete med de övriga myndigheterna som ger handräckning.

De beslut som störningssituationen kräver fattas av statsrådets allmänna sammanträde, det berörda ministeriet eller någon annan behörig myndighet. Statsrådets kansli ansvarar för statsrådets allmänna samordning av hanteringen av störningssituationer.

---

4 Se Säkerhetsstrategi för samhället 2017  
<https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia-2017/>

Beredningen av hanteringen av störningssituationer stöds av ministerutskotten, kanslichefsmötena, beredskapschefsmötena och de permanenta samarbetsorganen för samarbetet mellan ministerierna. I praktiken har regeringens förhandlingar visat sig vara ett effektivt sätt att säkerställa informationsflödet och diskussionen om fortsatta åtgärder inom de olika förvaltningsområdena.

## 6.6 Informationspåverkan och kriskommunikation

I nationella kriser och störningssituationer framhävs statsledningens, inklusive republikens presidents, roll. Den högsta statsledningen har stor betydelse när det gäller att upprätthålla och stärka folkets psykiska kristålighet, även i normala förhållanden. Eventuell informationspåverkan, som syftar till att med osakliga medel påverka exempelvis beslutsfattandet och samhällets verksamhet, bör kunna identifieras.

Statsrådets kommunikationsavdelning ansvarar för regeringens och statsministerns kommunikation och för samordningen av statsrådets kommunikation i störningssituationer och undantagsförhållanden. Kommunikationsavdelningen samordnar också förvaltningsområdenas verksamhet för att förbereda sig inför och möta informationspåverkan även i normala förhållanden.

## 7 STATSRÅDETS CENTRALA BEREDNINGSPROCESSER

### 7.1 Verkställandet och uppföljningen av regeringsprogrammet (strategiprocessen)

Regeringens strategiprocess inleds under regeringsförhandlingarna, där partierna kommer överens om regeringens sammansättning och program. Före detta har regeringssonderaren haft möten med samtliga partier.

Syftet med strategiprocessen är att stödja det gemensamma verkställandet av regeringsprogrammet och i synnerhet arbetet för att uppnå de centrala mål som satts upp i regeringsprogrammet. Vidare kan nya betydande sakkomplex som framkommer under regeringsperioden med hjälp av strategiprocessen hållas inom referensramen för regeringens samlade strategi.

I strategiprocessen ingår att komma överens om verkställandet av regeringsprogrammet och uppföljningsförfarandena. Under processen avtalas bland annat om aktörernas ansvar och deras uppgifter. Ansvaret kan uppstå direkt till exempel utifrån ministerns ansvarsområde. Alternativt kan man komma överens om ansvarsfördelningen i samband med att man fastställer arbetsfördelningen. Vidare kan man komma överens om ansvarsfördelningen separat i omfattande förvaltningsövergripande projekt.

Som en del av strategiprocessen kan man för behandlingen av samhällspolitiskt betydande, förvaltningsövergripande ärenden tillsätta projekt inom vilka man kommer överens om åtgärder och ansvar som enligt regeringens beslut antecknas exempelvis som statsrådets principbeslut eller som handlingsprogram.

Centrala styrdokument för strategiprocessen är regeringsprogrammet (se avsnitt 1.4.1), det planerings- och verkställighetsdokument som preciserar regeringsprogrammet samt de dokument som styr de offentliga finanserna (se avsnitt 7.3.2).

Verkställandet av regeringsprogrammet är beroende av regeringsprogrammets innehåll och de förfaranden som man kommit överens om i strategiprocessen. Efter att regeringsprogrammet har färdigställts avtalar man om detaljerna i strategiprocessen och om handlingsmodellerna för den politiska ledningen under regeringsperioden till den del det inte har avtalats om dessa redan tidigare under regeringsförhandlingarna.

Regeringsprogrammet har enligt vedertagen praxis preciserats med hjälp av det ovan nämnda separata planerings- och verkställighetsdokument<sup>5</sup> som preciserar regeringsprogrammet, och som uppdateras årligen. Dokumentet anger specifika metoder, ansvar och tidtabeller som behövs för att uppnå de mål som satts upp i regeringsprogrammet.

Beslutet om hur de ekonomiska resurser som regeringsprogrammet förutsätter ska fördelas fattas som en del av planen för de offentliga finanserna. Av denna orsak följer beredningen och de årliga uppdateringarna av planen för de offentliga finanserna och det planerings- och verkställighetsdokument som preciserar regeringsprogrammet samma tidtabell. Den årliga uppdateringen gör det möjligt att reagera exempelvis på förändringar i omgivningen eller att se över och vid behov ändra de valda metoderna. Dessutom inkluderas alla nya projekt som inleds under regeringsperioden i planerings- och verkställighetsdokumentet och uppföljningen av det samma. Regeringens gemensamma möten, såsom regeringens överläggningar, aftonskolor och strategisessioner, spelar en central roll i den politiska styrningen och samordningen av regeringsprogrammets verkställighet. Regeringen kan också sammanträda med snävare sammansättning. Som exempel kan nämnas regeringspartiordförandenas möten, ministerutskotten och ministerarbetsgruppernas möten.

Den statssekreterare som utnämnts för statsministerns mandatperiod har till uppgift att som statsministerns medarbetare främja och följa hur regeringsprogrammet verkställs. Den statssekreterare som utnämnts för en ministers mandatperiod har till

---

5 Under regeringsperioden 2015–2019 kallades detta dokument för regeringens handlingsplan.



uppgift att som ministerns medarbetare och företrädare främja och följa hur regeringsprogrammet verkställs inom ministerns ansvarsområde. Ministeriernas kanslichefers gemensamma möte, kanslichefsmötet, har en central roll i samordningen av regeringsprogrammets verkställighet.

Verkställandet av regeringsprogrammet som helhet främjas genom uppföljning och bedömning av både åtgärdernas effekter och projektens verkställighet. Effekterna kan bedömas med hjälp av separat överenskomna indikatorer, statistikanalyser, undersökningar och utredningar (se avsnitt 7.5). Som en del av uppföljningen rapporterar ministerierna till regeringen och regeringen i sin tur i Regeringens årsberättelse (se avsnitt 7.4) till riksdagen om hur åtgärderna framskrider.

## 7.2 Lagberedning

Med lagstiftning avses lagar som stiftas av riksdagen samt förordningar, som kan utfärdas av republikens president, statsrådet och ministerierna. Förslag om stiftande av lag väcks i riksdagen genom en regeringsproposition som lämnas av statsrådets allmänna sammanträde eller genom en riksdagsledamots lagmotion. Lagmotioner kan väckas medan riksdagen är sammankallad (70 § i grundlagen). Initiativ om att en lag ska stiftas kan också väckas på basis av ett medborgarinitiativ (53 § i grundlagen).

Lagarna och förordningarna hör till de viktigaste verktygen för samhällsstyrning. De regeringspropositioner som lämnas till riksdagen är en av de främsta metoderna för att påverka i samhällsfrågor, och att bereda lagstiftning hör till statsrådets viktigaste uppgifter. Statsrådet har också befogenhet att inleda ett lagberedningsprojekt, och statsrådet har även prövningsrätt när det gäller att bestämma innehållet i den lagstiftning som bereds och när propositioner ska lämnas till riksdagen. Regeringens propositioner bereds i ministerierna. Beslut om överlämnande av regeringspropositioner till riksdagen fattas av statsrådets allmänna sammanträde.

EU-lagstiftningsprojekten påverkar i betydande grad de nationella författningarna. Beredningen av projekten tar i allmänhet flera år i anspråk, och projekten ska genomföras på nationell nivå inom en utsatt tid.

## 7.2.1 Lagstiftningsplan

Regeringen bereder i början av riksdagens varje vår- och höstsession en plan (lagstiftningsplan för sessionsperioden, den s.k. RP-förteckningen) över de lagförslag som ska lämnas till riksdagen under sessionsperioden. Planen behandlas i regeringens förhandlingar, och den skickas till riksdagen för kännedom och till ministerierna för verkställande. Ministerierna ansvarar för att de uppgifter som de lämnar är riktiga och aktuella. Innan planen behandlas i regeringens förhandlingar diskuteras genomförandet av planen på allmän nivå på kanslichefsmötet. Lagstiftningsplanen sammanställs och samordnas på sessionsenheten vid statsrådets kansli.

Nuförtiden utarbetas den sessionsperiodvisa planen i första hand för att samordna regeringens och riksdagens arbete. Planen utnyttjas i riksdagen och i justitiekanslersämbetet, och via den kan också ministerierna få reda på vilka projekt som pågår vid de övriga ministerierna. Information som publicerats om lagprojekt som ingår i planen är också tillgänglig för medborgarna, olika intressentgrupper och medierna.

På statsrådsnivå sammanställs för närvarande inte någon lagstiftningsplan som skulle omspanna en längre period, exempelvis en valperiod. Det har föreslagits att denna brist ska avhjälpas genom ett lagstiftningsprogram som regeringen tar fram för hela regeringsperioden. Tanken är att det ska kopplas till regeringsprogrammet och dess verkställighetsplan och att det ska vara ett verktyg som statsministern kan använda i ledningen av statsrådet. Avsikten är att regeringen systematiskt ska följa hur lagstiftningsprogrammet genomförs.

## 7.2.2 Inledande av ett lagberedningsprojekt

Innan ett lagberedningsprojekt inleds måste det utredas om det önskade målet (till exempel ett mål som antecknats i regeringsprogrammet) kan uppnås med andra metoder eller om det förutsätter ny lagstiftning eller ändringar i lagstiftningen. Lagstiftning är inte alltid det bästa eller enda sättet att uppnå ett mål. Den stora mängden lagstiftning har länge ansetts vara ett problem, och onödig lagstiftning eller lagstiftning med få rättsliga förpliktelser har ansetts fördunkla rättsordningen som helhet och försvaga lagstiftningens trovärdighet.

Bedömning av alternativ för genomförande har nära samband med konsekvensbedömning. I bedömningen produceras information om effekterna av dels alternativa metoder till lagstiftning, dels olika lagstiftningslösningar. Kartläggningen och bedömningen av alternativens effekter kompletteras med intressentgruppernas åsikter, kunskaper och erfarenheter om det ärende som bereds. Högklassig och öppen beredning ökar förtroendet för lagstiftningen och det demokratiska beslutsfattandet.

Beslutet om inledande av ett lagberedningsprojekt fattas beroende på hur betydande ärendet är antingen av den behöriga ministern eller av ministeriets tjänstemannaledning. Det rekommenderas att ett lagberedningsprojekt inleds först efter att relevanta bakgrundsfakta, preliminära beslutsalternativ och projektets målsättningar har utretts tillräckligt noggrant. I inledningsfasen av projektet finns det skäl att definiera målsättningarna men valet av metoder bör lämnas till beredningsfasen. Om metoderna väljs i ett för tidigt skede blir det svårare att beakta eventuella nya aspekter som kan komma fram under beredningen. Framgångsrik lagberedning kräver omsorgsfull planering från första början. Det gäller att bedöma den tid, arbetsinsats och kompetens som behövs för beredningen och att förutse de faser som hör till god lagberedning, såsom hörande av intressentgrupper och kommunikation.

### **7.2.3 Ansvar för lagberedningen**

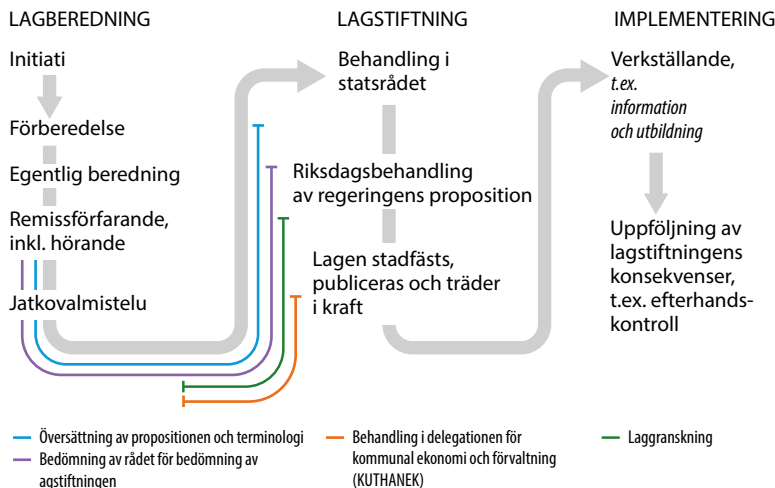
Varje ministerium ansvarar för lagberedningen inom sitt eget ansvarsområde. Ministeriets kanslichef ska se till att beredningen av lagstiftningen håller hög kvalitet vid ministeriet. Den allmänna utvecklingen av lagberedningen hör till justitieministeriet. Ministeriets tjänstemannaledning ansvarar för planeringen av lagberedningsprojekten, beredningsresurserna och beredningskompetensen samt ledningen av tjänstemännens arbete. Ministern har till uppgift att vid behov förhandla och besluta om lösningar som behövs i olika skeden av projektet och som bygger på en bedömning av vad som kan anses vara samhälleligt ändamålsenligt.

Förutom att lagberedningen ska hålla hög kvalitet hör det också till god lagberedning att följa upp konsekvenserna av lagarna och att reagera på uppföljningen.

## 7.2.4 Lagberedningens kvalitet

Det hör till de centrala principerna för god lagberedning att lagberedningen bygger på tillförlitlig och korrekt information. Lagberedningen ska vara transparent och interaktiv. Medborgarna, sakkunniga och olika organisationer ska höras. Lagberedningsarbetet utförs som en del av statsrådets rättidiga politiska styrning. Lagförslagen bereds så att de uppfyller de krav som ställs i grundlagen. Utifrån god praxis har en särskild processmodell utformats för lagberedningen. Denna process säkerställer att beredningen bygger på principerna för god lagberedning.

### 7.2.4.1 Lagberedningsprocessen



**Figur 6. Lagberedningens framskridande**

Lagberedningen kan beskrivas som en process som börjar med förberedelser och slutar med lagstiftningens verkställighet och uppföljning av lagens konsekvenser<sup>6</sup>. De olika faserna av processen innefattar flera olika funktioner och aktörer. Även den tid som de olika faserna tar i anspråk varierar i hög grad.

6 Se Processhandbok för lagberedning <http://lainvalmistelu.finlex.fi/sv/>

### 7.2.4.2 Organisering av ett lagberedningsprojekt

Ett lagberedningsprojekt kan organiseras på många olika sätt beroende på exempelvis hur omfattande eller samhälleligt betydande projektet är. Ett projekt kan till exempel beredas som ett tjänsteuppdrag i ett ministerium, men kanske det vanligaste sättet är att lagstiftningen bereds i en arbetsgrupp som också intressentgrupperna deltar i. Hur arbetsgruppens arbete organiseras varierar i hög grad. Omfattande projekt kan beredas t.o.m. av flera arbetsgrupper. I sådana fall tillsätts för projektet ofta också en styr- eller ledningsgrupp, som ansvarar för samordningen av de olika beredningsgruppernas arbete. Vidare kan en bredbasig uppföljningsgrupp tillsättas för att stödja och bedöma arbetsgruppens arbete. Det är också möjligt att utnyttja olika kommittéer och kommissioner i lagberedningen. I långvariga projekt som är av särskilt stor samhällelig betydelse deltar ofta företrädare för olika förvaltningsområden, partier och andra intressenter.

När ett projekt är av utpräglat teknisk karaktär kan arbetsgruppen bestå av sakkunniga från flera förvaltningsområden. Om det ärende som bereds varken har beröringspunkter med eller återspeglar sig i de övriga ministeriernas förvaltningsområde, utförs beredningen som ett tjänsteuppdrag utan någon officiell arbetsgrupp.

### 7.2.4.3 Rådet för bedömning av lagstiftningen

Vid statsrådets kansli finns ett oberoende och självständigt råd för bedömning av lagstiftningen, som bland annat har till uppgift att bedöma de konsekvensbedömningar som ingår i regeringens propositioner innan statsrådet fattar beslut om att lämna propositionerna till riksdagen. Rådet kan ge utlåtanden även om konsekvensbedömningarna i utkastet till andra författningar.

### 7.2.4.4 Översättning och laggranskning av lagförslag

Lagar och förordningar utfärdas på båda nationalspråken. Statsrådets kansli ansvarar för översättningarna. Lagar och förordningar översätts vid behov också till samiska och till främmande språk.

Innan en regeringsproposition förs till statsrådets allmänna sammanträde, som fattar beslut om att överlämna propositionen till riksdagen, skickas lagförslagen på finska och svenska ännu till justitieministeriet, där det granskas hur lagtexten är skriven och

kontrolleras att anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner har iakttagits och att den finskspråkiga och svenskspråkiga lagtexten motsvarar varandra.

#### 7.2.4.5 Justitiekanslerns roll i lagberedningen

Justitiekanslern övervakar lagligheten och iakttagandet av god lagberednings-  
sed i lagberedningen. Övervakningen fokuserar särskilt på att grundlagen och de  
internationella förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna har iakttagits, att  
delaktighetsrättigheterna har tillgodosetts, att lagstiftningen är konsekvent och att  
EU-rätten har beaktats på ändamålsenligt sätt. I beredningsskedet ger justitiekans-  
lern utlåtanden om utkast till författningar och begär att få utkastet för gransk-  
ning på förhand. Justitiekanslern ger också på ministeriernas begäran föregripande  
ställningstaganden om vad man fäster vikt vid i laglighetsgranskningen av lagstift-  
ningen. Justitiekanslern deltar emellertid inte i den egentliga lagberedningen, dvs.  
i styrningen av beredningen, besluten om bestämmelsernas innehåll eller formule-  
ringen av bestämmelserna. I beslutsskedet granskar justitiekanslern de regerings-  
propositioner och förordningar av statsrådet som föredras på statsrådets allmänna  
sammanträde.

#### 7.2.4.6 Förordningar

Förordningar kan endast utfärdas med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller  
i någon annan lag (80 § 1 mom. i grundlagen). Även andra myndigheter än republi-  
kens president, statsrådet eller ett ministerium kan under vissa förutsättningar ge-  
nom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer (80 § 2 mom. i grundlagen).

Förslag till republikens presidents förordningar bereds i statsrådet, och statsrådets  
allmänna sammanträde lägger fram ett förslag till avgörande vid föredragningen  
för republikens president. Statsrådets allmänna sammanträde utfärdar statsrådet  
förordningar. När ett ministerium utfärdar en förordning fattas beslutet om utfär-  
dande av ministern.

### 7.2.4.7 Anvisningar för lagberedning

Lagberedningens och lagstiftningens kvalitet säkerställs med hjälp av anvisningar som sammanställts för de beredande tjänstemännen. Anvisningarna för lagberedning finns på justitieministeriets webbplats<sup>7</sup>.

Information om hur lagstiftningsbehörigheten fördelas mellan riket och Åland finns i avsnitt 9.2 och information om landskapet Ålands ställning i EU-frågor och i upprättandet av internationella överenskommelser finns i avsnitt 9.3.

För information om budgetlagar se avsnitt 7.3.4.

## 7.3 Skötseln av de offentliga finanserna

### 7.3.1 Finanspolitikens mål

I Europeiska unionens direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk (2011/85/EU), som antogs 2011, föreskrivs att den finanspolitiska beredningen måste grunda sig på en realistisk och oberoende prognos. Budgetplaneringen ska baseras på det mest sannolika makroekonomiska och finanspolitiska scenariot. Om medlemsstaterna avviker från detta scenario förutsätter direktivet att den finanspolitiska planeringen baseras på ett försiktigare scenario. Skyldigheten att sätta upp ett medelfristigt mål har antecknats i den nationella lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna, den s.k. finanspolitiska lagen (fipo-lagen).

Målet med den förebyggande delen av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt är att garantera en balanserad offentlig ekonomi, och iakttagandet av bestämmelserna i denna del ska förebygga ett alltför stort underskott och en alltför stor skuld. Fokus ligger på det specifika medelfristiga målet för varje enskilt medlemsland (MTO), som uttrycks som en målnivå för det strukturella budgetunderskottet, rensat från konjunktursvängningar och effekten av engångsåtgärder. Kriterier som följs är huruvida målet har

<sup>7</sup> <https://oikeusministerio.fi/ainvalmisteluohjeet>

uppnått och huruvida ekonomin har utvecklats i riktning med det uppsatta målet. En bedömning av iakttagandet av reglerna görs under våren efter det år som behandlas.

EU-medlemsländerna ska sätta upp ett medelfristigt mål för sitt strukturella budgetunderskott med tre års mellanrum. Målet ska innehålla en tillräcklig skyddsmarginal i förhållande till referensvärdet för det nominella underskottet på tre procent, och det ska även säkerställa en hållbar skuldutveckling. Ett annat kriterium som gäller för euroländerna är att underskottet får utgöra högst en procent i förhållande till bruttonationalprodukten.

I 2 a § i den komplettering som gjorts till den nationella fipo-lagen föreskrivs att chefen för den avdelning vid finansministeriet som ansvarar för prognostiseringen avgör efter föredragning självständigt ärenden som gäller de prognoser för den makroekonomiska utvecklingen som ligger till grund för budgetpropositionen och planeringen av de offentliga finanserna.

Enligt 3 § i den förordning om en plan för de offentliga finanserna som utfärdats med stöd av fipo-lagen ska målen för det strukturella saldot ska ställas upp så att de med beaktande av finansministeriets prognos åtminstone leder till att det mål som ställts upp för det strukturella saldot i de offentliga finanserna uppnås. I förordningen konstateras att avvikelser från detta är tillåtna i vissa fall, om det i Finland råder exceptionella omständigheter.

Finansministeriets ekonomiska avdelning sammanställer som oberoende sakkunnigarbete fyra konjunkturprognoser (makroprognoser) per år i mars–april, juni, september och december. Prognosen i mars och september innehåller också en analys på medellång sikt. Sedan 2016 har finansministeriet på våren gett ut en prognosavvikelse rapport som innefattar prognoserna för hösten. Rapporten omfattar de viktigaste variablerna i prognosen, såsom efterfrågeposter som påverkar den ekonomiska aktiviteten, bruttonationalproduktens tillväxt, de offentliga finanserna (utgifts- och inkomstutvecklingen i de offentliga finanserna samt nettoupplåningen för offentliga samfund och dess undersektorer), sysselsättningen, arbetslösheten och inflationen. Inför regeringens förhandlingar (förhandlingarna om en plan för de offentliga finanserna på våren och budgetförhandlingarna på hösten) utdelas finansministeriets förslag till en plan för de offentliga finanserna och ett förslag till budgetproposition, som baserar sig på den ekonomiska avdelningens



prognosutkast. Prognoserna uppdateras efter förhandlingarna och publiceras som en del av budgetpropositionen och förslaget till plan för de offentliga finanserna.

Statsrådets allmänna sammanträde har hösten 2016 fastställt att det medelfristiga målet (MTO) för Finland är att uppnå ett strukturellt budgetunderskott på -0,5 procent i förhållande till bruttonationalprodukten, vilket utgör miniminivån.

Regeringen konkretiserade den finanspolitiska linje som överenskommits i regeringsprogrammet i regeringsperiodens första plan för de offentliga finanserna hösten 2019. Den s.k. tekniska planen för de offentliga finanserna som publicerades våren 2019 och den plan för de offentliga finanserna 2020–2023 som den nya regeringen beredde under sommaren 2019 och lämnade till riksdagen under hösten 2019 i form av en redogörelse grundar sig således på finansministeriets ekonomiska avdelnings kortsiktiga konjunkturprognoser och på de medelfristiga ekonomiska prognoser som gjorts upp utifrån dessa. Planen för de offentliga finanserna lämnas till EU i form av ett stabilitetsprogram, utifrån vilket EU bedömer Finlands offentliga finanser. Stabilitetsprogrammet innehåller en separat bedömning av de offentliga finansernas utveckling. Där anges ett målscenari för utvecklingen av det nominella saldöt i de offentliga finanserna.

### 7.3.2 Planering och styrning av de offentliga finanserna

Planen för de offentliga finanserna erbjuder ett samordnat forum för beslutsfattandet i anknytning till de offentliga finanserna. I samband med planen granskar regeringen ekonomin som helhet och kommer överens om riktlinjer och val som bygger på en realistisk ekonomisk grund och som utgör en hållbar grund för senare lagstiftning och för budgetberedningen. Planen stöder också iakttagandet av det medelfristiga mål som satts upp för det strukturella saldöt i de offentliga finanserna.

Planen för de offentliga finanserna omfattar hela den offentliga sektorn, inbegripet statsfinanserna, den kommunala ekonomin, lagstadgade arbetspensionsanstalter och andra delar som gäller socialskyddsfonder. Statsrådet gör upp en plan för de offentliga finanserna för valperioden och ser årligen över planen före utgången av april för de följande fyra åren. Regeringen sätter i sin första plan upp mål för det strukturella saldöt i den offentliga ekonomin och dess undersektorer och föreslår specifika åtgärder som behöver vidtas för att målen för det strukturella saldöt ska uppnås. Planen för de offentliga finanserna fungerar som det stabilitetsprogram

som regeringen ska lämna till EU. Underskottet (strukturellt och nominellt) i regeringsprogrammets och valperiodens första plan för de offentliga finanserna samt målen i fråga om skuldsättning och skatter (mål för skattegraden) bildar i allmänhet en helhet.

Även strukturpolitiska beslut och åtgärder behandlas som en del av planen för de offentliga finanserna. Regeringen förbinder sig i regeringsprogrammet till en ramregel som omfattar omkring tre fjärdedelar av statens budgetutgifter under valperioden. I regeringsprogrammet fastställs vilka utgifter som ska ingå i ramen och vilka utgifter som faller utanför ramen. Ramprinciperna bör bibehållas oförändrade under valperioden. Statens revisionsverk övervakar iakttagandet av ramarna för statsfinanserna och ramjusteringarna (strukturella korrigeringar).

Rambeslutet om statsfinanserna utgör en del av planen för de offentliga finanserna. Systemet med ramar för statsfinanserna grundar sig på de bindande, reella totala ramar som gjorts upp för valperioden och i vilka man årligen endast gör behövliga justeringar av pris- och kostnadsnivån samt strukturella korrigeringar. Ramsystemet grundar sig på ex ante-utvärdering, vilket innebär att systemet begränsar de utgifter som kan budgeteras i statsbudgeten. Ramförfarandet sätter ett maximibelopp för cirka 80 procent av statens budgetutgifter. Utanför ramarna lämnas bland annat konjunkturrelaterade utgifter, utgifter som varierar enligt finansieringsautomatiken, ränteutgifterna för statskulden och finansplaceringar samt s.k. avräkningskonton (bl.a. inkomster från EU).

I rambeslutet fastställs anslagsramarna för varje förvaltningsområde. Rambeslutet innehåller dessutom ställningstaganden till centrala verksamhetslinjer, produktivitetsmål och andra mål samt vid behov till betydande lagändringsförslag och utvecklingsprojekt. Vid behov inbegriper rambeslutet också anslagsramar för samhälleligt och ekonomiskt betydande program eller uppgiftshelheter, särskilt betydande enskilda anslag och fullmakter.

I rambeslutet anges ramarna för förvaltningsområdena, men endast den totala ramen för valperioden är bindande. Omfördelningar kan göras mellan förvaltningsområdena. Mellan ramen för valperioden och ramarna för de enskilda förvaltningsområdena lämnas en s.k. reserv för tilläggsbudgetbehov och en s.k. ofördelad reserv. Dessa ramreserver skapar rörelseutrymme i ramen, eftersom de inte har fördelats till någon speciellt förvaltningsområde. Tidigare ramperioder har visat att

det under perioden uppstår såväl oväntade och nödvändiga behov som politiska behov av att öka utgifterna, och då behöver det finnas rörelseutrymme i ramen.

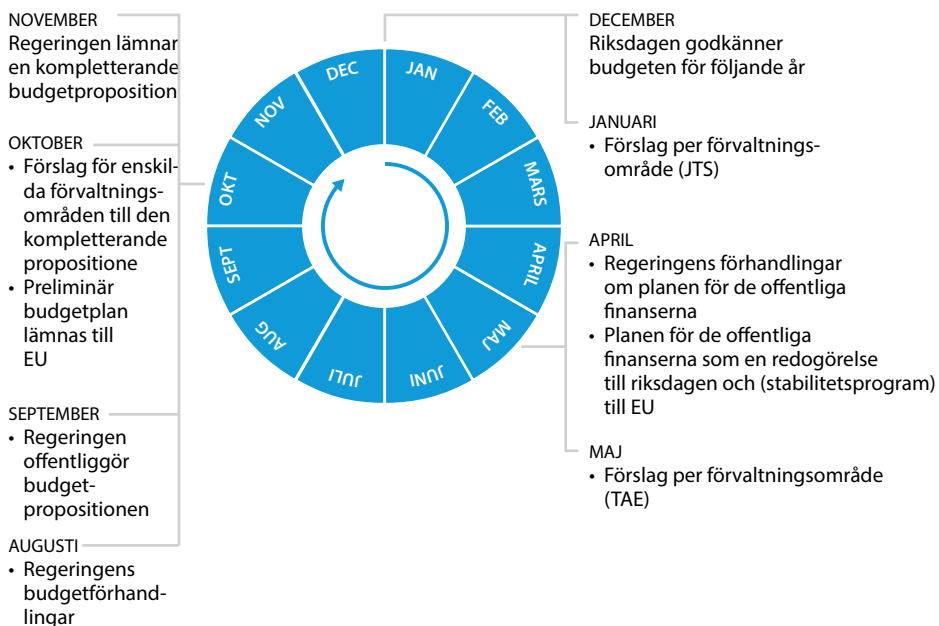
Ministeriernas ramförslag utarbetas i enlighet med gällande bestämmelser med hjälp av givna helhetsekonomiska prognoser och antaganden.

Bortsett från valperiodens första plan för de offentliga finanserna fattar man beslut om planen i mars–april varje år.

Statsrådets allmänna sammanträde beslutar om planen för de offentliga finanserna (inkl. rambeslutet om statsfinanserna) med bifall från statsrådets finansutskott. Planen lämnas till riksdagen som en redogörelse från statsrådet. Den fungerar också som det stabilitetsprogram som regeringen ska lämna till EU.

Syftet med den del av planen för de offentliga finanserna som gäller den kommunala ekonomin är att trygga en balanserad utveckling för den kommunala ekonomin som helhet på lång sikt. Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin, dvs. begränsningen av den förändring i utgifterna som uppstår till följd av statens åtgärder, fastställs i planen för de offentliga finanserna. Utgiftsbegränsningen fastställs så att den är förenlig med det strukturella saldot i den kommunala ekonomin.

Ministerierna ska för planen för de offentliga finanserna ge finansministeriet information om förändringar i kommunernas uppgifter och skyldigheter, den effekt som de förslag som gäller deras förvaltningsområde har haft på intäkterna och utgifterna i den kommunala ekonomin samt nya strukturpolitiska åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin. Exempel på sådan information är investeringsprojekt och även sådana projekt som inte beviljas statsbidrag.



**Figur 7. Årsklocka för planen för de offentliga finanserna och budgetprocessen**

### 7.3.3 Verksamhets- och ekonomiplaner (VEP) samt ministeriernas ramförslag för planen för de offentliga finanserna

Syftet med verksamhets- och ekonomiplanen för ett förvaltningsområde är att tillhandahålla information om hur regeringens finanspolitik genomförs samt information för övervakningen av detta. Verksamhets- och ekonomiplanen förbinder på ett tydligt sätt de verksamhetslinjer som regeringen gett med ministeriets verksamhetspolitik och uppgifter.

Ministerierna ska ordna planeringen av verksamheten och ekonomin inom sitt förvaltningsområde så att planen för de offentliga finanserna och regeringens riktlinjer tas i beaktande också i de planer som sammanställs per uppgift och per ämbetsverk. Ministerierna ska utfärda behövliga anvisningar för de planeringsförfaranden och planeringstidtabeller som ska iaktas inom respektive ministeriums förvaltningsområde.

Ministerierna lämnar in sina ramförslag till finansministeriet i slutet av december eller början av januari. Ramförslaget baserar sig på verksamhets- och ekonomiplanen

för förvaltningsområdet. Ministerierna ska beakta regeringsprogrammet och planen för de offentliga finanserna i sina ramförslag.

Ministeriets ramförslag innehåller följande:

1. verksamhetslinjerna för förvaltningsområdet, verksamhetens insatsområden och målen för fyraårsperioden,
2. en baskalkyl som ministeriet i fråga har berett i enlighet med de gällande anslagsramarna och en momentspecifik baskalkyl som har dimensionerats utifrån regeringens budgetproposition med beaktande av de permanenta ändringar som riksdagen har gjort i den, regeringsprogrammet samt regeringens beslut, överenskommelser och bindande ställningstaganden,
3. ministeriets ramförslag, som har utarbetats utifrån det föregående rambeslutet med beaktande av tekniska ändringar i budgetens struktur som eventuellt påverkar jämförbarheten,
4. en bedömning av de anslag som faller utanför ramarna indelat efter moment,
5. en kalkyl över förvaltningsområdets inkomster indelat efter moment,
6. för beredningen av planen för de offentliga finanserna förslag till statsrådets ställningstaganden om centrala verksamhetslinjer, samhälleligt och ekonomiskt betydande uppgiftshelheter eller synnerligen betydande anslag och fullmakter. Vid beredningen av förslagen ska särskild vikt fästas vid sådana uppgiftshelheter som gäller flera förvaltningsområden och/eller kommunala sektorer.

Finansministeriet meddelar närmare föreskrifter och anvisningar om utarbetandet av ramförslag.

Finansministeriet bereder utifrån ministeriernas ramförslag för regeringen ett förslag till en plan för de offentliga finanserna, inklusive ett rambeslut för statsfinanserna, och förhandlar också med de berörda ministerierna om förslaget. Det utkast som bereds av finansministeriet behandlas före det egentliga beslutsfattandet i samband med regeringens överläggningar om en plan för de offentliga finanserna. Efter regeringens överläggningar färdigställer finansministeriet planen för de offentliga finanserna och föredragningslistorna om planen för statsrådets finansutskotts möte och statsrådets allmänna sammanträde.

## 7.3.4 Budgetproposition (TAE) och tilläggsbudgetproposition (LTAE)

### 7.3.4.1 Beredning av en budgetproposition

Att lägga fram ett förslag till statsbudget hör till regeringens viktigaste politiska åtgärder. Det anknyter till det parlamentariska ansvaret, men det faller inom ett rättsligt ramverk som är på samma nivå som grundlagen. Budgeten är ett verktyg för skötseln av statsfinanserna. Bestämmelser om grunderna för budgeten finns i grundlagen (83–86 §), lagen och förordningen om statsbudgeten, statsrådets föreskrifter och finansministeriets föreskrifter och anvisningar. Regeringens proposition om statsbudgeten och andra regeringspropositioner som har samband med statsbudgeten (proposition med förslag till budgetlag) behandlas i statsrådets allmänna sammanträde. Propositionerna lämnas till riksdagen, som har budgetmakt i Finland (3 § 1 mom. i grundlagen). De budgetprinciper som ingår i grundlagen är principen om fullständighet, principen om årsbundenhet, bruttoprincipen, kravet på täckning av anslagen (s.k. balansprincipen) och förbudet mot att flytta anslag från en punkt i budgeten till en annan. Därtill finns det även andra budgetprinciper.

Riksdagens finansmakt anses förutom riksdagens budgetmakt även innefatta riksdagens rätt att besluta om grunderna för skatter och avgifter, fullmakter i fråga om statens upplåning och statliga säkerheter, statsborgen, statsgaranti och de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet, samt rätt att besluta om statens egendom och fonder utanför statsbudgeten (81 §, 82 §, 84 § 4 mom., 92 § och 87 §). I vidare bemärkelse innefattar finansmakten även systemet för övervakning av statsfinanserna och de berättelser som lämnats till riksdagen samt de beslut som ska fattas om dessa (90 § 1 mom. i grundlagen). Finansmakten överlappar med riksdagens lagstiftningsmakt när det gäller propositionerna med förslag till budgetlag. Dessa lagar ska antas av riksdagen i samband med statsbudgeten. Riksdagens finansmakt begränsas förutom av grundlagens bestämmelser även av faktorer i anslutning till Europeiska unionen, frihandels- och tullunionssystemet, monetära unionen och centralbankssystemet samt av Finlands finansieringsandel i unionen och EU:s övervakning av medlemsstaternas budgetunderskott med relaterade eventuella sanktioner.

Under valår sammanställs på hösten en plan för de offentliga finanserna (inkl. utgiftsram) för valperioden (fyra år) parallellt med en budgetproposition för följande år. De årliga planerna för de offentliga finanserna som görs upp under valperiodens gång är i praktiken justeringar i planen för hela valperioden. Under andra år

än valåret inleds beredningen av budgetpropositionen på våren efter att den fastställda fyraårsplanen för de offentliga finanserna (JTS) har godkänts. Ministerierna riktar ramarna till ämbetsverken och inrättningarna inom sitt förvaltningsområde och ger dem de anvisningar som behövs. Ämbetsverken och inrättningarna utarbetar ett förslag till budget under vårens lopp. Ministerierna lägger utifrån ämbetsverkens och inrättningarnas förslag fram ett förslag till budget för sitt förvaltningsområde och lämnar detta till finansministeriet i maj inom den tidsfrist som finansministeriet meddelar.

Ministerierna sammanställer sina budgetförslag i enlighet med regeringsprogrammet, statsrådets plan för de offentliga finanserna och övriga föreskrifter samt finansministeriets preciserande föreskrifter. Till förslagen ska fogas information om de propositioner med förslag till budgetlag som ska lämnas.

Finansministeriet behandlar förslagen till budget för förvaltningsområdena under våren och sommaren. Finansministeriet publicerar sitt första ställningstagande, dvs. sitt eget förslag till regeringens budgetproposition, kring månadsskiftet juli–augusti och lämnar det försett med finansministerns underskrift till ministerierna, riksdagen och republikens presidents kansli.

Utifrån finansministeriets ställningstagande förs under finansministerns ledning förhandlingar mellan finansministeriet och varje enskilt ministerium med målet att under dessa förhandlingar lösa eventuella meningsskiljaktigheter. Efter denna förhandlingsrunda, numera i slutet av augusti, behandlar hela regeringen det förslag till budgetproposition som finansministeriet sammanställt i samband med de s.k. budgetförhandlingarna.

I enlighet med resultaten av budgetförhandlingarna färdigställer finansministeriet regeringens budgetproposition. Budgetpropositionen behandlas i statsrådets finansutskott, föredras för statsrådets allmänna sammanträde och lämnas till riksdagen i september.

I riksdagen remitteras budgetpropositionen efter remissdebatten till finansutskottet för behandling. Riksdagen beslutar om budgetens innehåll och tidpunkten för dess ikraftträdande utifrån utskottets betänkande som ett s.k. ärende i enda behandling. När riksdagen har godkänt budgeten publiceras den i Finlands författningssamling.

Med propositioner med förslag till budgetlag (83 § 2 mom. i grundlagen) avses ett lagförslag som har direkt samband med ett beslut om statsfinanserna som fattas i anslutning till budgeten eller en tilläggsbudget, dvs. ett budgetbeslut. Som exempel kan nämnas beslut som gäller inkomster, utgifter och ändrade användningsändamål för anslag eller andra motiveringar som anges i beslutsdelen under ett kapitel eller moment i en budgetproposition. Lagförslag som orsakar endast obetydliga ändringar i ett ämbetsverks driftsutgifter har inte betraktats som s.k. propositioner med förslag till budgetlag.

För att principen om statsbudgetens fullständighet ska uppfyllas och för att behandlingen av propositionen i riksdagen ska kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt är det nödvändigt att det i motiveringen till lagförslaget tydligt anges om det är fråga om en s.k. proposition med förslag till budgetlag som ska behandlas före den slutliga behandlingen och godkännandet av budgeten eller tilläggsbudgeten, till exempel enligt följande: "Propositionen hänför sig till propositionen om en budget för 2016 och avses bli behandlad i samband med den." Vidare ska det förklaras på vilket sätt lagförslaget hänför sig till budgetpropositionen.

#### **7.3.4.2 Budgetpropositionens struktur**

En budgetproposition består av en allmän motivering, en sifvertabell och en detaljmotivering samt eventuella bilagor. Den allmänna motiveringen innehåller bl.a. de finanspolitiska riktlinjerna i regeringens budgetproposition, motiveringar för hur regeringsprogrammet genomförs i budgetpropositionen samt sammandrag av de anslag som ingår budgetpropositionen, betydande revideringar och ändringar. I sifvertabellen presenteras alla inkomst- och utgiftsposter som ingår i budgetpropositionen, dvs. inkomstmoment inklusive titlar och beräknade inkomster och utgiftsmoment inklusive titlar, anslagstyper och anslag. Detaljmotiveringen är bindande.

Inkomststaten i budgetpropositionen är uppdelad i avdelningar och vidare i kapitel och moment. Momenten innehåller inkomstposter. Utgiftsstaten är uppdelad i huvudtitlar främst enligt ministeriernas förvaltningsområden, och huvudtitlarna är vidare uppdelade i kapitel och moment. Varje ministeriums huvudtitelmotivering innehåller en beskrivning av resultatmålen för de samhälleliga verkningarna och den verksamhetsmässiga effektiviteten inom förvaltningsområdet under budgetåret.



Motiveringen till ett moment består av en bindande beslutsdel och en motiverande förklaringsdel. Riksdagen beslutar endast om momentets beslutsdel, som innehåller det beviljade anslagets belopp, en eventuell fullmakt och anslagets användningsändamål. Momentets beslutsdel kan även innehålla en dispositionsplan, som anger hur anslaget i momentet fördelas mellan olika användningsändamål.

Som bilaga till budgetpropositionen finns en ekonomisk översikt och eventuellt även andra bilagor.

#### **7.3.4.3 Beredning av en tilläggsbudgetproposition**

Regeringen ska överlämna en tilläggsbudgetproposition till riksdagen, om det finns motiverat behov att ändra statsbudgeten (86 § i grundlagen). Vid utarbetandet och tillämpningen av en tilläggsbudgetproposition iaktas huvudsakligen samma förfaringsätt som vid utarbetandet och tillämpningen av en egentlig budgetproposition.

#### **7.3.4.4 Komplettering av en budgetproposition och en tilläggsbudgetproposition**

En budgetproposition och en tilläggsbudgetproposition kan kompletteras genom en proposition om komplettering. Budgetpropositionerna har under de senaste åren kompletterats regelbundet. En kompletterande proposition kan inte lämnas efter att finansutskottet har gett sitt betänkande om budgetpropositionen eller tilläggsbudgetpropositionen.

Ministeriernas förslag till kompletterande propositioner ska lämnas till finansministeriet enligt en av finansministeriet fastställd tidtabell. I finansministeriet behandlas en kompletterande proposition enligt en så gott som likadan process som i fråga om en budgetproposition.

### 7.3.4.5 Tillämpning av budgeten

Bland annat följande grundprinciper gäller för tillämpning av budgeten:

- Anslaget under ett moment får inte användas till något annat än det användningsändamål som anges i motiveringen till momentet.
- Anslaget under ett moment får inte överskridas, såvida inte anslaget har antecknats som ett förslagsanslag. Ett förslagsanslag får överskridas på de grunder som anges i budgetlagen och med iakttagande av det lagstadgade förfarandet för överskridningstillstånd.
- Anslaget under ett moment får inte överföras från ett finansår till ett annat, såvida inte anslaget har antecknats som ett reservationsanslag för två, tre eller fem år.
- De användningsändamål som anges i dispositionsplanen är bindande, men medel kan flyttas från ett användningsändamål till ett annat inom ramen för anslaget under momentet, såvida inte riksdagen uttryckligen har bestämt något annat om användningsändamålet i fråga (t.ex. en "högst"-post som anvisats för ett visst ändamål får inte överskridas ens inom ramen för anslaget under momentet).
- Centrala föreskrifter med tanke på tillämpningen av budgeten är förutom de allmänna föreskrifter som finns i detaljmotiveringen till budgeten även statsrådets föreskrift om handläggningen av ärenden i statsrådets finansutskott samt de allmänna föreskrifterna om tillämpning av budgeten, som fastställts av statsrådet. De ekonomiskt sett mest betydande ärendena som behandlas i statsrådet, liksom även ekonomiskt betydande ärenden som hör till ett ministeriums beslutanderätt, ska handläggas i statsrådets finansutskott innan de avgörs.

Ministerierna ska för tillämpningen av budgeten inom sitt förvaltningsområde fastställa den detaljerade indelningen av budgeten samt godkänna och publicera resultatmålen för förvaltningsområdet och för dess ämbetsverk och inrättningar.

## 7.4 Regeringens årsberättelse

### 7.4.1 Rättsgrund och innehåll

Statsrådet ska årligen lämna riksdagen en berättelse 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 (46 § i grundlagen).

Regeringens årsberättelse sammanställs för att riksdagen ska få dels samlad, täckande information om statsfinansernas och hela den offentliga sektorns tillstånd, utveckling och risker under redovisningsåret, dels information om den verksamhetspolitik som bedrivits och om verksamhetens samhälleliga verkningsfullhet. Berättelsen innefattar statsrådets svar på riksdagens uttalanden och ställningstaganden.

Statens förslag till statsbokslut ingår i regeringens årsberättelse. Statskontorets förslag innehåller Statskontorets lednings utlåtande om utvärdering och bekräftelse av ändamålsenligheten och tillräckligheten när det gäller den interna kontrollen i anslutning till statens centralbokföring och sammanställandet av bokslutskalkylerna och bilagorna till dem samt förfarandena i samband med dessa. Statsrådet godkänner bokslutet som en del av regeringens årsberättelse.

Även de behöriga ministeriernas svar på riksdagens uttalanden och ställningstaganden har tagits in i regeringens årsberättelse. Med riksdagens uttalanden och ställningstaganden avses riksdagens viljeyttring till statsrådet. Uttalanden och ställningstaganden av riksdagen ingår i utskottens betänkanden och utlåtanden om bland annat regeringens propositioner, berättelser och redogörelser och om budgeten. Dessa godkänns i plenum samtidigt som även riksdagens svar på eller skrivelse om ärendet godkänns. Förfarandet med uttalanden är ett viktigt verktyg för den parlamentariska styrningen och övervakningen. Riksdagens revisionsutskott och statens revisionsverk har en särskild i grundlagen garanterad ställning när det gäller skötseln av statsfinanserna och iakttagande av statsbudgeten. I sina svar strävar regeringen efter att ge riksdagen så uppdaterad och korrekt information som möjligt om verkställandet av uttalandena och ställningstagandena.

## 7.4.2 Sammanställandet av årsberättelsen

Utkasten till texterna i regeringens årsberättelse sammanställs i ministerierna. Tidtabellen för sammanställandet av berättelsen har i statsrådet fastställts så att riksdagen kan behandla berättelsen under vårsessionen. Alla ministerier deltar i beredningen av regeringens årsberättelse. Ministrarna ansvarar för de kalkyler och berättelsetexter som deras respektive ministerium producerar. För samordningen av årsberättelsen ansvarar en redaktionskommitté som tillsatts av statsrådets kansli och som fungerar som samarbetsorgan för statsrådets kansli och finansministeriet.

Statskontoret gör upp ett förslag till statens bokslut med bilagor och ger det till finansministeriet. Finanscontrollerfunktionen har till uppgift att som en del av beredningen av årsberättelsen för föredragning i statsrådet säkerställa att berättelsen på det sätt som anges i 18 § i lagen om statsbudgeten ger riktiga och tillräckliga uppgifter och att dessutom säkerställa tillgången till uppgifter om statens ekonomiska ställning och resultat.

Det hör till statsrådets kansli att lämna årsberättelsen till riksdagen och låta den publiceras som beslutsdokument bland riksdagshandlingarna och att föredra den för statsrådets allmänna sammanträde. Finansministeriet ansvarar för att sammanställa och redigera det material som anges i lagen och förordningen om statsbudgeten för beredningen av regeringens årsberättelse.

## 7.5 Statsrådets beslutsfattande stöds med hjälp av information

Regeringen har en enhetlig strategiprocess som stöds genom information. Målet är att använda rättidig information i det strategiska beslutsfattandet i statsrådet genom att säkerställa en täckande helhetsbild och fungerande, mer förvaltningsövergripande förfaranden.

Som helhet handlar statsrådets informationsledning om att uppfatta inbördes samband mellan ärenden och att förmedla denna uppfattning till beslutsfattandet inom statsrådet och olika förvaltningsområden. Den information som behövs för att skapa en helhetsbild är i allt högre grad horisontell och tvärvetenskaplig. Det krävs bland annat lägesbildsinformation, information via indikatorer och statistik samt

bedömningar och prognoser. Information produceras både med ministeriernas egna anslag och med statsrådets gemensamma anslag som reserverats för utrednings- och forskningsverksamhet.

Information som stöder det strategiska beslutsfattandet på längre sikt produceras med hjälp av ett finansieringsinstrument för strategisk forskning.

### **Ministeriernas egen utrednings- och forskningsverksamhet**

Ministerierna har tillgång till en varierande mängd F&U-pengar som de kan allokera till utrednings- och forskningsprojekt som genomförs till stöd för beslutsfattandet inom det egna förvaltningsområdet. Dessutom omfattar en del ministeriers resultatstyrning forskningsinstitut och ämbetsverk som producerar forskningsinformation till stöd för beslutsfattandet. Ministerierna utnyttjar i stor utsträckning även annat forskningsmaterial som finns till förfogande, såsom universitetens grundforskning och forskning som bedrivs med allmän finansiering från Finlands Akademi.

### **Statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet (VN-TEAS-verksamheten)**

Statsrådet fastställer årligen en utrednings- och forskningsplan till stöd för beslutsfattandet. Genom planen styrs utrednings- och forskningsverksamheten till prioriterade områden som valts av regeringen och som är väsentliga med tanke på regeringens och ministeriernas verksamhet. Målet med planen är att skapa en grund för en systematisk och vittomfattande användning av utrednings- och forskningsinformation i statsrådets och dess ministeriers beslutsfattande och att stärka regeringens och dess ministeriers kunskapsbas för beslutsfattande, informationsbaserade verksamhetspolitik och strategiska helhetsyn. För beredningen av planen ansvarar arbetsgruppen för samordning av statsrådets forsknings-, prognostiserings- och utvärderingsverksamhet (TEA-arbetsgruppen), som inkluderar sakkunniga från alla förvaltningsområden. Planen innehåller forsknings- och utredningsverksamhetens prioriteringar och teman inklusive kostnadskalkyler samt tillhörande berednings- och styrningsansvar. De utrednings- och forskningsprojekt som ska genomföras väljs genom öppen utlysning. (Se tietokayttoon.fi) En del av anslagen reserveras för omedelbara utrednings- och forskningsbehov till stöd för beslutsfattandet som blir aktuella och fastställs först i ett senare skede.

Det finns cirka 10 miljoner euro att tillgå för verkställandet av planen. Anslagen används bland annat till utredningar som stöder förvaltningsområdenas gemensamma beslutsfattande, prognostiseringar, jämförelser av verksamhetsalternativ och bedömningar av lägesbilden. Utrednings- och forskningsverksamhetens tids- och utrymme sträcker sig från några månader till tre år. Projekten förutsätts vara transparenta och resultaten ska kunna utnyttjas i så bred utsträckning som möjligt.

### Strategisk forskning

Rådet för strategisk forskning (RSF), som verkar i anslutning till Finlands Akademi, ansvarar självständigt för de forskningsprogram som ska inledas inom temaområden och för de praktiska projektvalen. Statsrådet beslutar årligen om temaområdena och prioriteringarna för den strategiska forskningen utifrån det initiativ som rådet för strategisk forskning lägger fram. Med hjälp av den strategiska forskningen kan statsrådet styra högklassig och långsiktig forskning in på de största utmaningarna i samhället. Varken statsrådet eller de enskilda ministerierna deltar i valet av projekt.

Med strategisk forskning avses långsiktig, lösningsorienterad och vetenskapligt högklassig forskning som strävar efter att hitta lösningar på betydande utmaningar och problem i samhället. Målet med den strategiska forskningen är att stödja samhällspolitiken samt utvecklingen och reformen av samhällets funktioner. Den strategiska forskningen utgör en del av kunskapsbasen för statsrådets ledning, som utnyttjas i planeringen av verksamheten och beredningen av samhällspolitiken och som används för att sammanställa en lägesbild bland annat i beredningen och uppdateringen av regeringsprogrammet och dess verksamhetsplan.

Forskningsprogrammen tar ofta flera år i anspråk. De fokuserar på utmaningar som berör flera delområden i samhället.

## 8 STATSRÅDET OCH RIKSDAGEN

### 8.1 Ministerns deltagande i riksdagens arbete

Alla medlemmar av statsrådet har rätt att vara närvarande och delta i diskussionen i riksdagens plenum. En minister kan dock inte vara medlem i ett riksdagsutskott. Ministrar får endast delta i utskottsmöten om de blir kallade till mötet (48 § i grundlagen).

För att en minister ska kunna sköta sina uppgifter framgångsrikt måste han eller hon delta aktivt i riksdagsarbetet. Ministern ska framför allt följa behandlingen av sådana ärenden i riksdagen som hör till hans eller hennes eget förvaltningsområde och delta i plenum när sådana ärenden behandlas. Om ministern själv har förhinder bör det säkerställas att hans eller hennes ställföreträdare sörjer för uppföljningen.

Varje medlem av regeringen bör utnyttja sitt föredragningsanförande i remissdebatterna om de mest betydande regeringspropositionerna och vid behov även i den första behandlingen av ett lagförslag i riksdagens plenum samt delta i den debatt som förs kring propositionen.

### 8.2 Riksdagens rätt att få information

I 47 § i grundlagen konstateras att riksdagen har rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Bestämmelsen omfattar både statsrådets skyldighet att på eget initiativ tillstålla riksdagen behövlig information och skyldigheten att lägga fram sådan information som riksdagen ber om.

När statsrådet tillställer riksdagen information på eget initiativ överväger statsrådet själv om det finns skäl att lämna informationen.

Den minister som saken gäller ska se till att utskott eller andra riksdagsorgan utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna. Rätten att få information gäller även sekretessbelagda uppgifter.

Ett utskott har rätt att av statsrådet eller det berörda ministeriet få en utredning om ett ärende som hör till dess ansvarsområde. Utskottet kan med anledning av utredningen ge ett utlåtande om ärendet till statsrådet eller ministeriet.

En riksdagsledamot har rätt att på begäran av en myndighet få sådana upplysningar som han eller hon behöver för att sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot och som finns hos myndigheten, förutsatt att upplysningarna inte är sekretessbelagda eller gäller en budgetproposition som är under beredning.

Riksdagens omfattande rätt att få information har stor betydelse i synnerhet med tanke på den parlamentariska kontroll som riksdagen riktar mot statsrådet. Samtidigt ska det noteras att den lagstadgade rätten att få information kompletteras av åtskilliga andra förfaranden som ger riksdagen och de enskilda riksdagsledamöterna relativt omfattande möjlighet att begära och få information av regeringen. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om spörsmål, meddelanden, redogörelser, statsministerns upplysning och de berättelser som ska lämnas till riksdagen.

I EU-frågor och internationella frågor tillgodoses riksdagens rätt att få information i regel genom de s.k. E-skrivelserna och USP-skrivelserna, som nämns nedan. Genom U-skrivelserna ser man till att EU-frågor som hör till riksdagens behörighet förs till riksdagen för behandling.

## 8.3 Regeringens propositioner och lagstiftningsplan

Den lagstiftande makten utövas av riksdagen (3 § i grundlagen). Förslag om stiftande av lag väcks i riksdagen genom en regeringsproposition som lämnas av statsrådets allmänna sammanträde eller genom en riksdagsledamots lagmotion. Lagmotioner kan väckas medan riksdagen är sammankallad (70 § i grundlagen).



Initiativ om att en lag ska stiftas kan också väckas på basis av ett medborgarinitiativ (53 § i grundlagen). Lagar hör till de viktigaste verktygen för samhällsstyrning. De regeringspropositioner som lämnas till riksdagen är en av de främsta metoderna för att påverka i samhällsfrågor. Lagberedning hör till statsrådets uppgifter, och statsrådet har även befogenhet att inleda ett lagberedningsprojekt samt prövningsrätt när det gäller att bestämma innehållet i den lagstiftning som bereds och när propositioner ska lämnas till riksdagen.

Förutom att regeringen kan besluta vilka lagar som föreslås för riksdagen förpliktar 83 § i grundlagen dessutom regeringen att till riksdagen överlämna en proposition om statsbudgeten och övriga propositioner som har samband med den. Enligt 94 § i grundlagen hör även fördrag och internationella förpliktelser till riksdagens behörighet. I 95 § i grundlagen konstateras att de bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft genom lag.

För att kunna samordna regeringens och riksdagens tidtabeller och planera arbetet sammanställs vid statsrådets kansli i början av varje sessionsperiod en förteckning över alla regeringspropositioner som ska lämnas till riksdagen (se avsnitt 7.2.1 Lagstiftningsplan). Utarbetandet av förteckningen följs upp på veckobasis. Erfarenheten visar att ärendena ofta hopar sig i riksdagen i slutet av sessionsperioden. För att säkerställa en ändamålsenlig behandling av propositionerna och underlätta planeringen av arbetet bör propositionerna i den mån det är möjligt överlämnas till riksdagen i god tid, helst i början av sessionsperioderna. Det hör till ministerns uppgifter att leda lagberedningen och planeringen av överlämnandet av regeringspropositioner i ministeriet så att alla delprocesser i beredningen, inklusive översättningsarbetet och laggranskningen, beaktas i schemalagningen och den praktiska beredningen.

En regeringsproposition innehåller förslag till lagstiftning samt motiveringar till förslagen. I riksdagen fungerar regeringspropositionen som grund för beredningen, medan det betänkande som respektive utskott sammanställt om propositionen fungerar som grund för riksdagens beslutsfattande. Vidare tjänar propositionen både den samhällsdebatt som förs om lagförslagen och senare tolkningen och undersökningen av lagarna.

Regeringspropositionen kan kompletteras genom en ny kompletterande proposition eller också återtas. En kompletterande proposition kan överlämnas så länge ärendet behandlas i det behöriga utskottet. En kompletterande proposition kan inte överlämnas sedan det utskott som bereder saken har gett sitt betänkande (71 § i grundlagen). En kompletterande regeringsproposition behöver inte innehålla alla de delar som ingår i en regeringsproposition. Det måste finnas ett klart samband mellan den kompletterande propositionen och den ursprungliga propositionen.

Regeringen kan återta en regeringsproposition genom en skrivelse om återtagande. Med återtagande av regeringsproposition avses att behandlingen av ärendet i riksdagen avbryts omedelbart. Återtagandet sker enligt samma förfaranden och i samma ordning som när regeringspropositionen i fråga överlämnades till riksdagen. Om regeringspropositionen exempelvis har behandlats i finansutskottet före statsrådets allmänna sammanträde ska även återtagandet av propositionen behandlas i finansutskottet.

## 8.4 Statsrådets redogörelser och meddelanden

Statsrådet kan ge riksdagen redogörelser eller meddelanden i frågor som gäller förvaltningen eller internationella relationer. På så sätt kan statsrådet på eget initiativ väcka en diskussion om ett aktuellt ärende, eftersom diskussionerna i plenum i regel är strikt bundna till de ärenden som finns på riksdagens dagordning. Som avslutning på behandlingen av ett meddelande kan riksdagen rösta om förtroendet för statsrådet eller en minister, om det under debatten har väckts förslag om missnöende. I behandlingen av en redogörelse kan inget beslut fattas om förtroendet för statsrådet eller någon av dess medlemmar.

Beslut om att lämna en redogörelse eller ett meddelande fattas av statsrådets allmänna sammanträde, och redogörelsen eller meddelandet läggs fram av det berörda ministeriet. Redogörelser och meddelanden ska lämnas till riksdagen på båda nationalspråken med ett brev som undertecknats av statsministern. När en ny regering har utnämnts ska regeringsprogrammet alltid behandlas i riksdagen genom meddelandeförfarande.

## 8.5 Interpellationer

Minst 20 riksdagsledamöter kan framställa en interpellation till statsrådet eller till en minister i en angelägenhet som hör till statsrådets eller ministerns ansvarsområde. Interpellationen lämnas till riksdagens centralkansli. Interpellationen framställs i plenum och remitteras till statsrådet. Stadsrådsmedlemmen ska besvara interpellationen inom 15 dagar från det att informationen har fått och komma överens med talmannen om vilken dag svaret ska ges.

Regeringen kommer överens om interpellationssvarets innehåll. Samtidigt kommer man överens om huruvida svaret på interpellationen ska ges av den berörda ministern eller av statsministern.

Som avslutning på behandlingen av interpellationen kan riksdagen rösta om förtroendet för statsrådet eller ministern, om det under debatten har väckts förslag om misstroende.

## 8.6 Skriftliga frågor

En riksdagsledamot kan ställa ett skriftligt fråg till en medlem av statsrådet i en fråga som gäller hans eller hennes ansvarsområde. Frågorna förmedlas via riksdagens talman till centralkansliets dokumentbyrå, som skickar frågorna i elektronisk form till statsrådets kansli. Kansliet skickar frågorna vidare till ministern i fråga.

Svaret ska vara i riksdagen inom 21 dagar räknat från det att statsrådets kansli har mottagit frågan. Det skriftliga svaret undertecknas av ministern i fråga utan föredragning. Ministeriet ska se till att tidsfristen följs. Det skriftliga svaret skickas i finsk och svensk version från ministeriet direkt till riksdagens dokumentbyrå och till den riksdagsledamot som framställt frågan.

Skriftliga frågor kan framställas och besvaras också under avbrott i riksmötet, till exempel under sommarpausen. Om ministern har förhinder kan hans eller hennes ställföreträdare besvara frågan.

## 8.7 Muntlig frågestund

Den muntliga frågestunden hålls i allmänhet kl. 16 på torsdagar i samband med plenum. Frågestunderna sänds i tv. Statsrådets kansli meddelar senast kl. 12 på tisdagen före frågestunden riksdagen om vilka statsrådsmedlemmar som kommer att delta i frågestunden.

Ministrarna besvarar frågorna under den muntliga frågestunden oförberedda. Ett svar får ta högst en minut i anspråk. Under den muntliga frågestunden kan genom talmanskonferensens beslut ett visst tema eller ärenden som hör till ett visst förvaltningsområde behandlas.

## 8.8 Debatt om aktuella frågor

En riksdagsledamot kan när riksdagen är sammankallad föreslå att riksdagen i plenum ska diskutera ett visst, aktuellt ämne (initiativ till debatt). Talmanskonferensen beslutar om debatten ska ordnas samt om praxis i samband med den. Talmanskonferensen kommer överens med ministern i fråga om tidpunkten för debatten och om ministrarnas anföranden.

## 8.9 Statsministerns upplysning

Statsministern kan vid en tidpunkt som avtalas med riksdagens talman ge riksdagen en upplysning i ett aktuellt ärende som hör till statsrådets verksamhetsområde. Upplysningen kan också ges av någon annan medlem av statsrådet som statsministern förordnar. Statsministerns upplysning är muntlig.

Riksdagen fattar inget beslut med anledning av statsministerns upplysning. Talmannen beslutar om debatt ska tillåtas med anledning av upplysningen. Talmannen bestämmer vem som ska få ordet, och när talmannen anser att frågan har debatterats tillräckligt förklarar han eller hon debatten avslutad.

## 8.10 Hörande om Europeiska rådets och rådets möten

Statsministern ska ge riksdagen eller dess utskott information om ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möten och vid andra möten mellan medlemsstaternas statsöverhuvuden (97 § i grundlagen). I praktiken hör stora utskottet statsministern om mötet på förhand samt utan dröjsmål efteråt. När Europeiska rådet behandlar ärenden som hör till området för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik ger statsministern utrikesutskottet en utredning i enlighet med behörighetsfördelningen mellan riksdagens utskott. Statsministern ger också riksdagen information om förhandlingar som gäller ändringar av EU:s grundfördrag. Bestämmelser om statsministerns förpliktelser finns i grundlagen.

De ministrar som deltar i Europeiska unionens råds möten ger stora utskottet en muntlig utredning om de ärenden som behandlas vid mötet både på förhand och i efterskott. Stora utskottet hör i allmänhet ministern under veckan före mötet. För hörandet ska ministeriet sammanställa bakgrundsmaterialet till rådets möte som en mötespromemoria, som innehåller grundläggande promemorior om de ärenden som finns på föredragningslistan. Efter mötet tillställs stora utskottet en rapport i elektronisk form, utifrån vilken ministern intervjuas följande gång som han eller hon hörs av utskottet. När det gäller rådet för utrikes frågor ska utrikesutskottet höra ministern.

Muntliga utredningar kompletterar de skriftliga utredningarna och möjliggör en direkt dialog mellan ministrarna och riksdagsledamöterna. Det hör till ministerns tjänsteuppdrag att delta i hörande. I en situation där en minister undantagsvis inte deltar i ett hörande fungerar enligt separat överenskommelse med utskottet exempelvis statssekreteraren eller någon annan högre tjänsteman som ställföreträdare för ministern.

Riksdagen kan på statsrådets motiverade begäran besluta att iaktta sekretess i behandlingen av både skriftliga och muntliga utredningar. Föremålet för begäran ska då specificeras.

## 8.11 U-skrivelser och E-skrivelser

Genom U-skrivelser och E-skrivelser för statsrådet EU-relaterade ärenden till riksdagen för behandling (96 och 97 § i grundlagen).<sup>8</sup>

En U-skrivelse överlämnas när det är fråga om ett förslag till rättsakt, avtal eller annan åtgärd som ska beslutas i Europeiska unionen och som skulle falla inom riksdagens behörighet, om Finland inte var medlem av Europeiska unionen. I sådana fall har statsrådet en rättslig skyldighet att utan dröjsmål sända förslaget till riksdagen så att riksdagen kan ta ställning till det (96 § i grundlagen). I normala fall ska U-skrivelsen överlämnas till riksdagen inom några veckor efter att förslaget inkommit. När det handlar om ett förslag som ska beslutas i EU är en fråga som har varit föremål för bred tolkning. Det som är avgörande är huruvida ärendet hör till riksdagens behörighet på det sätt som avses i 96 § i grundlagen. Bestämmelsen omfattar åtminstone ärenden som faller inom området för lagstiftning samt ärenden som binder riksdagens budgetmakt eller behörighet i fråga om internationella överenskommelser.

U-skrivelsen upprättas av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet med avseende på sitt innehåll hör, vid behov i samarbete med andra ministerier. De ståndpunkter som ingår i U-skrivelsen samordnas i samordningssystemet för EU-ärenden, dvs. i de sektioner som hör under kommittén för EU-ärenden och vid behov i EU-ministerutskottet. Beslut om att överlämna en U-skrivelse fattas vid statsrådets allmänna sammanträde, och ärendet föredras av det behöriga ministeriet. U-skrivelsen sammanställs på finska och svenska.

Stora utskottet, som fungerar som riksdagens EU-utskott, behandlar U-skrivelserna, med undantag av ärenden som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Dessa ärenden behandlas i utrikesutskottet. Stora utskottet bygger upp riksdagens slutliga ståndpunkt i ärendet utifrån specialutskottens utlåtanden. I allmänhet uttrycks ståndpunkten genom ett uttalande som antecknas i protokollet eller, i betydande ärenden, genom ett utlåtande. Stora utskottets ståndpunkt är

---

<sup>8</sup> Se Samarbetet mellan riksdagen och statsrådet i den nationella beredningen av frågor som behandlas i Europeiska unionen (på finska) <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-169-2>

riktgivande för statsrådets verksamhet när det gäller behandlingen av ärendet i EU. Om man blir tvungen att avvika från ståndpunkten ska detta motiveras.

I takt med att behandlingen framskrider i EU informeras utskotten om de senare faserna av ärendet, i synnerhet om förslaget ändras på ett sätt som påverkar tillgodosendandet av Finlands ståndpunkter, som behandlats i riksdagen. Då sammanställs en s.k. kompletterande U-skrivelse, som sammanställs av det behöriga ministeriet. Kompletterande skrivelser behandlas inte i statsrådets allmänna sammanträde, men de ska beredas och samordnas i statsrådet på samma sätt som U-skrivelser.

E-skrivelser överlämnas till riksdagen i andra situationer där riksdagen behöver få information om EU:s verksamhet. E-skrivelser används i synnerhet när det gäller principiellt eller politiskt viktiga EU-frågor, eller EU-frågor som är betydande med avseende på sina ekonomiska konsekvenser. Stora utskottet och utrikesutskottet kan be statsrådet ge en utredning om vilka EU-frågor som helst som hör till utskottets ansvarsområde. Det är statsrådets skyldighet och rättighet att också på eget initiativ informera utskotten även om andra EU-frågor än sådana frågor som hör till riksdagens behörighet. I praktiken överlämnas fler E-skrivelser än U-skrivelser till riksdagen. En E-skrivelse kan utnyttjas exempelvis när det ännu inte finns ett slutligt förslag till rättsakt samt undantagsvis i sådana fall där behandlingen av ärendet i EU framskrider så snabbt, att det är omöjligt att sammanställa en U-skrivelse till riksdagen innan ärendet behandlas för avgörande på EU-nivå eller att det blir för lite tid kvar för riksdagen att ta ställning till ärendet. I sådana situationer ska riksdagens utskottsråd kontaktas utan dröjsmål. Även om en E-skrivelse har lämnats gäller fortfarande skyldigheten att senare lämna en U-skrivelse till riksdagen. Detta ska ske så fort som möjligt.

Även E-skrivelser upprättas av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet med avseende på sitt innehåll hör i samarbete med andra ministerier. Likaså är det viktigt att E-skrivelserna samordnas på ett ändamålsenligt sätt i samordningssystemet för EU-ärenden, dvs. i de sektioner som hör under kommittén för EU-ärenden och vid behov i EU-ministerutskottet. E-skrivelser behandlas inte vid statsrådets allmänna sammanträde, utan de lämnas av det behöriga ministeriet. De översätts i allmänhet inte till svenska.

I riksdagen beslutar stora utskottet till vilka specialutskott E-skrivelsen ska lämnas för behandling. I allmänhet lämnar det endast specialutskottens eventuella utlåtanden och andra ställningstaganden till statsrådet för kännedom. Stora utskottet kan emellertid ge ett utlåtande eller uttalande exempelvis i politiskt eller principiellt viktiga ärenden. Även när ett ärende behandlas i en E-skrivelse kan riksdagen vid behov senare ges mer information i form av kompletterande skrivelser.

## 8.12 USP-skrivelser

Enligt 97 § 1 mom. i grundlagen ska riksdagens utrikesutskott på begäran och även annars vid behov få en utredning av statsrådet om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken (USP-frågor). Ärenden som överlämnas till riksdagen i form av USP-frågor är exempelvis ärenden som gäller bekämpning av terrorism, sanktioner, militära operationer och civilkrishanteringsoperationer, nedrustning, utveckling och finansiering av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) samt strategier, projekt och insatsområden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). USP-skrivelserna om EU-frågor koordineras i samordningssystemet för EU-ärenden.



## 9 FRÅGOR SOM GÄLLER ÅLAND

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen är som författning på samma nivå som grundlagen. I statsrådets lagberedning, i beredningen av EU-ärenden och vid förhandlingar om eller ikraftträdande av internationella överenskommelser ska det utredas om ärendet har beröringspunkter med landskapets självstyrelse. Självstyrelselagen innehåller också bestämmelser om hur eventuella behörighetskonflikter mellan riket och landskapet ska avgöras i förvaltningsärenden.

En fungerande kommunikation och dialog på svenska mellan rikets förvaltning och landskapets självstyrelse utgör en hörnsten i samarbetet. I justitieministeriets anvisningar om Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden (justitieministeriets publikation 8/2012) finns närmare instruktioner om sakkomplex som gäller Åland och om arbetsspråket i ärenden som gäller Åland.

Se Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden. Anvisningar för ministeriernas handläggare.<sup>9</sup>

### 9.1 Statsrådets och republikens presidents verksamhet

Såväl i statsrådets lagberedning som i beredningen av EU-ärenden och internationella överenskommelser är det i första hand det behöriga ministeriet som ansvarar för att Åland tas i beaktande. För samarbetet gällande Ålands angelägenheter i

9 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-977-1>

statsrådet ansvarar justitieministeriet, som sköter föredragningen av ärenden som gäller Ålands självstyrelse i statsrådet (34 § 2 mom. i självstyrelselagen). Ett undantag utgör de ärenden som gäller landskapets ekonomi och som föredras från finansministeriet (34 § 3 mom. i självstyrelselagen).

Som en del av sin uppgift att samordna EU-ärenden ser avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli till att landskapets påverkansmöjligheter beaktas i samordningssystemet för EU-ärenden. Utrikesministeriet har en viktig roll i EU-domstolsärenden och EU-överträdelseärenden samt i samordningen av internationella förpliktelser.

Justitieministeriet föredrar för republikens president utan statsrådets förslag till avgörande sådana ärenden som avses i 58 § 3 mom. 4 punkten i grundlagen och som gäller bland annat lagstiftningskontrollen över landskapslagarna (19 § i självstyrelselagen), utfärdande av överenskommelseförordningar (32 § i självstyrelselagen) samt inhämtande av bifall när det gäller en lag om sättande i kraft av en sådan internationell överenskommelse som innehåller bestämmelser som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet eller som står i strid med självstyrelselagen (59 § i självstyrelselagen).

## 9.2 Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet

Enligt självstyrelselagen för Åland har lagstiftningsbehörigheten i fråga om landskapet Åland fördelats mellan riket och landskapet. Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten enligt självstyrelselagen är absolut, vilket innebär att riksdagen inte för landskapets del kan föreskriva om ärenden som hör till landskapets behörighet. På motsvarande sätt kan en landskapslags bestämmelser inte omfatta ärenden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Inte heller i det fall att lagtinget inte föreskriver om ett ärende som hör till dess lagstiftningsbehörighet kan en lag som stiftats av riksdagen sekundärt tillämpas i landskapet, utan ärendet måste anses vara oreglerat där. När ett ärende däremot hör till rikets lagstiftningsbehörighet träder de lagar som riksdagen stiftat automatiskt i kraft på Åland.

I fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet ska utlåtande inhämtas av landskapet innan lagen stiftas (28 § 2 mom. i självstyrelselagen). Utlåtande ska även inhämtas före utfärdande av författningar på lägre nivå som uteslutande gäller landskapet eller som annars har särskild betydelse för landskapet (33 § i självstyrelselagen). Begäran om utlåtande ska avfattas på svenska (38 § i självstyrelselagen).

### 9.3 Ålands ställning i EU-ärenden och i upprättandet av internationella överenskommelser

Finlands EU-medlemskap innebär att EU-organen utövar en del av den behörighet som enligt självstyrelselagen hör till landskapet Åland. Ålands landskapsregering deltar i den nationella beredningen av EU-ärenden, om behörigheten i ärendet skulle höra till landskapet om Finland inte var medlem i EU eller om ärendet annars har särskild betydelse för landskapet. I 9 a kap. i självstyrelselagen föreskrivs om landskapets påverkansmöjligheter och ställning i beredningen av EU-ärenden. Statsrådet har också fattat ett principbeslut i saken. Principbeslutet har tillämpats alltsedan år 2009 med stöd av ett beslut som respektive regering har fattat om detta. Det behöriga ministeriet ansvarar för att landskapsregeringen blir ändamålsenligt informerad om beredningen av EU-ärenden och för att landskapets delaktighetsrättigheter tillgodoses. Som en del av sin uppgift att samordna EU-ärenden ser även avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli till att landskapets påverkansmöjligheter beaktas. Landskapet har en företrädare i kommittén för EU-ärenden och dess olika sektioner. Ordföranden för landskapsregeringen, dvs. lantrådet, har rätt att bli hörd i EU-ministerutskottet när ärendet hör till landskapet Ålands behörighet eller annars är särskilt viktigt för landskapet. Ett centralt mål med beredningen är att samordna landskapets och rikets ståndpunkter så att Finland har en enda ståndpunkt. Landskapet sköter och ansvarar också för genomförandet av EU-direktiv till den del de nationella åtgärder som måste vidtas hör till dess behörighet. Statsrådets samordningssystem för EU-ärenden beskrivs i avsnitt 10.2.10.

I 59 c § i självstyrelselagen för Åland föreskrivs om landskapet Ålands ställning i EU-domstolsärenden och EU-överträdelseärenden. Riksmyndigheterna bereder i samverkan med landskapsregeringen ställningstaganden i sådana ärenden som gäller brister vid fullgörandet av medlemsstatens skyldigheter till den del fullgörandet hör till landskapets behörighet. Om Europeiska gemenskapernas domstol

har dömt finska staten att betala ett standardbelopp, ett vite eller något motsvarande penningbelopp, är landskapet enligt 59 d § i självstyrelselagen ansvarigt för detta belopp gentemot riket till den del en åtgärd eller försummelse från landskapets sida är orsak till domen. Enligt bestämmelsen kan ansvarsbeloppet jämkas. Närmare information om EU-domstolsärenden och EU-överträdelseärenden finns i avsnitt 10.2.11.

Landskapsregeringen ska underrättas om förhandlingar angående fördrag och andra internationella förpliktelser i fråga om angelägenheter som faller inom landskapets behörighet. Landskapsregeringen ska underrättas om fördragsförhandlingarna i så god tid att landskapet har en realistisk möjlighet att påverka förhandlingarna och att eventuella behov av speciallösningar för landskapets del kan föras fram i ett så tidigt skede som möjligt. Vidare ska landskapsregeringen ges tillfälle att lägga fram sin ståndpunkt innan ett fördrag som innehåller sådana bestämmelser som faller inom landskapets behörighet undertecknas. Om sådana förhandlingar gäller angelägenheter som annars kan ha särskild betydelse för landskapet ska landskapsregeringen underrättas, om detta lämpligen kan ske. Vidare ska landskapsregeringen – om särskilda skäl finns – ges tillfälle att delta i sådana förhandlingar som gäller internationella förpliktelser. (58 § i självstyrelselagen)

Ålands lagtings bifall krävs för att ett fördrag ska kunna träda i kraft i landskapet Åland, om fördraget gäller angelägenheter som faller inom landskapets behörighet eller om det står i strid med självstyrelselagen (59 § i självstyrelselagen). Närmare information om fördrag och andra internationella förpliktelser finns i avsnitt 10.4.1.

## 10 EUROPEISKA UNIONEN OCH INTERNATIONELL VERKSAMHET

### 10.1 Behörighet när det gäller internationella förhållanden

Den grundläggande bestämmelsen om de högsta statliga organens behörighet vid skötseln av utrikesärenden finns i 93 § i grundlagen, där det i 1 mom. anges att Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet. Riksdagen godkänner dock internationella förpliktelser och uppsägningar av dem samt beslutar om ikraftträdande av internationella förpliktelser till den del så anges i 8 kap. i grundlagen. Om krig och fred beslutar presidenten med riksdagens samtycke.

Enligt 93 § 2 mom. i grundlagen svarar statsrådet för beredningen av beslut som fattas i EU och beslutar om de åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas i EU enligt vad som sägs i grundlagen.

Presidenten träffar alla betydande utrikespolitiska avgöranden i samverkan med och efter beredning i statsrådet. Presidenten beslutar om Finlands utrikespolitiska linje och initiativ samt om förhållningsreglerna för dem som företräder Finland, i alla frågor som är av principiell eller annars stor betydelse. Presidenten beslutar i statsrådet bland annat om erkännandet av stater, inledandet eller avbrytandet av diplomatiska relationer, diplomatiska beskickningar, medlemskap i internationella organisationer, delegationerna vid internationella förhandlingar samt undertecknande, ratificering och ikraftbringande av internationella förpliktelser (utom i fråga om bestämmelser som hör till området för lagstiftningen). Statsrådet tillsätter en

delegation när ärendet gäller flera än ett ministerium och beslutanderätten inte tillkommer republikens president.

Presidenten förordnar cheferna för Finlands diplomatiska beskickningar (ambassadörerna). Presidenten tar emot kreditivbrev för i Finland ackrediterade diplomatiska sändebud från andra stater.

För meddelanden till andra stater och internationella organisationer om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden svarar den minister vars ansvarsområde omfattar internationella förhållanden.

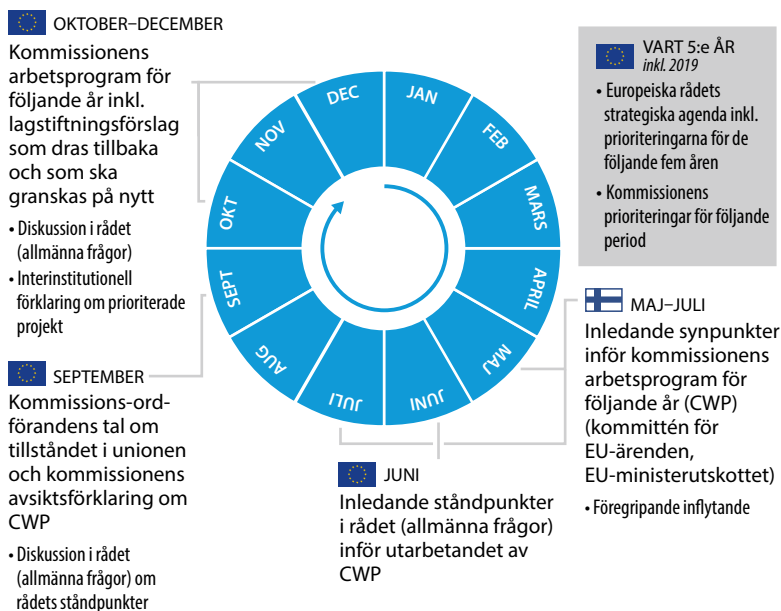
Enligt 66 § i grundlagen leder statsministern statsrådets verksamhet, företräder Finland vid Europeiska rådets möten och ser till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas. Statsrådets behörighet enligt 93 § 2 mom. i grundlagen omfattar Europeiska unionens hela verksamhetsområde och inga delområden har lämnats utanför behörigheten, varför statsrådet även är behörigt i frågor som gäller unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Statsrådets behörighet omfattar även åtgärder som till innehåll och verkan kan jämföras med sådana ärenden som det fattas beslut om i EU. Finlands riktlinjer i ärenden som rör EU, inklusive EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och EU-ärenden som hänför sig till den inre säkerheten, behandlas i EU-ministerutskottet. Beslut om att skicka så kallade U-skrivelser till riksdagen fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. Statsrådet ska formulera Finlands ståndpunkt i viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska EU-ärenden i nära samverkan med republikens president. Ett centralt forum för utrikespolitiskt samarbete är det gemensamma mötet mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president. Andra former av samarbete är presidentens möten med statsministern, utrikesministern och andra ministrar samt utbytet av information mellan tjänstemän.

Ministeriernas ansvarsområden i internationella ärenden fastställs i lagen om statsrådet och i reglementet för statsrådet. Fördrag och internationella förpliktelser behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde fördraget eller förpliktelsen enligt sakinnehållet hör. Utrikesministeriet behandlar dessutom fördrag och andra internationella förpliktelser som är förenade med betydelsefulla utrikes- och säkerhetspolitiska synpunkter.

## 10.2 Europeiska unionen

EU:s verksamhet grundar sig på EU-fördragen som bland annat innehåller bestämmelser om EU:s mål, principer, behörighet, organ och beslutsfattande. Fördragen och ändringar i dem antas enhälligt av medlemsstaterna. Ändringarna ratificeras av de nationella parlamenten.

EU verkar i enlighet med EU-fördragen inom de områden där medlemsstaterna har överfört behörigheten till unionen. EU:s behörighet delas in i tre huvudtyper: exklusiv behörighet, delad behörighet med medlemsstaterna och behörighet att vidta stödjande, samordnande och kompletterande åtgärder. Utövat av EU:s behörighet ska begränsas till åtgärder som är nödvändiga för att uppnå EU:s mål (proportionalitetsprincipen). När det gäller den delade behörigheten vidtar EU åtgärder endast om målen bäst kan uppnås genom åtgärder på EU-nivå (subsidiaritetsprincipen).



Figur 8. Programplanering, politisk cykel

Antalet EU-ärenden varierar mellan de olika ministerierna. I de flesta ministerier utgör de en omfattande och viktig del av arbetet. Arbetsfördelningen mellan ministerråden är avgörande för hur stor en enskild ministers arbetsmängd i praktiken blir på grund av EU-ärendena.

EU:s institutioner består av Europeiska rådet, Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd dvs. ministerrådet, Europaparlamentet, EU-domstolen, Europeiska revisionsrätten och Europeiska centralbanken. Institutionerna stöds av fem organ: de rådgivande organen Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén samt Europeiska investeringsbanken, ombudsmannen och datatillsynsmannen. Dessutom finns det ett flertal EU-organ som är utlokaliserade till de olika medlemsstaterna.

### 10.2.1 Europeiska rådet

Europeiska rådet består av medlemsstaternas stats- och regeringschefer samt Europeiska rådets ordförande och kommissionens ordförande. Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik deltar i dess arbete. Europeiska rådets ordförande väljs för en period på två och ett halvt år, som kan förnyas en gång.

Med stöd av grundlagen företräds Finland i Europeiska rådet av statsministern. Europeiska rådet kan besluta att ministrar som bistår statsministern deltar i ett möte. I praktiken har sådana beslut inte fattats. Om det ändå skulle ske fattas beslut om den bistående ministrarnas deltagande i Europeiska rådets möte vid statsrådets allmänna sammanträde.

Europeiska rådet styr EU:s verksamhet bland annat genom att fastställa unionens gemensamma politiska riktlinjer och prioriteringar. Det antar de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, bestämmer EU:s strategiska intressen och mål inom utrikes- och säkerhetspolitiken samt fastställer de strategiska riktlinjerna för området med frihet, säkerhet och rättvisa. Europeiska rådet deltar även i den årliga processen för den europeiska planeringsterminen. Det är inte en lagstiftande institution.

Europeiska rådet antar med konsensus slutsatser om aktuella frågor. Slutsatserna innehåller riktlinjer för de mål som ska ställas upp, de åtgärder som ska vidtas och de tidsplaner som ska eftersträvas. Europeiska rådet har bland annat utarbetat



riktlinjer om de mest centrala frågorna som gäller Ekonomiska och monetära unionen, migrationen, klimatpolitiken samt utrikes- och säkerhetspolitiken.

Europeiska rådet enades i juni 2019 om en strategisk agenda där de prioriterade områdena i EU:s verksamhet 2019–2024 anges.

Europeiska rådet har formell beslutanderätt i vissa utnämningförfaranden och andra ärenden på hög nivå i EU. Besluten fattas enhälligt eller genom kvalificerad majoritet, beroende på vad som anges i EU-fördragen. Beslutsförheten och den kvalificerade majoriteten bestäms på samma sätt som i Europeiska unionens råd.

Europeiska rådets möten hålls i regel två gånger i halvåret. Under de senaste åren har det dock behövts fler möten. Dessutom ordnas det inofficiella möten mellan stats- och regeringscheferna.

Vid behov ordnas toppmöten för euroområdet, i vilka stats- och regeringscheferna i de medlemsstater som hör till euroområdet samt kommissionens ordförande deltar. Vid toppmötet antas uttalanden med strategiska riktlinjer för euroområdets ekonomiska politik. Mötet leds av en ordförande som väljs för en mandatperiod på två och ett halvt år. Eurogruppen, som består av finansministrarna, förbereder och följer upp mötena.

Se Europeiska rådet och Europeiska unionens råd<sup>10</sup>

Se även bestämmelserna om arbetet inom Europeiska rådet och vid eurotoppmötet<sup>11</sup>

---

10 <https://www.consilium.europa.eu/sv/european-council/>

11 <https://www.consilium.europa.eu/sv/documents-publications/publications/council-rules-procedure-comments/>

## 10.2.2 Europeiska unionens råd och förberedande organ med anknötning till euron

### 10.2.2.1 Europeiska unionens råd

Europeiska unionens råd eller ministerrådet företräder medlemsstaternas regeringar. Från varje medlemsstat deltar den minister som ansvarar för det politikområde som ska diskuteras. Flera ministrar från samma land kan delta som fullvärdiga medlemmar i samma rådskonstellation, men endast en minister åt gången företräder en medlemsstat i förhandlingssalen. Ordförande för mötet är den ifrågasvarande ministern i det land som för närvarande är ordförandeland i EU.

Dessutom företräder ordförandelandets minister rådet inför de övriga institutionerna och informerar om rådets mål. Ett undantag från detta är unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, där det i stället för ordförandelandet är unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik som har en central roll. Den höga representanten leder utrikesrådets möten (förutom när handelsministrarna sammanträder då mötet leds av ordförandelandets minister) och företräder unionen inför tredje länder och internationella organisationer. Om den höga representanten har förhinder övertas uppgiften av ordförandelandets utrikesminister.

Vanligen diskuterar och antar Europeiska unionens råd lagstiftning tillsammans med Europaparlamentet. Rådet samordnar även medlemsstaternas politik inom vissa områden, bland annat inom den ekonomiska politiken och finanspolitiken samt sysselsättningspolitiken och inom frågor som rör utbildning, kultur, ungdom och idrott. Dessutom utvecklar rådet EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, ingår internationella avtal och antar EU:s budget tillsammans med Europaparlamentet.

Rådet sammanträder i tio olika konstellationer beroende på vilken politik som diskuteras:

- allmänna frågor
- utrikesfrågor
- ekonomiska och finansiella frågor
- rättsliga och inrikes frågor
- sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor

- konkurrenskraft (inre marknaden, industri, forskning och rymdfrågor)
- transport, telekommunikation och energi
- jordbruk och fiske
- miljö
- utbildning, ungdom, kultur och idrott

Rådets möten är offentliga när rådet sammanträder i egenskap av lagstiftare och i vissa andra fall. Utöver de officiella mötena ordnas inofficiella ministermöten där det inte fattas några beslut.

Rådets möten förbereds av Coreper, en kommitté bestående av medlemsstaternas ständiga representanter. Coreper sammanträder i två konstellationer och består antingen av medlemsstaternas beskickningschefer, dvs. de ständiga representanterna, (Coreper II) eller av de ställföreträdande ständiga representanterna (Coreper I). Coreper strävar efter att lösa de meningsskiljaktigheter som förekommer mellan medlemsstaterna så att endast de svåraste frågorna av politisk karaktär behandlas på ministernivå. Parallellt med Coreper verkar ett antal kommittéer som delvis rapporterar direkt till rådet (bl.a. Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, Särskilda jordbrukskommittén och Ekonomiska och finansiella kommittén). Merparten av det förberedande arbetet sker i arbetsgrupper och kommittéer som är underställda Coreper.

Dagordningen för rådsmötena delas in i så kallade A- och B-punkter. Om en fråga har slutbehandlats i samband med förberedelserna på tjänstemannanivå tas den upp som en A-punkt på dagordningen, vilket innebär att den antas utan diskussion. Detta utesluter dock inte möjligheten att få uttalanden införda i protokollet. En A-punkt ska avföras från dagordningen om frågan behöver diskuteras eller om en rådsmedlem eller kommissionen kräver det. A-punkterna antas i början av mötet. I allmänhet antas ungefär två tredjedelar av punkterna på rådets dagordning enligt detta förfarande. Eftersom rådet utgör en enhet kan vilken som helst av dess tio konstellationer anta ett ärende som omfattas av de andra konstellationernas uppdrag som en A-punkt. B-punkterna på rådets dagordning diskuteras. Det kan vara fråga om ärenden som tjänstemännen inte har lyckats nå samförstånd om, ärenden som är alltför politiskt känsliga för att de ska kunna avgöras på tjänstemannanivå eller ärenden som det i övrigt behöver föras en politisk diskussion om. Syftet med

diskussionen kan exempelvis vara att ge underlag för senare förberedelser eller att göra framsteg i fråga om enskilda problem.

Rådet fattar en betydande del av sina beslut med kvalificerad majoritet. Ett beslut kräver så kallad dubbel majoritet, vilket innebär att ett minimiantal medlemsstater måste stödja beslutet och att dessa medlemsstater måste utgöra en angiven minimiandel av EU:s totala befolkning. När Ekofinrådet, dvs. medlemsstaternas finansministrar, behandlar frågor som rör euroområdet deltar endast euroländernas företrädare i omröstningen. Vid en omröstning ska minst hälften av rådsmedlemmarna vara närvarande för att rådet ska vara beslutfört. Bestämmelsen om beslutsförhet är kopplad till den bestämmelse som anger att en medlem vid omröstningen kan företräda högst en annan medlemsstat. Detta leder till att högst hälften av medlemsstaterna kan vara företrädare via en annan medlemsstats företrädare. I rådet förekommer formella omröstningar ytterst sällan.

Om en minister är förhindrad att delta i ett rådsmöte företräds Finland av en annan medlem av statsrådet. Om ingen minister kan delta i rådet har Finland i praktiken företräts av statssekreteraren, av Finlands EU-ambassadör, dvs. Finlands ständiga representant vid Europeiska unionen, eller av dennas ställföreträdare. Det är emellertid viktigt att skilja mellan omröstningen och representationen av medlemsstaten i övrigt. För att rösträtten formellt ska kunna användas krävs en företrädare på ministernivå med befogenhet att fatta bindande beslut för regeringen. I de fall en delegation företräds av någon som inte är minister används rösträtten formellt av en annan rådsmedlem. Rösträtten överförs automatisk till den andra rådsmedlemmen i enlighet med den ståndpunkt som delegationen i fråga har framfört. I praktiken är det dock den person som företräder delegationen som framför medlemsstatens ståndpunkt i sitt anförande.

### **10.2.2.2 Finland som ordförande för EU**

Finland är ordförandeland i EU från den 1 juli till den 31 december 2019. Ordförandeskapet infaller vid ett institutionellt övergångsskede: I maj valdes nya ledamöter till Europaparlamentet, i juni antog Europeiska rådet en ny strategisk agenda för unionen för nästa femårsperiod och i november är det meningen att den nya kommissionen inleder sin verksamhet. Dessutom börjar Europeiska rådets nya ordförande sitt arbete i början av december.

Övergångsskedet medför ett avbrott i EU:s lagstiftningsarbete. Under Finlands ordförandeskapsperiod behandlar rådet ett flertal omfattande och svåra frågor, bland annat den fleråriga budgetramen, arrangemangen i samband med Storbritanniens utträde ur EU, klimatfrågor, migration, rättsstaten och utvecklingen av Ekonomiska och monetära unionen (EMU).

Finlands viktigaste uppgift är att se till att frågorna behandlas på ett effektivt och rättvist sätt i rådet. För att man ska lyckas hitta kompromisser som får ett brett stöd krävs det att man lyssnar på alla parterns ståndpunkter och identifierar och beaktar nationella frågor som är särskilt känsliga. Finland utvecklar rådets arbetsmetoder bland annat genom att öka öppenheten i rådets verksamhet, betona genomförandet av principen om bättre lagstiftning och främja användningen av ny teknik. I egenskap av ordförande företräder Finland rådet inför de övriga institutionerna och informerar om rådets mål. Nära förbindelser och konstruktiva arbetsmetoder i förhållande till kommissionen och Europaparlamentet bidrar till ett gott samarbete även efter ordförandeskapsperioden.

Det finländska ordförandeskapets planer och prioriteringar för de olika rådskonstellationerna presenteras för de övriga medlemsstaterna antingen under det rumänska ordförandeskapets sista rådsmöte eller under det finländska ordförandeskapets första möte ifall det mötet infaller i början av Finlands ordförandeskapsperiod.

Det har utarbetats särskilda anvisningar för ministrarna om de uppgifter och arbetsmetoder som är knutna till ordförandeskapsperioden.

### **10.2.3 Beredningsorgan med anknytning till euron**

Eurogruppen består av euroområdets finansministrar och håller inofficiella möten ungefär en gång i månaden, vanligen dagen före Ekofinrådets möte. I mötena deltar även kommissionären med ansvar för ekonomiska och finansiella frågor samt Europeiska centralbankens (ECB) ordförande. Dessutom deltar i regel även Europeiska stabilitetsmekanismens (ESM) verkställande direktör i mötena. Gruppens huvuduppgift är att samordna den ekonomiska politiken i euroområdet i syfte att främja den finansiella stabiliteten och ekonomiska tillväxten. I en krissituation fattar den även de politiska besluten om nödvändiga åtgärder som stabilitetskontrollen inom euroområdet kräver. Eurogruppens möten bereds av Eurogruppens arbetsgrupp, där medlemsländerna företräds av tjänstemän på hög nivå. Eurogruppen har

även sammanträtt i en utökad sammansättning när den diskuterat frågor som gäller utvecklingen av Ekonomiska och monetära unionen.

Finlands ståndpunkter formuleras inom systemet för samordning av EU-ärenden. När det gäller en medlemsstats möjligheter att påverka spelar initiativförmåga, konstruktivitet, förutseende och konsekvens en avgörande roll. Det är viktigt att börja påverka och bygga upp koalitioner med andra medlemsstater i ett tillräckligt tidigt skede. Även förbindelserna med rådets generalsekretariat är av central betydelse. För att säkerställa påverkansmöjligheterna och ta politiskt ansvar är det viktigt att en minister deltar i rådets möten.

Se Europeiska rådet och Europeiska unionens råd<sup>12</sup>

Se även arbetsordningen för Europeiska unionens råd<sup>13</sup>

#### 10.2.4 Europeiska kommissionen

Europeiska kommissionen arbetar för EU:s gemensamma bästa. Kommissionen har en ledamot, dvs. kommissionär, från varje medlemsstat. Efter att brexit har genomförts har kommissionen 27 kommissionärer. Europeiska rådet nominerar en ordförande för kommissionen, varefter Europaparlamentet måste godkänna ordföranden genom omröstning.

För att kommissionärerna ska kunna utses måste de godkännas av Europaparlamentet. Med kommissionen avses förutom det kollegium som består av kommissionärerna även hela institutionen och dess personal.

En självständig, oberoende och funktionsduglig kommission utgör grunden för en effektiv verksamhet inom EU. Kommissionen har initiativrätt i EU:s lagstiftningsförfarande. Dessutom övervakar den att EU-fördragen tillämpas och att åtgärder som antagits med stöd av dem genomförs. Kommissionen har även viktiga uppgifter i samband med verkställandet och det praktiska genomförandet av EU:s politik samt resursanvändningen. Den förvaltar EU:s budget och handlingsprogram. Vid

12 <https://www.consilium.europa.eu/sv/european-council/>

13 <https://www.consilium.europa.eu/sv/documents-publications/publications/council-rules-procedure-comments/>

förvaltningen av programmen bistås kommissionen av genomförandeorgan. Kommissionen har även uppgifter i samband med EU:s yttre förbindelser och företräder EU internationellt. Den har politiskt ansvar inför Europaparlamentet.

Kommissionens årliga arbetsprogram styr verksamheten inom kommissionen. Målet är att arbetsprogrammen ska bli bättre riktade, mer strategiska och mer konkreta än tidigare. Kommissionen har även förnyat sin struktur för att den ska kunna sköta sina uppgifter bättre. Den har flera vice ordförande som var och en leder och samordnar en kommissionärsgrupp.

När det gäller Finlands inflytande behöver det framför allt utvecklas så att kommissionen påverkas i ett tillräckligt tidigt skede. Finland strävar efter att påverka kommissionens arbetsprogram och enskilda projekt. Detta arbete bör inledas när det ansvariga ministeriet för första gången får information om att ett EU-initiativ förbereds eller i övrigt i ett tidigt skede av behandlingen av initiativet. Det väsentliga är att påverkan sker på flera olika nivåer. Påverkan bör planeras och samordnas i samarbete med statsrådets EU-sekretariat och EU-representationen. Behovet av samordning är särskilt stort när det gäller kontakterna med kommissionens ordförande, vice ordförande och generalsekretariat.

Se Europeiska kommissionen<sup>14</sup>

Se Europeiska kommissionens representation i Finland<sup>15</sup>

## 10.2.5 Europaparlamentet

Efter brexit kommer Europaparlamentet att ha 705 ledamöter, varav 14 är från Finland. Ledamöterna väljs genom direkta val för en femårsperiod. Europaparlamentet är indelat i politiska grupper. De egentliga plenarsammanträdena hålls i Strasbourg medan extra plenarsammanträden hålls i Bryssel.

Europaparlamentet har fått fler befogenheter genom ändringarna i EU-fördragen. Det är en jämbördig medlagstiftare tillsammans med rådet inom merparten av EU:s

---

14 <http://ec.europa.eu/>

15 [https://ec.europa.eu/finland/home\\_sv](https://ec.europa.eu/finland/home_sv)

politikområden. Det kan också föreslå för kommissionen att den ska utarbeta ett lagstiftningsförslag. Parlamentet godkänner EU:s budget tillsammans med rådet. Det godkänner även vissa internationella avtal. Parlamentets godkännande krävs för att nya medlemsstater ska kunna ansluta sig till EU. Dessutom hörs parlamentet i vissa utnämningförfaranden. Parlamentet väljer kommissionens ordförande på förslag av Europeiska rådet och godkänner hela kommissionen. Det kan även anta en misstroendeförklaring mot kommissionen.

En viktig del av Finlands EU-politik handlar om att utöva inflytande över Europaparlamentet. Den behöriga ministern och det behöriga ministeriet ansvarar för att följa upp och påverka Europaparlamentets arbete med sådana projekt som hör till deras ansvarsområde. I en idealisk situation sker påverkan samtidigt på flera olika nivåer. Framför allt om man vill påverka nyckelprojekt kan det vara bra att besöka plenarsammanträdena i Strasbourg. Ministerbesök får stor synlighet i samband med plenarsammanträden och ses som ett tecken på uppskattning och intresse. Påverkan bör planeras och samordnas i samarbete med statsrådets EU-sekretariat och EU-representationen.

Se Europaparlamentet<sup>16</sup>

Se Europaparlamentets informationskontor i Finland<sup>17</sup>

### 10.2.6 Europeiska utrikestjänsten

Den europeiska avdelningen för yttre åtgärder, dvs. Europeiska utrikestjänsten, inledde sin verksamhet 2010. Dess mål är att förstärka EU:s yttre verksamhet och fullt ut utnyttja unionens omfattande utbud av metoder. Europeiska utrikestjänsten leds av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Denna är också vice ordförande i kommissionen med ansvar för yttre förbindelser och ordförande för utrikesrådet. Dessutom deltar den höga representanten i Europeiska rådets arbete. Europeiska utrikestjänsten är ett i funktionellt hänseende självständigt organ som består av en central förvaltning i Bryssel och cirka 140 delegationer. En tredjedel av utrikestjänstens personal utgörs av tjänstemän från medlemsstaterna.

---

16 <http://www.europarl.europa.eu/portal/sv>

17 <http://www.europarl.europa.eu/finland/sv/home.html>



EU:s yttre åtgärder omfattar förutom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken), handelspolitiken och utvecklingspolitiken även de yttre aspekterna av EU:s interna politik, bland annat av rättsliga och inrikes frågor, miljö- och energipolitiken samt den ekonomiska politiken och finanspolitiken. Behovet av övergripande och konsekventa yttre åtgärder betonas i samband med de frågor som är viktigast inom den internationella politiken, bland annat hållbar utveckling, klimatpolitik och minskad fattigdom.

Se European Union External Action<sup>18</sup>

### 10.2.7 EU:s övriga institutioner

Europeiska revisionsrättens uppdrag är att granska EU:s finanser. En av revisionsrättens viktigaste uppgifter är att ge Europaparlamentet och rådet en årsrapport om genomförandet av EU:s budget. Rapporten är knuten till EU:s årliga förfarande för beviljande av ansvarsfrihet. Utifrån rapporten beslutar Europaparlamentet om det godkänner kommissionens genomförande av budgeten. Revisionsrätten gör revisionsbesök i EU:s övriga institutioner och i medlemsstaterna samt i de länder som får EU-stöd.

Europeiska centralbanken förvaltar EU:s gemensamma valuta euron och driver euroområdet gemensamma penningpolitik. Den upprätthåller prisstabilitet och är även gemensamt banktillsynsorgan i EU:s bankunion. Europeiska centralbanken samarbetar med de nationella centralbankerna i alla medlemsstater.

Se European Court of Auditors<sup>19</sup>

Se även European Central Bank<sup>20</sup>

---

18 [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en)

19 <https://www.eca.europa.eu/sv/Pages/ecadefault.aspx>

20 <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>

## 10.2.8 EU:s budget

EU:s årliga budgetar grundar sig på EU:s fleråriga budgettram som utarbetas vart sjunde år (den nuvarande budgettramen gäller perioden 2014–2020 och förhandlingar förs om nästa budgettram) och som antas av Europeiska unionens råd efter att den godkänts av Europaparlamentet. Utgiftstaken i den fleråriga budgettramen är bindande för EU-institutionerna när de utarbetar budgeten. I det årliga budgetförfarandet bestäms maximibeloppen för utgifterna, fördelas anslagen på olika budgetposter och görs en bedömning av inkomsterna. EU:s inkomster eller så kallade egna medel består i huvudsak av tullavgifter som medlemsstaterna tar ut och av de avgifter enligt momsbasen och BNP som tas ut av medlemsstaterna. Europaparlamentet och rådet beslutar om den årliga budgeten utifrån ett förslag från kommissionen.

EU:s budget uppgår till cirka en procent av medlemsstaternas årliga sammanlagda BNP. De största utgiftsposterna i EU:s budget är jordbruksstödet samt regional- och strukturpolitiken.

Finland är nettobidragsgivare till EU-budgeten. Överföringen av medel mellan Finland och EU omfattar både avgifter och intäkter (bl.a. forskningsmedel), som inte ingår i Finlands nationella budget. Medlemsstaternas nettoställningar, som räknas ut av kommissionen, är sinsemellan jämförbara. Senast kommissionen fastställde nettoställningen för Finland var 2017, då den var -275 miljoner euro. Under finansieringsperioden 2014–2017 var Finlands nettoställning i genomsnitt -506 miljoner euro per år.

## 10.2.9 EU:s lagstiftningsförfarande

EU:s institutioner kan anta rättsakter som är bindande för medlemsstaterna och deras myndigheter samt privata aktörer. Rättsakterna ska grunda sig på bestämmelserna i EU-fördragen, de ska alltså ha en rättslig grund. Den rättsliga grunden avgör omfattningen av behörigheten, åtgärdens form och beslutsprocessen. Det är inte ovanligt att det förekommer meningsskiljaktigheter mellan EU:s institutioner och medlemsstaterna om valet av rättslig grund. Av EU:s rättsakter tillämpas förordningarna som sådana i alla medlemsstater. Direktiven förpliktar medlemsstaterna att uppnå ett visst mål, men de nationella myndigheterna väljer metoderna och formerna för detta. Beslut kan vara allmänt bindande eller rikta sig till en viss aktör.

Rättsakter som inte är rättsligt bindande är bland annat yttranden, rekommendationer och slutsatser.

Merparten av EU:s lagstiftning antas genom det så kallade ordinarie lagstiftningsförfarandet, där rådet och Europaparlamentet är jämbördiga lagstiftare och rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Förfarandet inleds genom att kommissionen lägger fram ett lagförslag. Rådet och Europaparlamentet granskar förslaget samtidigt. Deras ståndpunkter samordnas under så kallade inofficiella trepartssamtal. I rådet godkänns vanligen förslag till ändringar i kommissionens förslag och ett mandat för ordförandelandet att inleda trepartssamtal genom en så kallad allmän riktlinje. Ett lagförslag får behandlas högst tre gånger. Tack vare de inofficiella trepartssamtalen antas merparten av EU:s lagstiftning numera under den första behandlingen, för vilken det inte sätts någon tidsgräns, eller i ett tidigt skede av den andra behandlingen. Förfarandet avslutas formellt genom att rådet och parlamentet antingen antar eller avvisar kommissionens förslag. Numera är det vanligt att kommissionen drar tillbaka ett förslag om det är uppenbart att det inte kommer att få rådets och parlamentets stöd. För att lagstiftningsförfarandet ska fungera krävs ett konstruktivt samarbete mellan institutionerna och gemensam planering av lagstiftningsarbetet.

EU:s lagstiftare, dvs. rådet och Europaparlamentet, delegerar regelmässigt befogenheter till kommissionen genom rättsakter. EU:s lagstiftare kan under vissa förutsättningar ge kommissionen befogenhet att anta akter av rättslig natur, så kallade delegerade akter. På detta sätt vill man effektivisera och påskynda förfarandet. Medlemsstaterna har genomförandebefogenhet, men för att säkerställa att genomförandeåtgärderna är enhetliga kan EU:s lagstiftare överföra befogenheten till kommissionen. Vilken typ av befogenhet som delegeras påverkar hur utövandet av den överförda befogenheten övervakas. EU:s lagstiftare övervakar utövandet av befogenheten att anta delegerade akter medan medlemsstaterna övervakar utövandet av genomförandebefogenheten (det s.k. kommittéförfarandet). Gränsdragningen mellan de båda befogenheterna är dock inte alltid tydlig. Mellan EU-institutionerna, men även mellan medlemsstaterna, förekommer därför ofta maktpolitiska tvister om detta. I oklara situationer försvarar de olika aktörerna den lösning där deras inflytande är så stort som möjligt. Medlemsstaterna har bättre möjlighet att påverka kommissionens åtgärder genom kommittéförfarandet än när kommissionen föreslår delegerade akter. Europaparlamentet, som inte är företrätt i

kommittéförfarandet, och kommissionen företrar däremot i gränsfall en överföring av befogenheten att anta delegerade akter. Detta har försvårat förhandlingarna om EU:s rättsakter.

### 10.2.10 Nationell beredning och samordning

Den nationella behandlingen av EU-ärenden bygger på grundlagen och författningar på lägre nivå som preciserar den. Statsrådet svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i EU och beslutar om åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. För att kunna driva Finlands intressen och säkerställa att man uppnår resultat är det viktigt att förfarandena fungerar väl. En systematisk beredning i ministerierna, ett välfungerande system för samordning och ett starkt politiskt deltagande är av avgörande betydelse. EU-ministerutskottets riktlinjer har en central roll i det politiska beslutsfattandet, och de kompletteras av ett tätt samarbete med riksdagen.

Ministerierna ansvarar för att följa och bereda de EU-ärenden som hör till deras ansvarsområde samt för att påverka dessa ärenden och genomföra EU-rättsakterna. Om ett ärende hör till flera ministeriers ansvarsområden samarbetar de kring ärendet.

Statsrådets samordningssystem (EU-ministerutskottet samt kommittén för EU-ärenden och beredningssektionerna som är underställda den) säkerställer att Finland har en ståndpunkt som motsvarar Finlands allmänna EU-politiska riktlinjer i de olika faserna av behandlingen av alla pågående ärenden inom EU. Tack vare samordningssystemet kan alla parter delta i utformningen av Finlands riktlinjer, och Finland kan agera inom EU på ett konsekvent och enhetligt sätt.

Grundlagen innehåller bestämmelser om riksdagens deltagande i beredningen av EU-ärenden. På detta sätt vill man säkerställa att inte regeringens företrädare utan att höra riksdagen fattar beslut om ärenden som före EU-medlemskapet ingick i riksdagens behörighetsområde och att de håller riksdagen informerad om viktiga EU-ärenden. Bestämmelserna i grundlagen tillämpas även på sådant beslutsfattande som kan jämföras med beslutsfattandet inom EU.

Riksdagens deltagande i utformningen av Finlands ståndpunkter gör att Finlands ståndpunkter står sig i förhandlingarna på EU-nivå och att de har ett brett politiskt

stöd på hemmaplan, vilket är en styrka. Det är särskilt viktigt att trygga riksdagens rätt att delta och få information i ett tidigt skede. Riksdagens ståndpunkt är inte rättsligt bindande för statsrådet. Enligt det etablerade synsättet är riksdagens ståndpunkt en riktgivande utgångspunkt för de finländska företrädarnas ställningstaganden. Om man blir tvungen att avvika från riksdagens ståndpunkt ska detta motiveras. Statsrådet är politiskt ansvarigt inför riksdagen, och en meningsskiljaktighet avgörs i sista hand genom en förtroendeomröstning.

Samordningen av EU-ärenden sker huvudsakligen i EU-beredningssektionerna som leds av det behöriga ministeriet. De tjänstemän som ingår i sektionerna ansvarar för att de ståndpunkter som de framför motsvarar hela ministeriets ståndpunkter. De ska även informera ministeriet om sektionens riktlinjer. Sektionerna sammanträder antingen i en begränsad tjänstemannasammansättning eller, när det är ändamålsenligt, i en utvidgad sammansättning där även företrädare för intressentgrupper ingår.

I kommittén för EU-ärenden behandlas mer omfattande områden, t.ex. Finlands strategi för inflytande i EU och inflytandet över Europeiska kommissionens program. I kommittén avtalar man också om vilka nationella experter som ska skickas till EU-institutionerna. Ordförande för kommittén är statssekreteraren för EU-ärenden vid statsrådets kansli. Till kommittén hör alla ministerier, republikens presidents kansli, justitiekanslersämbetet, Finlands Bank och Ålands landskapsregering. Ordinarie medlemmar i kommittén har varit kanslicheferna eller statssekreterarna, men kommittén sammanträder ofta i en sammansättning som består av deras personliga suppleanter.

EU-ärenden av politisk, ekonomisk eller rättslig betydelse eller i övrigt viktiga ärenden behandlas av EU-ministerutskottet. I fråga om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik gäller detta även beredningen och det inflytande som utövas. Statsrådet formulerar Finlands ståndpunkt i viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska EU-ärenden i nära samverkan med republikens president.

Avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli fungerar även som statsrådets EU-sekretariat. Den ansvarar bland annat för att samordna beredningen och behandlingen av EU-ärenden. Avdelningen ger Finlands ständiga representation vid EU anvisningar om de ärenden som behandlas i Coreper. En av avdelningens viktigaste uppgifter har blivit att stödja statsministern i dennas arbete med att leda

Finlands EU-politik. Dessutom ansvarar avdelningen för beredningen av de ärenden som tas upp vid Europeiska rådets möten och andra möten för medlemsstaternas stats- och regeringschefer. Avdelningen är även sekretariat för EU-ministerutskottet. Andra viktiga uppgifter är samordningen av ärenden som gäller ändringar i EU-fördragen, övergripande och institutionella ärenden som är av betydelse för utvecklingen av EU samt utnämningförfaranden inom EU:s institutioner. Avdelningen behandlar ärenden som gäller ändringar i EU-fördragen tillsammans med utrikesministeriet.

Även Finlands ständiga representation vid EU, som företräder hela statsrådet, har en viktig roll i beredningen av EU-ärenden och inflytandet i EU.

En viktig del av genomförandet av Finlands EU-politik består i att säkerställa att Åland deltar i behandlingen av EU-ärenden och att landskapets påverkansmöjligheter beaktas. Avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli ansvarar för landskapets påverkansmöjligheter som en del av uppgiften att samordna EU-ärenden. I avsnitt 9.3 redogörs närmare för Ålands ställning i samband med beredningen av EU-ärenden.

En föregripande och effektiv beredning av EU-ärenden förutsätter att ministrarna deltar i arbetet inom EU-ministerutskottet och Europeiska unionens råd, att ministrarnas tjänstemannaledning engagerar sig och att intressentgrupper och det civila samhället får sin röst hörd. Det heltäckande systemet för samordning är Finlands styrka, och de olika aktörerna bör förbinda sig att använda det i ett så tidigt skede som möjligt.

### **10.2.11 EU-domstolsärenden och EU-överträdelseärenden**

Europeiska unionens domstol, dvs. EU-domstolen, har som uppgift att se till att lag och rätt följs vid tolkningen och tillämpningen av EU:s grundfördrag. EU-domstolen säkerställer att EU-rätten tolkas och tillämpas på samma sätt i hela EU. Dess rättspraxis har i hög grad påverkat utvecklingen av EU-rätten. EU-domstolen består av domstolen och tribunalen, som båda är belägna i Luxemburg.

Med EU-domstolsärenden avses rättegångsärenden som behandlas av EU-domstolen. Den typ av ärenden som är volymmässigt störst ur medlemsstaternas synvinkel är de förhandsavgöranden som de nationella domstolarna begär av domstolen

och i vars behandling medlemsstaterna kan delta. Medlemsstaterna uppträder även som svarande i domstolen när kommissionen väcker talan mot dem i ett ärende som gäller fördragsbrott. En medlemsstat kan också väcka talan mot ett EU-organ eller uppträda som ändringssökande om den söker ändring i en dom som meddelats av tribunalen. Därtill har medlemsstaterna rätt till intervention i alla käromål och besvär som är anhängiga vid EU-domstolen. Finland är en jämförelsevis aktiv aktör i EU-domstolen: År 2017 deltog Finland exempelvis i den skriftliga behandlingen av 48 ärenden och den muntliga behandlingen av 12 ärenden.

Med ett EU-överträdelseärende avses ett förfarande som kommissionen inleder mot en medlemsstat, om den anser att medlemsstaten har begått ett fördragsbrott. Förfarandet har som syfte att utreda ärendet och skapa samförstånd mellan medlemsstaten och kommissionen utan att ärendet behöver föras till domstolen för avgörande. Ett överträdelseförfarande inleds genom att kommissionen skickar en formell underrättelse till en medlemsstat. Om medlemsstatens svar på den formella underrättelsen inte tillfredsställer kommissionen lämnar den ett motiverat yttrande till medlemsstaten varefter den kan väcka talan om fördragsbrott mot medlemsstaten i EU-domstolen. Om talan gäller för sent införlivande av ett direktiv kan kommissionen direkt be domstolen förelägga medlemsstaten vite. Sanktionerna kan vara av betydande omfattning. Om talan gäller överträdelse av EU-rättens innehåll kräver föreläggande av sanktioner ett tyngre förfarande.

Utrikesministeriet företräder Finland i EU-domstolsärenden och EU-överträdelseärenden. I EU-domstolen företräds Finland av Finlands statombud, dvs. chefen för enheten för EU-domstolsärenden vid utrikesministeriet, och av statsombudets ställföreträdare.

Den finska regeringens ställningstaganden bereds i arbetsgrupper som består av företrädare för olika ministerier och som leds av utrikesministeriet. Grunderna för inlagorna behandlas i sektionen för rättsliga frågor som är underställd kommittén för EU-ärenden. Principiellt viktiga ärenden behandlas i EU-ministerutskottet.

I 59 c § i självstyrelselagen för Åland finns bestämmelser om landskapet Ålands ställning i EU-domstolsärenden och EU-överträdelseärenden. Riksmyndigheterna bereder i samverkan med landskapsregeringen ställningstagandena i sådana ärenden som gäller fullgörandet av medlemsstaternas skyldigheter där fullgörandet hör till landskapets behörighet. Om EU-domstolen har dömt finska staten att betala ett

standardbelopp, ett vite eller något motsvarande penningbelopp, är landskapet enligt 59 d § i självstyrelselagen ansvarigt för detta belopp gentemot riket till den del en åtgärd eller försummelse från landskapets sida är orsak till domen. I avsnitt 9.3 redogörs närmare för landskapet Ålands ställning i EU-domstolsärenden och EU-överträdelseärenden.

Se Europeiska unionens domstol<sup>21</sup>

### 10.2.12 Hur Finland företräds i EU-möten på hög nivå

Utöver vid Europeiska rådets möten och inofficiella möten mellan stats- och regeringscheferna företräder statsministern Finland vid annan verksamhet inom EU som kräver att den högsta statsledningen är företrädd, om inte statsrådet undantagsvis beslutar något annat. Det är inte möjligt att göra en uttömmande förteckning över den verksamhet inom EU som kräver att den högsta statsledningen är företrädd. Typiska exempel på sådan verksamhet är eurotoppmöten och EU:s så kallade tredjelandsmöten, där unionen och dess medlemsstater sammanträder på stats- eller regeringschefsnivå tillsammans med representanter för länder eller landgrupper ut- anför unionen, samt toppmöten, där EU:s ledning och stats- och regeringscheferna sammanträder tillsammans med exempelvis en eller flera stormakters statschefer. I de fall när någon annan än statsministern eller dennas ställföreträdare företräder Finland vid sådan verksamhet fattas beslut om detta vid statsrådets allmänna sammanträde. I andra fall än de som nämns ovan ingår det i en ministers tjänsteuppdrag att som medlem av den finska delegationen delta i sådan verksamhet inom EU som kräver den högsta statsledningens deltagande, varför det inte behövs något särskilt beslut om detta vid statsrådets allmänna sammanträde. Avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli samordnar beredningen av EU:s toppmöten med tredjeländer.

### 10.2.13 Euroområdet stabilitet

EU-lagstiftningen uppställer tre finanspolitiska regler för skötseln av de offentliga finanserna. Underskottet i de offentliga finanserna får vara högst 3 % och skuldens andel högst 60 % i förhållande till bruttonationalprodukten. Dessutom uppställs ett

<sup>21</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/jcms/index.html>



medelfristigt mål för det strukturella saldot för de offentliga finanserna, där den nedre gränsen fastställs enligt de landspecifika förhållandena.<sup>22</sup>

I samband med att EU-kommissionen varje år i juni granskar Finlands stabilitetsprogram bedömer den om stabilitets- och tillväxtpakten har iakttagits. Liksom de övriga medlemsstaterna utarbetar Finland årligen ett nationellt reformprogram.

Stabilitets- och tillväxtpakten består av två delar, en preventiv del och en korrigerande del. Bedömningen av huruvida den preventiva delen har iakttagits omfattar tre delområden:

1. en granskning av huruvida det medelfristiga målet (MTO) har uppnåtts eller en anpassningsbana som innebär att MTO uppnås tillräckligt snabbt har följts,
2. en granskning av huruvida utgiftsregeln har iakttagits,
3. en övergripande bedömning av hur väl punkterna 1 och 2 har iakttagits.

Den korrigerande delen innebär att kommissionen överväger om förfarandet vid alltför stora underskott måste inledas på grund av att underskottet i ett lands offentliga sektor överstiger 3 % eller skulden 60 % av BNP, och skulden inte minskar och tillräckligt snabbt närmar sig gränsen på 60 %. Innan förfarandet inleds utvärderar kommissionen dock i en rapport hur allvarlig överträdelsen är, förfarandet inleds inte automatiskt.

I Finland finns bestämmelser om denna fråga i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna.

---

22 I stabilitetsprogrammet våren 2013 sattes det medelfristiga målet till -0,5 % av bruttonationalprodukten, vilket för närvarande även är det lägsta tillåtna målvärdet för Finland.

## 10.3 Nordiskt samarbete

Det bedrivs ett omfattande nordiskt samarbete, både i form av informella överläggningar och inom formella samarbetsramar. Minister för nordiskt samarbete är den medlem av statsrådet som vid arbetsfördelningen mellan ministrarna har tilldelats samarbetsministerns uppgifter. I den nordiska samarbetsöverenskommelsen (det s.k. Helsingforsavtalet FördrS 28/1962, art. 61) föreskrivs om samarbetsministern.

De viktigaste samarbetsorganen är Nordiska rådet (NR), som grundades 1952 och som är ett samarbetsorgan för folkrepresentationerna, och Nordiska ministerrådet (NMR), som grundades 1971 och som är ett samarbetsorgan för regeringarna. Man har strävat efter att stärka Nordiska rådets parlamentariska ställning och ministerrådets demokratiska ansvar inför parlamentet.

I det nordiska samarbete som bedrivs i de officiella samarbetsorganen och som bygger på Helsingforsavtalet deltar även självstyrelseområdena, dvs. Åland representerat av Ålands landsting och landskapsregeringen samt Grönland och Färöarna.

Fundamentet för samarbetet är samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna, dvs. Helsingforsavtalet (1962), som har ändrats ett flertal gånger, senast i september 1995. Det finns även ett sextiotal andra samnordiska överenskommelser. Bland dessa kan nämnas överenskommelserna om passfrihet (1954), kultur (1971), miljöskydd (1974), kommunalt samarbete över gränserna (1977), språk (1987), en gemensam arbetsmarknad (1982), socialskydd (förnyat 2003), socialservice (1994) och högskolor (1996). Förhållandet mellan de nordiska överenskommelserna och EU-rätten är en utmaning. Nätverket av nordiska överenskommelser är omfattande och var en gång i tiden ett progressivt exempel på hur regional integration kan utvecklas, men utvecklingen av EU-rätten har påverkat de nordiska överenskommelsernas ställning.

### 10.3.1 Nordiska rådet

Nordiska rådet består av 87 ledamöter som väljs av parlamenten i vart och ett av de nordiska länderna och som organiserar sig i partigrupper över nationsgränserna. Grupperna består av Konservativa gruppen (från Finland ingår Saml), Socialdemokratiska gruppen (SDP), Mittengruppen (C, Gröna, SFP, KD), Nordisk frihet (Sannf)

och Nordisk grön vänster (Vf). Dessutom finns det representanter som inte ingår i någon partigrupp (Blå).

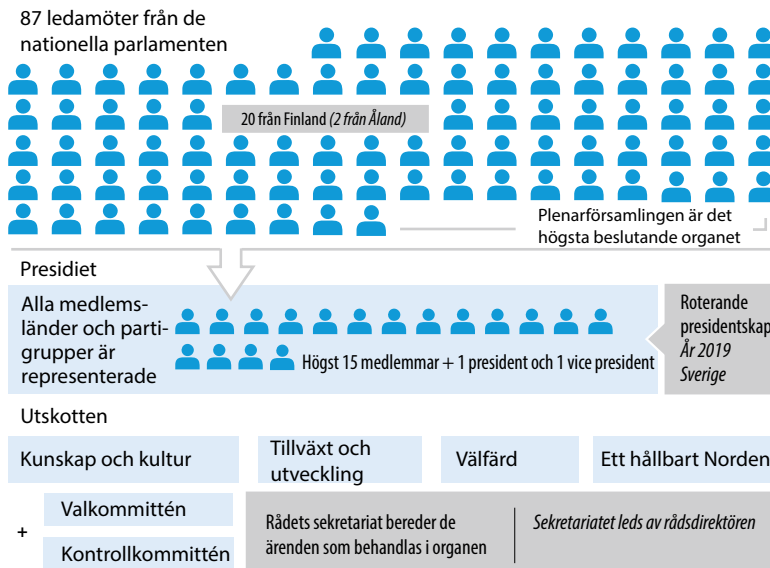
Nordiska rådets presidium består av presidenten, vice presidenten och högst 15 valda medlemmar. Alla länder och partigrupper ska vara representerade. Till president utses en representant för det land där rådets session hålls under kalenderåret i fråga (år 2019 Sverige). Presidiets betydelse har särskilt betonats i frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken samt EU.

Sessionerna hålls vanligen under den vecka då månadskiftet oktober–november infaller, och de utgör ett unikt diskussionsforum för regeringarna och parlamentarikerna. Ett stort antal regeringsmedlemmar deltar vanligen i sessionerna, beroende på vilka frågor som behandlas. Enligt etablerad praxis förväntas åtminstone statsministrarna samt samarbets-, utrikes- och försvarsministrarna tala. Under sessionerna ordnas en temadiskussion för statsministrarna och parlamentarikerna och även frågetimmar där olika ministrar deltar.

Nordiska rådet tar initiativ till samarbete och lägger fram rekommendationer för ministerrådet. Utskotten och presidiet kan genomföra egna utredningar. Rådet, utskotten och de enskilda ledamöterna har rätt att ställa skriftliga frågor till ministerrådet och de nordiska ländernas regeringar. Nordiska rådets utskott för en muntlig dialog med de nordiska ministrarna som företräds av ordförandelandet om de initiativ i fråga om vilka regeringarnas svar inte har godkänts.

Nordiska rådet består utöver presidiet av fyra utskott, nämligen utskottet för kunskap och kultur, utskottet för tillväxt och utveckling, utskottet för välfärd och utskottet för ett hållbart Norden. Dessutom finns det en valkommitté och en kontrollkommitté.

De nordiska språken är likvärdiga under rådets möten. Arbetspråken är norska, svenska och danska, men exempelvis medlemsinitiativ kan lämnas på finska. Tolkning ordnas mellan arbetspråken samt finska och isländska, och de centrala dokumenten översätts.



Figur 9. Nordiska rådet.

### 10.3.2 Nordiska ministerrådet

Enligt en ändring som gjordes i Helsingforsavtalet 1993 har statsministrarna ansvaret för den högsta politiska ledningen av Nordiska ministerrådet. De biträds i denna uppgift av de regeringsmedlemmar som utsetts till nordiska samarbetsministrar och de tjänstemän som är ledamöter i Nordiska samarbetskommittén (NSK). I Helsingforsavtalet föreskrivs om samarbetsministern. Minister för nordiskt samarbete är den medlem av statsrådet som vid arbetsfördelningen mellan statsrådsmedlemmarna har förordnats att sköta samarbetsministerns uppgifter.

Vid utrikesministeriet finns sekretariatet för nordiskt samarbete, som är en del av Europaavdelningen. Det biträder statsministern och ministern för nordiskt samarbete i ledningen av den finska regeringens verksamhet i Nordiska ministerrådet och samordnar det nordiska samarbetet inom statsförvaltningen. Chefen för sekretariatet för nordiskt samarbete är Finlands representant i Nordiska samarbetskommittén.

I de övriga ministerierna biträds ministrarna av de tjänstemän som ansvarar för det nordiska samarbetet.

Ministerrådet består för närvarande av 11 fackministerråd och ett ad hoc-ministerråd för digitalisering. Stats-, utrikes-, utrikeshandels-, utvecklings- och försvarsministrarna sammanträder inte i fackministerråd utan håller ministermöten. Även andra ministrar som inte omfattas av ministerrådets formella strukturer, bland annat kommunikations-, inrikes- och kommunministrarna, sammanträder regelbundet.

Ordförandeskapet för det nordiska regeringssamarbetet roterar och varar ett kalenderår (år 2019 innehade Island ordförandeskapet). Finland är nästa gång ordförandeland 2021. Enligt Helsingforsavtalet ansvarar ordförandelandet för att leda samarbetet. Alla de nordiska länderna har under de senaste åren utarbetat ordförandeskapsprogram.

För att Nordiska ministerrådet ska vara beslutfört ska samtliga medlemsländer vara representerade och ministrarna från en majoritet av länderna, dvs. minst tre, delta. Med undantag för procedurfrågor ska beslut fattas enhälligt. Ministerrådets beslut är bindande för regeringarna. För nordiska avtal krävs ett separat nationellt godkännande.

Ministerrådets arbete förbereds i fasta ämbetsmannakommittéer som består av representanter för ministerierna och som biträds av ministerrådets sekretariat. Därtill finns det rådgivande kommittéer och expertgrupper.

De ärenden som behandlas i Nordiska ministerrådet bereds och beslut om dem fattas på norska, svenska eller danska. På begäran ordnas tolkning till finska och isländska. Engelska används i begränsad utsträckning i vissa informella kontakter om det är särskilt motiverat.

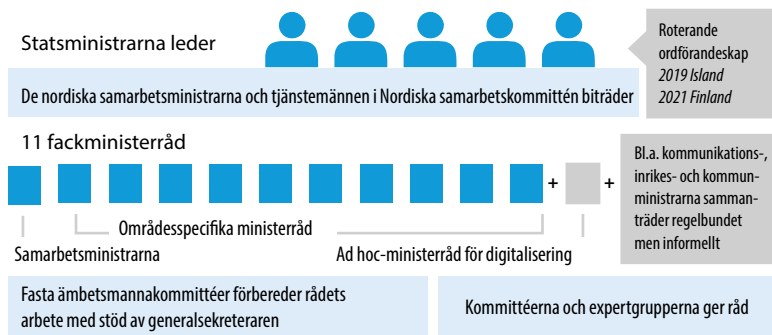
Sekretariaten för Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet finns i Köpenhamn. De har status som internationella sekretariat och har beviljats privilegier och undantag. Sekretariaten har en gemensam kommunikationsavdelning som upprätthåller gemensamma kanaler för webbkommunikation.

I det nordiska samarbetet ingår också som en väsentlig del de gemensamma nordiska institutionerna, som det finns ett tjugotal av runtom i Norden. I Finland finns Nordiska investeringsbanken (NIB), Nordiska miljöfinansieringsbolaget (NEFCO), Nordiska utvecklingsfonden (NDF), Nordisk Kulturkontakt, Nordiska institutionen för vidareutbildning inom arbetsmiljöområdet (NIVA) och ett finskt sidokontor till

Nordens välfärdscenter (NVC). NIB har grundats av Nordiska ministerrådet och medlemskapet har breddats så att även Estland, Lettland och Litauen är med.

De nationella föreningarna Norden realiserar via sina regionala underföreningar ett nordiskt medborgarsamarbete och informationstjänsten Info Norden som riktar sig till allmänheten.

Nordiska ministerrådets budget uppgick till sammanlagt 951 miljoner danska kronor (127 miljoner euro) år 2019. När det gäller de nationella kostnaderna, inklusive resekostnader, ansvarar de olika ministerierna för sina egna kostnader. På motsvarande sätt ansvarar ministerierna för det nordiska samarbetet inom sina ansvarsområden till den del det inte har reserverats medel för det i Nordiska ministerrådets budget.



**Figur 10. Nordiska ministerrådet.**

### 10.3.3 Nordiskt samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitiken, N5

När Finland nästa gång är ordförande för Nordiska ministerrådet 2021 ansvarar man enligt det roterande systemet även för ledningen av samarbetet inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Utrikesministrarna sammanträder regelbundet tre gånger per år: en gång under våren, i september under FN:s generalförsamlingsvecka i New York och i månadsskiftet oktober–november i samband med Nordiska rådets möte. Utrikesministern i ordförandelandet ger då en översikt över det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet under Nordiska rådets session.

Även ordförandeskapet för HAGA-samarbetet, dvs. samarbetet mellan de nordiska ministrar som ansvarar för samhällsskydd, roterar. Finland (inrikesministeriet) är nästa gång ordförandeland 2021.

På tjänstemannanivå är de viktigaste mötena N5-mötena för statssekreterarna och cheferna för de politiska avdelningarna.

Ordförandelandet ansvarar för att utarbeta en dagordning för mötena, för att sköta uppgiften som ordförande och för att göra utkast till och samordna eventuella gemensamma utlåtanden och artiklar. År 2021 ansvarar Finland även för att främja och samordna representationssamarbetet i vissa huvudstäder och internationella organisationer.

Under de senaste åren har det nordiska utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet i allt högre grad utvidgats till att även omfatta samarbetet mellan de nordiska och de baltiska länderna (NB8).

Efter 2011 har det nordiska samarbetet framför allt utvecklats via ministerdeklARATIONER, som i synnerhet har utfärdats på området utrikes- och säkerhetspolitik (t.ex. utrikesministrarnas nordiska solidaritetsförklaring 2011 och deklaration 2014, de nordiska utrikes- och samarbetsministrarnas deklaration 2014 om samarbete under förhandlingarna om FN:s mål för hållbar utveckling samt försvarsministrarnas deklaration 2014 om samarbete på försvarsområdet).

### 10.3.4 Norden och Europa

Rättesnöret i det nordiska samarbetet och i samarbetet mellan de nordiska och de baltiska länderna i Europapolitiska frågor är förhandlingar och samarbete i aktuella EU- och EES-frågor där länderna har gemensamma intressen och värderingar och där länderna vill påverka den europeiska agendan. Beroende på innehållet varierar samarbetet från informellt informationsutbyte till samordnade ställningstaganden och initiativ. Samverkan mellan de nordiska länderna inom ramen för det europeiska samarbetet grundar sig på artikel 33 i Helsingforsavtalet.

EU- och EES-frågor behandlas även regelbundet under de fem nordiska statsministrarnas möten, under möten mellan andra ministrar och mellan tjänstemän samt i så

gott som alla Nordiska ministerrådets sammansättningar och ämbetsmannakommittéer.

Se Utrikesministeriet<sup>23</sup>, Nordiskt samarbete<sup>24</sup>

## 10.4 Internationella relationer

### 10.4.1 Fördrag och andra internationella förpliktelser

Begreppet fördrag, eller traktat, definieras i Wienkonventionen om traktaträtten (FördrS 32–33/1980). Enligt definitionen medför ett fördrag rättigheter och skyldigheter som är underkastade internationell rätt, även kallad folkrätt, och som binder parterna i egenskap av folkrättssubjekt. Däremot definieras inte fördrag eller andra internationella förpliktelser i grundlagen eller någon annanstans i den nationella lagstiftningen. I praktiken måste man vid internationella förhandlingar bedöma om det är fråga om ett fördrag eller något annat icke rättsligt bindande dokument. Detta avgör vilken nationell beslutsprocess som ska tillämpas.

Folkrätten reglerar alla skeden i ingåendet av ett fördrag. Ett lands egen lagstiftning anger vilket statligt organ som beslutar om de olika skedena och hur fördraget sätts i kraft nationellt. I Finland finns bestämmelser om ingående av fördrag i 8 kap. i grundlagen. I kapitlet föreskrivs om behörighet i internationella frågor (93 §), godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem (94 §), ikraftträdande av internationella förpliktelser (95 §), riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen (96 §) och riksdagens rätt att få information i internationella frågor (97 §).

Enligt självstyrelselagen för Åland ska Ålands landskapsregering underrättas om förhandlingar angående fördrag i fråga om angelägenheter som faller inom landskapets behörighet eller angelägenheter som annars kan ha särskild betydelse för landskapet. För att ett fördrag ska kunna sättas i kraft på Åland krävs Ålands

<sup>23</sup> <https://um.fi/forsta-sidan>

<sup>24</sup> <https://www.norden.org/sv>



lagtings godkännande om fördraget gäller angelägenheter som hör till landskapets behörighet eller om det står i strid med självstyrelselagen för Åland. Även avsnitt 9.3 innehåller information om hur Åland tas i beaktande i fördragsförhandlingar och hur fördragen sätts i kraft i landskapet.

Utrikesministeriet biträder vid samordningen av fördrag och andra internationella förpliktelser.

Se Fördragshandboken<sup>25</sup>

#### **10.4.2 Finland och de mänskliga rättigheterna i internationella rättsskipnings- och undersökningsorgan**

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) är en permanent, oberoende internationell domstol. Enskilda personer, icke-statliga organisationer och grupper av enskilda som anser att en fördragsslutande stat har kränkt deras rättigheter enligt Europakonventionen har rätt att anföra klagomål till domstolen (s.k. enskilt klagomål). I praktiken innebär detta att klagomål kan anföras om klaganden anser att en nationell domstol, förvaltningsmyndighet eller någon annan aktör som utövar offentlig makt genom sina avgöranden och förfaranden har kränkt klagandens mänskliga rättigheter. Klaganden kan även vara ett bolag. Innan klagomål anförs ska dock alla effektiva, nationella rättsliga åtgärder vidtas. Även en fördragsslutande stat kan anföra klagomål om den anser att en annan fördragsslutande stat har kränkt bestämmelserna i Europakonventionen (s.k. mellanstatliga klagomål). Sådana klagomål har varit sällsynta. Europadomstolens slutliga domar är rättsligt bindande för den berörda staten. Europarådets ministerkommitté övervakar den nationella verkställigheten av domarna. Europadomstolen har sitt säte i Strasbourg.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter övervakar genomförandet av Europeiska sociala stadgan med hjälp av periodiska rapporter från parterna och kollektiva klagomål. Nationella och internationella arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt vissa icke-statliga organisationer kan anföra så kallade kollektiva klagomål till kommittén om påstådda kränkningar av rättigheterna enligt den sociala stadgan.

---

25 <https://um.fi/valtiosopimusopas> (på finska)

Finland är hittills den enda medlemsstat som har beviljat alla icke-statliga organisationer klagorätt. Enskilda klagomål kan inte anföras till kommittén. Kommitténs beslut är inte rättsligt bindande. Europarådets ministerkommitté ska godkänna kommitténs beslut och övervaka den nationella verkställigheten av dem. Kommittén för sociala rättigheter sammanträder i Strasbourg.

Genomförandet av andra centrala människorättskonventioner som godkänts inom ramen för Europarådet övervakas med hjälp av parternas periodiska rapportering. Finland rapporterar regelbundet om skyddet av nationella minoriteter och minoritetsspråk, åtgärder mot människohandel och bekämpningen av våld mot kvinnor till de självständiga och oberoende övervakningsorgan för konventioner som övervakar genomförandet. I Lanzarotekommittén, som bevakar bekämpningen av sexuell exploatering av barn, övervakas genomförandet med hjälp av inbördes utvärdering mellan parterna. Europarådets övervakningsorgan för konventioner sammanträder i Strasbourg.

I FN:s system för människorättskonventioner övervakas genomförandet av de viktigaste konventionerna av tio självständiga och oberoende övervakningsorgan. Finland rapporterar regelbundet om genomförandet av konventionerna till sju övervakningsorgan, nämligen kommittén för mänskliga rättigheter (CCPR), kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR), kommittén för avskaffande av rasdiskriminering (CERD), kommittén för avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW), kommittén mot tortyr (CAT), kommittén för barnets rättigheter (CRC) och kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). Den övervakning som utförs av underkommittén till kommittén mot tortyr (SPT) sker i form av besök på platser inom partens territorium där personer kan hållas frihetsberövade.

Dessutom övervakas genomförandet av FN:s människorättskonventioner via enskilda klagomål och i mer sällsynta fall via mellanstatliga klagomål. Att godkänna klagomålsförfarandet är frivilligt, dvs. konventionsparterna kan välja om de vill erkänna ett övervakningsorgans behörighet att pröva klagomål eller inte. Finland har erkänt samtliga ovannämnda kommittéers behörighet att pröva enskilda och mellanstatliga klagomål som gäller påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Dessutom har Finland erkänt kommittéernas behörighet att på eget initiativ inleda ett utredningsförfarande i fråga om påstådda allvarliga och systematiska kränkningar av konventionen inom en parts territorium. Avgöranden av FN:s

övervakningsorgan för konventioner är inte folkrättsligt bindande på samma sätt som till exempel Europadomstolens domar. Finland har dock strävat efter att så långt möjligt följa de rekommendationer man fått vid klagomålsförfaranden i de fall en kränkning har konstaterats. FN:s övervakningsorgan för konventioner sammanträder i Genève.

Klagomål som gäller mänskliga rättigheter och som riktas mot Finland kan även prövas i UNESCO:s kommitté för konventioner och rekommendationer och inom ramen för klagomålsförfarandet inom FN:s råd för mänskliga rättigheter.

Svarande i ovannämnda klagomålsförfaranden är alltid staten, även om varje myndighet eller annan aktör som utövar offentlig makt genom sitt förfarande eller genom försummelse kan vara orsaken till att staten blir ansvarig för kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Utrikesministeriet företräder finska staten i internationella rättskipnings- och undersökningsorgan som behandlar de mänskliga rättigheterna. Vid utrikesministeriet sköts företrädandet av chefen för enheten för människorättsdomstols- och människorättskonventionsärenden, som i detta sammanhang har rollen som statsombud.

### **10.4.3 Beskickningar och representationer**

#### **10.4.3.1 Beskickningar och representationer i Finland**

Cirka 60 främmande stater har en ambassad i Helsingfors. Utöver dessa ambassader finns det närmare 100 ambulerande ambassadörer som sköter verksamheten från något annat land och som har sidoackrediterats till Helsingfors. Därtill finns det i Finland tre konsulat som leds av en utsänd konsul samt sju internationella organisationers representationer eller kontor. Dessutom har de viktigaste EU-institutionerna representationer i Helsingfors.

I Finland finns även cirka 200 främmande staters honorärkonsulat. Av dem finns drygt 50 i huvudstadsregionen.

Utrikesministeriet publicerar på sin webbplats<sup>26</sup> en förteckning över diplomatiska och konsulära beskickningar i Helsingfors, internationella organisationer samt diplomatkåren.

### 10.4.3.2 Finlands beskickningar utomlands

Utrikesförvaltningens representationsnätverk består av diplomatiska och konsulära beskickningar. De diplomatiska beskickningarna omfattar ambassader i olika stater och deras separata enheter, förbindelsekontor samt ständiga och särskilda representationer vid internationella organisationer och samarbetsorgan. De konsulära beskickningarna är generalkonsulat, konsulat och separata enheter som hör till ett generalkonsulat vilka leds av en utsänd tjänsteman samt honorärkonsulat som leds av en honorärkonsul. Det finns cirka 90 beskickningar utomlands. Därtill har Finland även ambulerande ambassadörer som sköter verksamheten från Helsingfors och cirka 400 honorärkonsulat runt om i världen.

Beskickningarna har såväl allmänna politiska uppgifter som myndighetsuppgifter. Utgångspunkten är att alla beskickningar har samma grundläggande uppgifter, som bygger på lagen och förordningen om utrikesförvaltningen, lagen om konsulära tjänster, Wienkonventionerna om diplomatiska och konsulära förbindelser samt traditioner och vedertagen praxis. Beskickningarna prioriterar dock olika uppgifter utifrån behoven. Många beskickningar sköter Finlands förbindelser förutom med stationeringslandet även med närbelägna länder där Finland inte är representerat.

Dessa så kallade sidoackrediteringsländer är en normal del av representationsnätverket och gör det möjligt att upprätthålla förbindelser även med länder där det inte inrättats en egen beskickning.

Finlands beskickningar utomlands samarbetar med EU:s delegationer i tredjeländer och internationella organisationer. EU:s delegationer behandlas även i avsnitt 10.2.6.

---

<sup>26</sup> <https://um.fi/diplomatic>



Figur 11. Finlands representationsnät

## 10.4.4 Besök

### 10.4.4.1 Statsbesök och utländska gäster som republikens president bjuder in

Republikens presidents kansli ger anvisningar om statsbesök.

Vid statsbesök och andra utländska besök som sker på inbjudan av presidenten deltar inte hela regeringen per automatik. Vid statsbesök i Finland deltar utrikesministern, någon annan medlem i utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet eller en medlem av statsrådet i välkomstceremonierna på presidentens slott. Till ceremonierna inbjuds även de statsrådsmedlemmar som deltar i den diskussion mellan delegationerna som ingår i programmet för statsbesöket. När gästen anländer vid ett statsbesök deltar vid behov en minister i välkomstceremonin på flygplatsen. Om detta avtalas separat inför varje besök. De ministrar som inbjuds att delta i de måltider som ordnas under besöket får ett inbjudningskort.

### 10.4.4.2 Statsrådsmedlemmars besök i utlandet

Ministrarnas utlandsresor och inbjudningar som ministrarna får av utländska ministrar utgör en viktig del av Finlands utrikespolitiska verksamhet. Därför är det viktigt att besöksutbytet både i sak och tidsmässigt stämmer överens med Finlands utrikespolitiska linje och med hela regeringens program för besöksutbyte.

För att utrikesministeriet ska få en helhetsbild av de besök som sker på regeringsnivå ska ministeriet informeras om besök som planeras från Finland till utlandet och om planer på att bjuda in utländska ministrar.

Uppgifter om besök som ministrarna planerar ska skickas till den enhet vid utrikesministeriet som ansvarar för det land eller den internationella organisation som besöket avser. Uppgifterna ska även skickas till utrikesministeriet. Utrikesministeriet har ett elektroniskt besöksregister där besöken registreras. Vid behov kan en sammanställning av uppgifterna i registret skickas till andra ministerier.

Följande uppgifter om besöket ska meddelas: gästens förnamn, efternamn och uppdrag/titel, tidpunkt för besöket, typ av besök (t.ex. officiellt besök, arbetsbesök, deltagande i möte, exportfrämjande resa), resans mål och viktigaste teman. I besöksregistret införs inte uppgifter om konferensresor, nordiska möten eller inofficiella resor.

Efter ett regeringsskifte är inbjudningar som en medlem i den föregående regeringen har föreslagit eller mottagit men ännu inte genomfört inte automatiskt i kraft, utan de tas upp till ny behandling.

Meddelanden om besöksutbyten på regeringsnivå förmedlas till Finlands beskickningar utomlands via den enhet vid utrikesministeriet som sköter dessa ärenden, om inte något annat har avtalats med utrikesministeriet.

Internationell praxis och de finska regeringsmedlemmarnas ställning förutsätter att officiella besök och besök av officiell karaktär i utlandet grundar sig på en inbjudan från en regeringsmedlem i landet i fråga. Vissa länder kräver en inbjudan även vid mer inofficiella besök (t.ex. i samband med utställningar) och att frågor som gäller värdskapet utreds på förhand. Frågor om detta bör utredas med utrikesministeriet i ett så tidigt skede som möjligt.

#### **10.4.4.3 Besök av stats- och premiärministrar och vissa andra besök på hög nivå i Finland**

När det gäller besök som andra länders stats- och premiärministrar och internationella organisationers (FN, OECD osv.) generaldirektörer avlägger hos Finlands statsminister har statsrådets kansli avtalat om förfarandena med utrikesministeriet. Utrikesministeriet ansvarar för besöksprogrammet och de praktiska arrangemangen i samband med besöket, inklusive stats- och premiärministrarnas delegationer, samt för den övriga verksamheten i samband med besöket. Utrikesministeriet står även för kostnaderna för dessa besök. Kontaktperson i statsrådets kansli är antingen någon av statsministerns specialmedarbetare eller deras sekreterare beroende på ärendet.

Om en minister ska träffa medlemmar i Europeiska kommissionen, företrädare för Europaparlamentet eller andra EU-representanter på hög nivå ska besöket samordnas med EU-representationen och avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli. Dessutom ska andra behöriga ministerier, kommissionens representation i Finland och Europaparlamentets informationskontor i Finland i ett så tidigt skede som möjligt informeras om gäster som bjuds in till Finland, så att besöken på ett så omfattande sätt som möjligt kan utnyttjas för att utöva inflytande i EU.

## 10.4.5 Protokollfrågor

### 10.4.5.1 Nationaldagsmottagningar och andra evenemang

Ambassaderna i Helsingfors skickar ofta en inbjudan till nationaldagsmottagningar till statsrådets medlemmar. Efter att inbjudan tagits emot ska ministerns sekreterare meddela ambassaden om ministern kan delta eller har förhinder.

När det gäller andra inbjudningar från ambassaderna än inbjudningar till nationaldagsmottagningar finns det inga allmänna rekommendationer om deltagandet. Förfrågningar kan riktas till utrikesministeriets protokolltjänster.

### 10.4.5.2 Andra protokollfrågor

Kännedom om det diplomatiska protokollet behövs till exempel när det gäller mötesarrangemang, bordsplacering, tilltal, klädsel, korrespondens och utmärkelsetecken. Ministerierna kan i dessa frågor vända sig till utrikesministeriets protokolltjänster. Beredskapsenheten inom statsrådets kansli ger anvisningar om säkerhetsarrangemang.

Enligt internationell praxis används i direkt korrespondens mellan olika länders regeringsmedlemmar vissa tilltalsformer och artighetsfraser, som varierar från ett språk till ett annat. Utrikesministeriets protokolltjänster ger vid behov råd. Enligt allmän praxis korresponderar en regeringsmedlem endast med motsvarande part i ett annat land. I vissa länder är viceministrar inte regeringsmedlemmar i egentlig bemärkelse, och i de fallen ska korrespondensen i Finland skötas av ministeriets kanslichef eller ministerns statssekreterare. I oklara fall kan man kontakta utrikesministeriet.

Utrikesministeriet skickar gratulationer, kondoleansbrev och tackbrev från republikens president, statsministern och utrikesministern till högt uppsatta representanter för främmande stater. Motsvarande brev från andra ministrar skickas av respektive ministerium till den berörda parten.



### 10.4.6 Hur man ska förhålla sig till vädjan som gäller internationella frågor

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott har utfärdat en rekommendation om detta med följande innehåll: Statsrådets medlemmar bör avstå från att stödja och underteckna vädjanden, adresser och liknande från icke-statliga organisationer och medborgarkommittéer, då de har koppling till internationella frågor eller utrikespolitiken. Om en statsrådsmedlem anser det motiverat att avvika från denna regel ska han eller hon diskutera frågan med utrikesministeriet eller lägga fram frågan för statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott för behandling.

## 10.5 Att främja export och utländska investeringar

Arbetet med att främja Finlands export, företagens internationalisering och utländska investeringar i Finland sker i nära samarbete med ministerierna och andra statsfinansierade aktörer. Grunden för samarbetet utgörs av nätverket Team Finland som inrättades 2012 och för samman de viktigaste statsfinansierade organisationerna på området (framför allt ministerierna, Finlands beskickningar utomlands, Business Finland, Finnvera, Finlands Industriinvestering, Finnfund, NTM-centralerna samt Finlands kultur- och vetenskapsinstitut).

Nätverket Team Finland har i uppgift att se till att de tjänster som erbjuds företagen är effektiva, resultatrika och kompatibla samt att de kompletterar varandra. För styrningen av nätverkets verksamhet ansvarar ledningsgruppen för Team Finland som består av företrädare för de centrala förvaltningsområdena, Team Finlands aktörer och näringslivets intresseorganisationer. Ledningsgruppen fastställer årligen målen för nätverket och godkänner den strategi som styr nätverkets verksamhet. Nätverket Team Finlands operativa verksamhet och kommunikation samordnas av Business Finland.

Besök som syftar till att främja exporten och internationaliseringen utgör en central del av nätverkets samlade tjänster. Besöken sker under ledning av republikens president, statsministern och medlemmar av statsrådet samt tjänstemän på hög nivå. Nätverket Team Finland utarbetar årligen en besöksplan som bygger på information som nätverkets aktörer samlat in om affärsmöjligheterna på olika marknader

kombinerat med det som de finländska företagen har att erbjuda. För samordningen av besöksplanerna och besökskalendern ansvarar den enhet vid utrikesministeriet som koordinerar Team Finland-besöken. Samordningen sker i samarbete med Business Finland. En särskild handledning om målen för och genomförandet av Team Finland-besöken har utarbetats för ministrarna.

# 11 BESTÄMMELSER OCH PRINCIPER SOM STYR VERKSAMHETEN

## 11.1 Principerna för god förvaltning

Det grundläggande målet för utvecklingen av förvaltningen är god förvaltning som utgår från behoven hos samhällets medlemmar, dvs. de enskilda individerna, sammanslutningarna och företagen. Finland har en stark tradition av god förvaltning. Var och ens rätt till god förvaltning är en av de grundläggande rättigheterna i vår grundlag och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. God förvaltning stärker medborgarnas förtroende för förvaltningens verksamhet och lagbundenhet samt medborgarnas rättsskydd. Förvaltningens arbetsätt och organisation bidrar till att garantera god förvaltning.

I litteratur, skrivelser och diskussioner som gäller rätt och förvaltning hänvisas det ofta till olika rättsprinciper och till principerna för god förvaltning. Dessa principer är bindande och ska tillämpas både inom den faktiska förvaltningen och när det lagstiftas om förvaltningsärenden.

Principerna har sina rötter i grundlagen och enligt den ska lagstiftaren aktivt främja genomförandet av ett flertal principer. Principerna ingår också i internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland<sup>27</sup>, och som Finlands sys-

---

27 Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europeiska människorättskonventionen, FördrS 18/1990), den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976), den reviderade Europeiska sociala stadgan (FördrS 80/2002) och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976).

tem för de grundläggande fri- och rättigheterna innehållsmässigt har nära koppling till, samt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

### 11.1.1 Rättsstatsprincipen och legalitetsprincipen

All utövning av offentlig makt ska bygga på lag, och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. I 2 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs det om denna rättsstatsprincip och om principen om förvaltningens lagbundenhet och legalitet som i väsentlig grad anknyter till den.

Tillämpningen av rättsstatsprincipen förutsätter att den som utövar offentlig makt alltid har en behörighetsgrund som i sista hand har sitt ursprung i en av riksdagen stiftad lag. En myndighet kan således inte ha behörighet att utöva offentlig makt om inte behörigheten uttryckligen föreskrivs på lagnivå.

### 11.1.2 Garantier för god förvaltning

Begreppet god förvaltning härrör från 21 § i grundlagen och från annan lagstiftning som stöder fullgörandet av de krav som föreskrivs i den paragrafen. Med god förvaltning avses förutom rätten att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad enligt 1 mom. i paragrafen även de delområden av god förvaltning som anges i 2 mom., nämligen

- offentligheten vid handläggningen (ingår i offentlighetsprincipen),
- rätten att bli hörd,
- rätten att få motiverade beslut, samt
- rätten att söka ändring.

Förteckningen är inte uttömmande. Till exempel kan kravet på opartisk tjänsteverksamhet (ibland kallad objektivitetsprincipen) liksom serviceprincipen i förvaltningslagen och bestämmelserna om jäv (se 4.2) kopplas till det krav på behörig myndighetsverksamhet som det föreskrivs om i 21 § 1 mom. i grundlagen.

I 21 § 2 mom. i grundlagen finns ett krav på att garantier för god förvaltning ska tryggas genom lag. Detta krav innebär att det exakta innehållet i god förvaltning fastställs utifrån bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och den lagstiftning som grundar sig på dem.

Till exempel bygger offentlighetsprincipens grundlagsenliga innehåll på 12 § i grundlagen, som bland annat preciseras genom lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen). Enligt offentlighetsprincipen har var och en rätt att få uppgifter om myndigheternas verksamhet, även i sådana ärenden som inte direkt gäller personen själv. I offentlighetslagen föreskrivs om myndigheternas skyldighet att främja tillgången till information och god informationshantering.

### 11.1.3 Grunderna för god förvaltning

Grundlagens krav på att garantier för god förvaltning ska tryggas genom lag tillgodoses genom förvaltningslagen, som är en allmän lag. Syftet med lagen är att genomföra och främja god förvaltning samt rättsskydd i förvaltningsärenden. Dessutom vill man genom lagen främja kvaliteten och resultatet i fråga om den service förvaltningen tillhandahåller.

I 2 kap. i förvaltningslagen finns bestämmelser om grunderna för god förvaltning.

#### Rättsprinciperna inom förvaltningen

Enligt de rättsprinciper inom förvaltningen som föreskrivs i förvaltningslagen ska myndigheterna bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt (jämlikhetsprincipen) och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag (principen om ändamålsbundenhet). Dessutom ska myndigheternas åtgärder vara opartiska (jämlikhetsprincipen, förbud mot diskriminering) och stå i rätt proportion till sitt syfte (proportionalitetsprincipen, kravet på proportionalitet). Myndigheternas åtgärder ska också skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen (tillitsskydd, skydd för berättigade förväntningar), vilket bland annat innebär att enskilda människor måste kunna lita på att myndigheternas åtgärder är lagliga och felfria och att förvaltningsbesluten står fast.

#### Serviceprincipen och adekvat service

Förvaltningslagen innehåller även bestämmelser om serviceprincipen och adekvat service som grunder för god förvaltning. Möjligheterna att utträta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet ska om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat.

En myndighet är skyldig att informera om sin verksamhet, sina tjänster och de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till myndighetens verksamhetsområde. Bestämmelser om detta finns i offentlighetslagen.

### Rådgivning

Myndigheterna ska inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden.

Om ett ärende inte hör till myndighetens behörighet ska den i mån av möjlighet hänvisa kunden till den behöriga myndigheten.

### Krav på gott språkbruk

Myndigheterna ska använda ett sakligt, klart och begripligt språk. De ska se till att deras webbplatser är tillgängliga på de språk som ska användas. Bestämmelser om vilka språk dessa är finns i språklagen och samiska språklagen.

### Samarbete mellan myndigheterna

Inom ramen för sin behörighet och i den omfattning ärendet kräver ska varje myndighet på andra myndigheters begäran bistå dessa i skötseln av en förvaltningsuppgift, och även i övrigt sträva efter att främja samarbetet mellan myndigheterna.

### Behandling av ett förvaltningsärende

Förvaltningslagen innehåller även bestämmelser om behandling av förvaltningsärenden utan dröjsmål, jäv för tjänsteman, hörande av part, motivering av beslut och beslutets innehåll, förvaltningsklagan och omprövningsförfarande. Bestämmelser om besvärsrätten finns i förvaltningsprocesslagen och i framtiden i lagen om rättegång i förvaltningsärenden<sup>28</sup>. Allt detta ingår i god förvaltning, och genom dessa

---

28 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den (RP 29/2018 rd), godkänd i ändrad form av riksdagen 19.2.2019.

bestämmelser genomförs även rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen. Se punkt 4.2 Jäv vid beredning och i förvaltningsbeslutsprocessen.

## 11.2 Offentlighet och hantering av handlingar

### 11.2.1 Offentlighet vid sammanträden och möten

Statsrådets allmänna sammanträden samt ministerutskottens, ministerarbetsgruppernas och regeringens övriga möten är inte offentliga. Syftet med detta är att de överläggningar och informationsutbyten som äger rum under beredningen av ett ärende ska kunna ske i förtroende. Vanligen lämnas det inte ut någon information om de diskussioner som förts under sammanträden och möten ens när ett ärende har slutbehandlats. Konfidentialiteten i samband med sammanträden och möten innebär att det inte är tillåtet att berätta för utomstående om handlingar som gäller ett ärende som är under beredning och om uppgifter som fåtts under beredningens gång.

Ett sammanträde eller möte kan konstateras vara offentligt till vissa delar. Offentligheten kan genomföras genom att ett sammanträde eller möte hålls öppet för allmänheten eller för inbjudna, till exempel representanter för media. Till exempel har det varit praxis att hålla statsrådets allmänna sammanträde öppet för media när en minister avlägger ed eller avger försäkran innan ministeruppdraget inleds.

### 11.2.2 Myndighetshandlingar och deras offentlighet

Myndighetshandlingar är handlingar som upprättats av en myndighet eller som inkommit till en myndighet för behandling av ett visst ärende eller i övrigt i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter eller på förordnande av myndigheten. I 5 § i offentlighetslagen finns en förteckning över handlingar som inte betraktas som myndighetshandlingar.

Även elektroniska handlingar och andra upptagningar räknas som handlingar. En handling räknas också som en myndighetshandling när den har upprättats på uppdrag av en myndighet. Enligt offentlighetslagen avses med myndighet även organ som utför en självständig beredningsuppgift, såsom kommittéer, kommissioner och nämnder.

Handlingar och upptagningar som är knutna till en ministers verksamhet som parti-medlem eller till ministrarnas privatliv är inte myndighetshandlingar och därmed inte offentliga.

På offentlighet och sekretess i fråga om statsrådets handlingar tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen).

Myndighetshandlingar kan utifrån offentlighet, sekretess och överlåtbarhet delas in i följande grupper:

1. offentliga handlingar (1 och 9 § i offentlighetslagen), ur vilka uppgifter alltid ska lämnas ut,
2. handlingar som håller på att upprättas (6 och 7 § i offentlighetslagen), ur vilka uppgifter lämnas ut enligt myndighetens prövning (handlingar som är offentliga enligt prövning),
3. sekretessbelagda handlingar (22 och 24 § i offentlighetslagen), ur vilka uppgifter inte får lämnas ut på ett sådant sätt att den sekretessbelagda informationen avslöjas,
4. handlingar, ur vilka uppgifter bara får lämnas ut för bestämda ändamål (handlingar med användningsbegränsning).

Denna indelning påverkar överlåtelsen och behandlingen av en uppgift eller handling.

### 11.2.2.1 Offentliga handlingar

Myndighetshandlingar är offentliga, om inte något annat föreskrivs i lag. Handlingar som inte ovillkorligen omfattas av rätten till information är sekretessbelagda handlingar (22–24 § i offentlighetslagen) och handlingar som håller på att upprättas (6 och 7 § i offentlighetslagen). En handlingens offentlighet innebär att var och en har rätt att ta del av handlingen och att en myndighet på begäran ska lämna ut en kopia av eller utdrag ur handlingen eller ge tillgång till handlingen så att den kan läsas och kopieras hos myndigheten.

En handling som direkt har tillställts en person som är anställd hos en myndighet blir offentlig när myndigheten har tagit emot den. En elektronisk handling blir offentlig när en myndighet har tillgång till den. Till exempel har en myndighet



tillgång till ett meddelande som har kommit till myndighetens e-postadress, och meddelandet blir offentligt när myndigheten har kunnat ta del av innehållet.

Enligt förarbetet till offentlighetslagen omfattar lagens tillämpningsområde inte privata brev och elektroniska meddelanden som skickats till en tjänsteman, handlingar med anknytning till en tjänstemans uppgifter utanför myndigheten samt exempelvis brev från väljare och material som en minister fått i egenskap av medlem i ett partiorgan, eftersom det är fråga om handlingar som saknar anknytning till en myndighets verksamhetsområde och uppgifter.

Ministrarna och deras specialmedarbetare får handlingar när de utför uppgifter som är kopplade till politisk verksamhet utan att dessa handlingar på något sätt är knutna till det aktuella ministeriets ansvarsområde och uppgifter. Ett brev eller någon annan handling som skickats till en minister omfattas av lagens tillämpningsområde under samma förutsättningar som en handling som har skickats direkt till en tjänsteman. Om handlingen har anknytning till ärenden som behandlas av ministeriet omfattas den av lagen.

När en handling är offentlig ska det på begäran lämnas ut en kopia av handlingen eller så ska handlingen läggas fram för påseende. Om en myndighet vägrar att lämna ut uppgifter ur en handling på ovan beskrivna sätt får den som begär handlingen överklaga beslutet genom besvär. Besvär över ett ministeriums beslut anförs hos den regionala förvaltningsdomstolen.

#### **11.2.2.2 Handlingar som är offentliga enligt prövning**

Offentlighetslagen innehåller bestämmelser om när en handling vanligen blir offentlig. Om uppgifter begärs ur en handling innan den blivit offentlig är utlämnandet av uppgifterna beroende av myndighetens prövning. Vid prövningen ska offentlighetslagens tolkningsbestämmelser beaktas. I dessa bestämmelser betonas syftet med offentlighetsprincipen, offentlighetens primära natur och den snäva tolkningen av begränsningarna av rätten till information.

### 11.2.2.3 Sekretessbelagda handlingar

Bestämmelser om sekretessbelagda handlingar finns i 22 och 24 § i offentlighetslagen. En sekretessbelagd myndighetshandling eller en kopia av en sådan handling får inte företas för eller lämnas ut till utomstående. Skyldigheten att hålla en handling hemlig upphör när utlämnandet av uppgifter ur handlingen inte längre orsakar sådan skada som avses i sekretessbestämmelsen, när handlingens sekretesstid har förflutit eller när den myndighet som förordnat om sekretess återkallar sitt förordnande. Om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter föreskrivs i offentlighetslagen (26–30 §) och i specialbestämmelser på olika områden. När endast en del av en handling är sekretessbelagd ska uppgifter i den offentliga delen lämnas ut, om det är möjligt så att den sekretessbelagda delen inte röjs.

Offentlighetslagen innehåller även bestämmelser om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande (23 §). Enligt dessa bestämmelser är det förbjudet att röja sekretessbelagda uppgifter i en handling för en utomstående eller använda dem för att skaffa sig själv fördel eller för att skada någon annan. Dessa skyldigheter gäller alla som är anställda hos en myndighet och de fortsätter att gälla även efter det att anställningsförhållandet avslutats, såvida inte tystnadsplikten har upphört.

#### Klassificering av sekretessbelagda handlingar och anteckning om sekretess

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om informationshantering inom den offentliga förvaltningen och till vissa lagar som har samband med den (RP 284/2018 rd) hade godkänts i ändrad form av riksdagen vid den tidpunkt när Ministerns handbok utarbetades. Lagen och datumet för dess ikraftträdande hade ännu inte stadfäst. I lagen ändras klassificeringen av sekretessbelagda handlingar och anteckningen om sekretess. Nedan beskrivs situationen när handboken utarbetades och därefter situationen efter det att lagändringen trätt i kraft.

#### Situationen våren 2019

Sekretessbelagda handlingar och uppgifterna i dem kan enligt offentlighetslagen (25 § 3 mom.) och förordningen om informationssäkerheten inom statsförvaltningen klassificeras enligt de krav på informationssäkerheten som det är nödvändigt att iaktta vid hanteringen av handlingarna.

Om en sekretessbelagd handling inte behöver säkerhetsklassificeras (handlingar som avses i 24 § 1 mom. 2 och 7–10 punkten i offentlighetslagen) ska en anteckning göras på handlingen enligt skyddsnivå (SN I–IV). Om det är fråga om en sekretessbelagd handling som är säkerhetsklassificerad kan en anteckning om säkerhetsklassificeringen göras i samband med eller i stället för den anteckning som utvisar handlingens skyddsnivå. En anteckning om säkerhetsklassificering görs

1. i en handling som omfattas av skyddsnivå I med anteckningen "ERITTÄIN SALAINEN" eller på svenska "YTTERST HEMLIG",
2. i en handling som omfattas av skyddsnivå II med anteckningen "SALAINEN", "HEMLIG",
3. i en handling som omfattas av skyddsnivå III med anteckningen "LUOTTAMUKSELLINEN", "KONFIDENTIELL",
4. i en handling som omfattas av skyddsnivå IV med anteckningen "KÄYTTÖ RAJOITETTU", "BEGRÄNSAD TILLGÅNG".

### Situationen efter det att lagstiftningen om informationshantering trätt i kraft

Den tudelade indelning (skyddsnivåer och säkerhetsklasser) som beskrivs ovan frångås när lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (informationshanteringslagen) och den förordning om säkerhetsklassificering som utfärdas med stöd av lagen trätt i kraft. Efter det att lagen trätt i kraft klassificeras handlingar inte längre enligt skyddsnivå och det görs inte längre någon ST-anteckning.

På sekretessbelagda handlingar ska det i enlighet med offentlighetslagen antecknas "SALASSA PIDETTÄVÄ" eller på svenska "SEKRETESSBELAGD", och dessutom ska en statsförvaltningsmyndighet med stöd av 18 § i informationshanteringslagen göra en anteckning om säkerhetsklass (ERITTÄIN SALAINEN/YTTERST HEMLIG, SALAINEN/HEMLIG, LUOTTAMUKSELLINEN/KONFIDENTIELL eller KÄYTTÖRAJOITETTU/BEGRÄNSAD ANVÄNDNING) på en handling om handlingen eller informationen i den är sekretessbelagd enligt 24 § 1 mom. 2, 5 eller 7–11 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och om obehörigt avslöjande eller obehörig användning av handlingen kan orsaka skada för försvaret, för förberedelser inför undantagsförhållanden, för internationella relationer, för brottsbekämpningen, för den allmänna säkerheten eller för stats- och samhällsekonomins funktion, eller på något annat jämförbart sätt för Finlands säkerhet. Bestämmelser om anteckningen

om säkerhetsklassificering och om informationssäkerhetsåtgärder som gäller behandlingen av säkerhetsklassificerade handlingar finns i den förordning om säkerhetsklassificering som utfärdas med stöd av informationshanteringslagen.

### Internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet och särskilt känsligt informationsmaterial

Förpliktelser som gäller sekretess, anteckning om säkerhetsklass och hantering av handlingar och uppgifterna i dem kan även följa direkt av internationella förbindelser som gäller informationssäkerhet. Denna typ av information, som i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet benämns "särskilt känsligt informationsmaterial", ska hanteras i enlighet med internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet.<sup>29</sup>

#### Säkerhetsklassanteckningarnas motsvarigheter i Finland, EU och NATO

<b>Finland</b>	ERITTÄIN SALAINEN/ YTTERST HEMLIG	SALAINEN/ HEMLIG	LUOTTAMUKSELLINEN/ KONFIDENTIELL	KÄYTTÖ RAJOITETTU/ BEGRÄNSAD TILLGÅNG
<b>EU</b>	TRES SECRET UE/ EU TOP SECRET	SECRET UE/ EU SECRET	CONFIDENTIEL UE/ EU CONFIDENTIAL	RESTREINT UE/ EU RESTRICTED
<b>NATO</b>	COSMIC TOP SECRET	NATO SECRET	NATO CONFIDENTIAL	NATO RESTRICTED

Förpliktelser som gäller sekretess och hantering av handlingar kan även följa direkt av internationella förbindelser som gäller informationssäkerhet.

#### 11.2.2.4 En parts rätt att ta del av en handling

En part har större rätt att få uppgifter ur en myndighetshandling än allmänheten. Part är den som är sökande eller anför besvär i ett ärende som behandlas av en myndighet eller den vars fördel, rätt eller skyldighet ärendet i övrigt gäller. En part har rätt att ta del även av sekretessbelagda handlingar om de kan eller har kunnat påverka behandlingen.

<sup>29</sup> För mer information se Finlands nationella säkerhetsmyndighets (utrikesministeriet) [anvisning om hantering av internationellt säkerhetsklassificerat informationsmaterial](#) (uppdaterad 16.3.2016).

En promemoria som fogats till ett ärende som avgörs av statsrådet liksom beslutet är handlingar som en part har rätt att få en kopia av eller ett utdrag ur även till de delar handlingarna innehåller sekretessbelagd information.

### 11.2.2.5 EU-handlingars offentlighet

På handlingar med anknytning till EU-verksamhet vilka innehas av en finsk myndighet tillämpas den nationella offentlighetslagstiftningen.<sup>30</sup> EU:s bestämmelser om offentlighet och datasäkerhet påverkar bedömningen av handlingarnas offentlighet. Den viktigaste bestämmelsen om offentligheten i fråga om EU-institutionernas handlingar är öppenhetsförordningen, som tillämpas på Europaparlamentets, rådets och Europeiska kommissionens handlingar (till exempel handlingar som sänds till medlemsstaternas organ). Handlingarna är i regel tillgängliga för allmänheten. Öppenhetsförordningen innehåller dock ett flertal grunder för undantag.

I EU-institutionernas säkerhetsbestämmelser beskrivs förfaranden för att skydda säkerhetsklassificerade EU-uppgifter i syfte att säkerställa informationssäkerheten. Säkerhetsklassificerade EU-handlingar innehåller information som vid obehörigt utlämnande kan skada EU:s eller medlemsstaternas intressen. Säkerhetsklasserna är TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET (förkortat TS-UE/EU-TS), SECRET UE/EU SECRET (förkortat S-UE/EU-S), CONFIDENTIEL UE/CONFIDENTIAL EU (förkortat C-UE/EU-C) och RESTREINT UE/EU RESTRICTED (förkortat R-UE/EU-R). Medlemsstaterna ska följa rådets säkerhetsbestämmelser som bland annat gäller behandlingen av dessa handlingar. Detta påverkar arbetet i rådet.

Statsrådet informerar riksdagen om EU-ärenden både skriftligen och muntligen, men rådets handlingar skickas bara ut i undantagsfall. Handlingar som riksdagen får tillgång till blir offentliga, såvida inte offentligheten har begränsats av grundad anledning. Riksdagen kan på begäran av statsrådet besluta att iakttä sekretess vid behandlingen av ett ärende. Statsrådet ska motivera sin begäran och pröva de aktuella inskränkningarna. Riksdagen ska informeras när sekretess inte längre behöver iakttas.

<sup>30</sup> För mer information se justitieministeriets anvisning om offentligheten för handlingar som hänför sig till EU:s verksamhet, 21.8.2014.

### 11.2.2.6 Budgethandlingars offentlighet

Budgetförslag som har gjorts upp vid ministerierna (och vid ämbetsverk och inrättningar som hör till deras förvaltningsområden) blir enligt 6 § 1 mom. 4 punkten i offentlighetslagen (621/1999) offentliga när finansministeriet har undertecknat sitt första ställningstagande till budgetförslaget, vanligen i augusti, om det inte i offentlighetslagen eller i någon annan lag föreskrivs något om deras offentlighet eller sekretess eller om någon annan begränsning av rätten att ta del av dem. Finansministeriets förslag liksom ministeriernas förslag publiceras på internet.

När regeringen har överlämnat budgetpropositionen till riksdagen blir de förslag som ministerierna skickat till finansministeriet samt övriga förslag som gjorts upp i samband med budgetberedningen och som ingår i budgeten offentliga med stöd av 6 § 1 mom. 4 punkten i offentlighetslagen.

### 11.2.2.7 Offentlighet i fråga om handlingar från ministerutskott och ministerarbetsgrupper samt aftonskolor och regeringens överläggningar

#### Ministerutskottens handlingar

Ministerutskotten är organ som tillsätts för den interna beredningen inom statsrådet. I regel blir de ärenden som behandlas i ministerutskotten offentliga när de har avgjorts slutligt antingen vid statsrådets allmänna sammanträde eller i ministeriet. Ett undantag från denna huvudregel är protokoll från EU-ministerutskottet och finansutskottet när det är fråga om ärenden som inte ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde.

Finansministeriets protokoll i ärenden som hör till ministeriets beslutanderätt blir offentliga när de har justerats och undertecknats eller bekräftats på motsvarande sätt, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. I andra ärenden blir finansministeriets protokoll offentliga först när det ärende som behandlats i utskottet är slutbehandlat i statsrådet.

EU-ministerutskottets protokoll blir offentliga när de har undertecknats eller bekräftats på motsvarande sätt. Om en punkt i protokollet är sekretessbelagd eller ett ärende ska behandlas vid det allmänna sammanträdet kan ett särskilt protokoll som inte är offentligt behöva upprättas om punkten eller ärendet i fråga. Protokoll

i ärenden som ska behandlas vid det allmänna sammanträdet blir offentliga senast efter det att ärendet är slutbehandlat i statsrådet.

Handlingar som innehas av utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet är sekretessbelagda, om inte utskottet beslutar något annat (24 § 1 mom. 1 punkten i offentlighetslagen).

Finanspolitiska ministerutskottets och extra ministerutskotts protokoll blir offentliga med undantag av sekretessbelagda uppgifter senast när det ärende som behandlats i utskottet är slutbehandlat i ministeriet eller, i de fall ärendet ska avgöras av statsrådet, i statsrådet.

Promemorior och andra handlingar som en tjänsteman i egenskap av sakkunnig har utarbetat för ett utskott fogas i ministeriet till ärendets beredningsunderlag. Deras offentlighet fastställs på normalt sätt enligt offentlighetslagen.

### **Handlingar från ministerarbetsgrupper, aftonskolor och regeringens överläggningar**

Ministerarbetsgrupper, aftonskolor och regeringsöverläggningar är politiska beredningsorgan inom statsrådet. De protokoll som upprättas av dessa organ är inte myndighetshandlingar, och ska inte föras in direkt i ministeriets arkiv med stöd av arkivlagstiftningen. Statsrådets kansli meddelar inför varje regeringsperiod en föreskrift om behandling och arkivering av regeringens material.

Protokoll från aftonskolor och regeringsöverläggningar är emellertid viktiga för kontinuiteten i statsrådets verksamhet och för historieforskningen, varför de senast i samband med regeringsskiftet ska föras in i statsrådets gemensamma arkiv i enlighet med informationsstyrningsplanen för regeringens handlingar.

Promemorior och andra handlingar som en tjänsteman i egenskap av sakkunnig har utarbetat för en ministerarbetsgrupp, aftonskola eller regeringsöverläggning fogas i ministeriet till ärendets beredningsunderlag, och de blir liksom övriga handlingar med koppling till beredningen offentliga i det skede när ett beslut fattas i ärendet. Ministerarbetsgruppens sekreterare ansvarar för att handlingarna förs in i statsrådets gemensamma arkiv senast när regeringen avgår.

## 11.2.3 Hantering av handlingar

### 11.2.3.1 Informationssäker hantering av handlingar

Under sin tid som medlem av statsrådet får en minister kännedom om och tillgång till säkerhetsklassificerade och andra sekretessbelagda handlingar och uppgifter i pappersform eller lagrade på elektroniska eller andra datamedier. Handlingarna ska hanteras i informationssystem och terminalutrustning som motsvarar den aktuella säkerhetsnivån. Såsom ovan konstaterats är en handling antingen offentlig eller sekretessbelagd. Sekretessbelagda (ST I–ST II) eller konfidentiella (ST III) handlingar får inte skickas per e-post eller hanteras med vanliga datorer, mobiltelefoner eller surfplattor. Se ovan avsnitt 11.2.2.3.

Internationell säkerhetsklassificerad information (t.ex. säkerhetsklassificerad information från EU eller Nato) ska hanteras i enlighet med internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet. I elektronisk form får handlingar endast hanteras och förmedlas med särskilt godkända och för handlingarna reserverade anordningar och informationssystem.

Säkerhetsklassificerade EU-uppgifter får inte hanteras eller förmedlas med vanlig e-post. I elektronisk form får handlingar endast hanteras och förmedlas med anordningar och informationssystem som särskilt har godkänts för de olika säkerhetsnivåerna. Rådets officiella handlingar som hör till nivån RESTREINT UE/EU RESTRICTED och så kallade Coreu-meddelanden hanteras i regel i det elektroniska distributionsystemet Doreu för EU-R-handlingar. Om materialet är i pappersform ska det förvaras i ett låst skåp och förstöras i en dokumentförstörare. När kopior av handlingar på nivåerna CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL och SECRET UE/EU SECRET tas emot kvitteras mottagandet alltid, eventuella ytterligare kopior beställs av avsändaren och kopiorna skickas tillbaka när de inte längre behövs, varefter de förstörs centralt. Handlingarna ska förvaras i ett kassaskåp. Utanför arbetsplatsen måste man se till att obehöriga inte kan komma åt handlingar. En EU-handling kan även ha distributionsbeteckningen LIMITÉ, som anger att handlingen är avsedd för intern distribution till EU-institutionerna och medlemsstaterna. Hemlighållandet av en handling ska bedömas utifrån innehållet i varje enskilt fall i enlighet med förutsättningarna i offentlighetslagen.<sup>31</sup>

31 [https://um.fi/documents/35732/48132/anvisning\\_om\\_hantering\\_av\\_internationellt\\_s%C3%A4kerhetsklassificerat\\_informationsmaterial/eef8ed69-f701-b5f1-df3d-dc8bf830b110?t=1525647180928](https://um.fi/documents/35732/48132/anvisning_om_hantering_av_internationellt_s%C3%A4kerhetsklassificerat_informationsmaterial/eef8ed69-f701-b5f1-df3d-dc8bf830b110?t=1525647180928)



Mobilenheter, t.ex. mobiltelefoner och surfplattor, är i regel inte tillförlitliga kommunikationsmedel. I en vanlig mobiltelefon får på sin höjd uppgifter som hör till den lägsta säkerhetsnivån hanteras (skyddsnivå IV/begränsad tillgång). Sådana mobilenheter får inte tas in i lokaler där hemliga eller ytterst hemliga ärenden diskuteras.

Uppgifter och informationssystem kan utsättas för övervakning av olika aktörer. Beredskapsenheten inom statsrådets kansli ger vid behov anvisningar om informationssäkerheten vid resor i varje enskilt fall. Beredskapsenheten informerar en ny minister om informationssäkra förfaranden och uppdaterar vid behov förfarandena.

Tjänsteuppdrag ska skötas med terminalutrustning (mobiltelefoner, datorer, surfplattor) och informationssystem som tillhandahålls av statsrådets kansli. Eventuella gåvor som innehåller IKT-teknik (t.ex. usb-minnen och mobiltelefoner) och privat terminalutrustning ska inte användas för att sköta tjänsteuppdrag.

Informationssäkerheten ska även beaktas när informationsmaterial förvaras i kontorslokaler. I ministerierna tillämpas principen om tomma bord och skärmar, vilket innebär att arbetsstationen ska låsas och att känsliga handlingar beroende på uppgifternas klassificering antingen ska flyttas till ett låst skåp eller ett kassaskåp när man lämnar arbetsrummet.

Vid ministerierna följs statsrådets gemensamma anvisningar om informationssäkerhet.

### **11.2.3.2 Hantering av handlingar som innehåller personuppgifter**

Vid hanteringen av handlingar som innehåller personuppgifter måste även bestämmelserna om dataskydd beaktas. Personuppgifter är alla uppgifter om en identifierad eller identifierbar person (t.ex. namn, personbeteckning, bild och lokaliseringssuppgifter). Behandlingen av personuppgifter omfattar en personuppgifts hela livscykel, från insamling till förstörelse. Bestämmelser om skydd för personuppgifter finns i EU:s allmänna dataskyddsförordning samt i den nationella dataskyddslagen och nationella speciallagar. Personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade:

- De ska samlas in och behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.
- De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas ("uppgiftsminimering").
- De ska vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade. Personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas ska raderas eller rättas utan dröjsmål.
- De ska behandlas på ett konfidentiellt och säkert sätt.
- De ska förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade enbart så länge det är nödvändigt för behandlingens syfte.

De registrerade har rättigheter i samband med behandlingen av personuppgifter, bland annat rätt att få tillgång till de uppgifter som gäller dem själva, rätt att kräva att felaktiga uppgifter korrigeras och rätt att begränsa behandlingen av de egna uppgifterna. De registrerade ska informeras om behandlingen av personuppgifter.

I offentlighetslagen har offentligheten i myndigheternas verksamhet och skyddet för personuppgifter samordnats. Enligt offentlighetslagen är även personuppgifter i myndigheternas handlingar och register offentliga, om de inte omfattas av en lagstadgad grund för att hemlighållas. På begäran ska tillgång alltid ges till personuppgifter som inte är sekretessbelagda. Det finns emellertid särskilda bestämmelser om utlämnande av personuppgifter ur en myndighets personregister i form av en kopia eller utskrift eller i elektronisk form. Sekretessbelagda personuppgifter ska behandlas på samma sätt som andra sekretessbelagda uppgifter. Sekretessbelagda personuppgifter kan till exempel förekomma i medborgarbrev (t.ex. uppgifter om personens hälsa, ras eller religiösa övertygelse).

### 11.2.3.3 Arkivering av regeringshandlingar

#### Regeringarnas handlingar

Varje regering är arkivbildare, för vilken det bildas ett eget arkiv. När en regering har avgått bildas ett arkiv för den av de handlingar som nämns i regeringens arkivbildningsplan, och detta arkiv flyttas med tiden till Riksarkivet.

En regerings arkiv bildas av de handlingar som utarbetats och mottagits inom ramen för ministrarnas, statssekreterarnas och ministrarnas specialmedarbetares

arbetsuppgifter. I en regerings arkiv ingår däremot inte handlingar som hör till en minister i egenskap av till exempel privatperson, partiordförande eller riksdagsledamot.

Till en regerings arkiv hör även förhandlingsdokument från ministerarbetsgruppernas möten och andra möten inom regeringen. Ministerarbetsgruppens sekreterare, som för protokoll vid arbetsgruppens möten, ansvarar för att lämna de handlingar som ska arkiveras till statsrådets kansli.

Protokoll från statsrådets allmänna sammanträden och föredragningar för republikens president ska inte föras in i regeringens arkiv, och inte heller handlingar som gäller uppföljningen av regeringsprogrammet. Dessa handlingar arkiveras i statsrådets kanslis elektroniska ärendehanteringssystem eller i pappersform i ämbetsarkivet.

### **Ansvar för att ordna och överlämna handlingar**

Handlingarna ska registreras i statsrådets gemensamma ärendehanteringssystem eller överlämnas till statsrådets gemensamma arkiv så fort som möjligt efter ett regeringsskifte. Handlingar kan även överlämnas under en pågående regeringsperiod. Detta rekommenderas särskilt när en minister, specialmedarbetare eller statssekreterare lämnar sitt uppdrag medan regeringsperioden pågår.

Om det är sannolikt att material från den avgående regeringen kommer att behövas aktivt i ett ministerium även efter avgången kan överföringen av materialet till statsrådets kanslis arkiv senareläggas. Om ett ärende som behandlats av den föregående regeringen överförs för behandling till nästa regering behöver de handlingar som gäller ärendet inte överlåtas till arkivet i samband med regeringsskiftet. I detta fall arkiveras handlingarna i den nya regeringens arkiv. Om det sker ett ministerbyte under en pågående regeringsperiod och uppgiften att exempelvis besvara ett medborgarbrev överförs till den nya ministern, arkiveras det inkomna brevet och svaret på det bland de handlingar som hör till den minister som besvarade brevet.

Det behöriga ministeriet ansvarar för att ordna och registrera handlingar samt överlämna dem till statsrådets kansli. Ministrarnas och statssekreterarnas sekreterare, specialmedarbetarna och ministerarbetsgruppernas sekreterare ansvarar var och en för sin del för att handlingarna registreras i ärendehanteringssystemet eller överläts till statsrådets gemensamma arkiv.

## Ordning och arkivering av handlingar

Handlingar som ska bevaras permanent i en regerings arkiv arkiveras antingen i elektronisk form eller i pappersform. Vilka handlingar som ska arkiveras och deras förvaringstid framgår för det elektroniska materialets del av den informationsstyrningsplan som ingår som bilaga i statsrådets kanslis föreskrift om behandling och arkivering av regeringens material medan motsvarande uppgifter i fråga om material i pappersform finns i arkivbildningsplanen.

- När det gäller handlingar som innehas av ministrarnas specialmedarbetare och av statssekreterarna följs regeringens informationsstyrningsplan eller arkivbildningsplan på samma sätt som i fråga om ministrarnas handlingar. Specialmedarbetarnas och statssekreterarnas handlingar arkiveras som helheter på motsvarande sätt som ministrarnas handlingar.
- Det kommer inte in handlingar till alla uppgiftskategorier i informationsstyrningsplanen eller alla serier i pappersarkiven från varje ministerium. Till exempel är det protokollföraren vid regeringens överläggningar som registrerar handlingarna från överläggningarna eller överlämnar dem till arkivet. Handlingar som andra ministrar fått under mötet är vanligen kopior som inte behöver sparas.
- Medborgarbrev som inte kräver några åtgärder eller svar förstörs efter två år från det att regeringsperioden löpt ut, och brev som inte besvarats behöver inte sparas elektroniskt. Handlingar som ska sparas under en bestämd tid överlämnas inte till statsrådets kansli, utan varje ministerium sparar dem under den fastställda tiden och ser därefter till att de förstörs på ett korrekt sätt.
- Adresser, vädjanden och massutskick ska sparas i två år (i elektronisk form eller pappersform). Om en minister till exempel får hundratals eller till och med tusentals vädjanden som gäller ett särskilt ärende kan merparten av dem förstöras direkt och endast ett urval bestående av några vädjanden sparas.
- Andra handlingar ordnade enligt innehåll avser innehållsmässigt enhetliga helheter som inte hör till andra kategorier i informationsstyrningsplanen eller serier i arkivbildningsplanen. Sådana serier eller helheter kan utgöras av ämnesområden som har behandlats aktivt under regeringsperioden. En förutsättning för att en handling ska bevaras permanent är att den ska vara i original och unik till sitt innehåll. Till exempel behöver bakgrundsmaterial om något aktuellt ämne som sammanställts för en minister inte sparas permanent.

### Användning av regeringens handlingar

En del av regeringens handlingar är offentliga enligt arkivbildningsplanen. Medborgarbrev är sekretessbelagda i 100 år om de innehåller uppgifter som omfattas av skyddet för privatlivet.

I statsrådets kansli krävs det forskningstillstånd för att få tillgång till regeringens handlingar. Forskningstillstånd kan beviljas för de ändamål som anges i offentlighetslagen. Tillståndsansökan ska lämnas in skriftligen till statsrådets kansli. I ansökan ska det anges vilken forskning handlingarna kommer att användas för. Den som beviljas forskningstillstånd förbinder sig att följa bestämmelserna i offentlighetslagen och dataskyddslagen. Av forskaren förutsätts att uppgifterna inte används till att skada eller förnedra någon. Forskningstillståndet är i kraft i fem år.

### 11.2.4 Handlingarnas språkversioner och översättning av handlingarna

Enligt grundlagen och språklagen ska lagarna stiftas och publiceras på finska och svenska. När regeringens lagförslag och förordningar är klara översätts de av statsrådets kansli innan beslut om dem fattas. Lagar översätts vid behov även till samiska och till främmande språk. De svenskspråkiga lagförslagen granskas av justitieministeriets laggranskningsenhet. Den tid som behövs för översättning och laggranskning ska beaktas i tidsplanen för och beredningen av lagstiftningsprojekt.

Ministeriers, statliga kommittéers, kommissioners, arbetsgruppers och andra liknande organs lagförslag och tillhörande betänkanden publiceras på finska. Publikationen ska dessutom innehålla ett sammandrag och den föreslagna lagtexten på svenska. Om betänkandet enligt det behöriga ministeriets prövning har stor betydelse för den svenskspråkiga befolkningen, ska det publiceras i sin helhet på svenska. Likaså ska lagförslag eller betänkanden som enbart gäller landskapet Åland eller som har särskilt stor betydelse för landskapet publiceras i sin helhet på svenska.

U-skrivelser ska finnas på finska och svenska. E-skrivelser översätts till svenska endast om ärendet har särskilt stor betydelse för landskapet Åland eller den svenskspråkiga befolkningen. Svaren på skriftliga frågor ska översättas till svenska.

## 11.3 Tjänstemännens ställning i det politiska beslutsfattandet

### 11.3.1 Tjänsteställning

Statens tjänstemannarätt bygger på grundlagen och på statstjänstemannalagen som trädde i kraft 1994. Enligt grundlagen utnämner statsrådet statstjänstemännen, om inte detta enligt lag eller någon annan författning ankommer på republikens president, ett ministerium eller någon annan myndighet.

En tjänsteman utnämns till en tjänst eller ett tjänsteförhållande genom ett beslut av en myndighet efter det att den som ska utnämnas har gett sitt samtycke till. En tjänst ska i regel ledigförklaras offentligt, och till tjänsten ska utnämnas den sökande som är mest kompetent och lämplig enligt de utnämningsskäl som anges i grundlagen.

De allmänna utnämningsskälerna för offentliga tjänster är enligt grundlagen skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Därtill ska den person som utnämns uppfylla de behörighetsvillkor för tjänsten som föreskrivs genom lag eller förordning. Behörighetsvillkor som gäller alla tjänster inom statsförvaltningen är i regel minst 18 års ålder och de kunskaper i de inhemska språken som fastställts genom lag. Bestämmelser om särskilda behörighetsvillkor utfärdas i princip vid tillsättningen av högre tjänster och sådana tjänster där det krävs en viss examen eller en examen på en viss nivå för att de uppgifter som tjänsten medför ska kunna skötas.

Ett tjänsteförhållande är ett offentlighetsrättsligt anställningsförhållande där staten är arbetsgivare och tjänstemannen den som utför arbetet. Utmärkande för ett tjänsteförhållande är särskilda skyldigheter och tjänsteansvar.

### 11.3.2 Allmän tjänsteplikt

Statstjänstemannalagen är en allmän lag som innehåller bestämmelser om en tjänstemans allmänna skyldigheter. En tjänstemans främsta skyldighet är att utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål. Tjänstemannen ska även iakttä bestämmelserna om arbetsledning och övervakning samt uppträda så som hans eller hennes ställning och uppgifter förutsätter.

Tjänstemannens uppgifter bestäms utifrån uppgifterna vid det ämbetsverk som är arbetsgivare, vilka har fastställts i lagen och förordningen om det aktuella ämbetsverket samt i ämbetsverkets arbetsordning. Tjänstemannens chef kan bestämma om tjänstemannens uppgifter inom ramen för dessa bestämmelser och föreskrifter.

En tjänsteman har även vissa skyldigheter som följer av statens uppgifter. En tjänsteman får inte fordra, acceptera eller ta emot en ekonomisk eller någon annan förmån, om detta kan försvaga förtroendet för tjänstemannen eller myndigheten. Tjänstemannen måste också iaktta bestämmelserna om tystnadsplikt i ärenden som ska hemlighållas enligt lag. Tjänstemannens tystnadsplikt gäller även efter det att tjänsteförhållandet har upphört. En tjänsteman får inte ta emot eller inneha en bisyssla som kräver att arbetstid används för uppgifter som hör till bisysslan, om inte myndigheten på ansökan beviljar tillstånd för detta. Tjänstemannen får inte bli jävig i sina egentliga uppgifter på grund av bisysslan. Bisysslan får inte heller äventyra förtroendet för opartiskheten i skötseln av uppgifterna eller annars inverka menligt på skötseln av uppgifterna eller utgöra sådan konkurrerande verksamhet som skadar arbetsgivaren.

### **11.3.3 Kanslichefens och den övriga tjänstemannaledningens ställning och uppgifter**

De högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen är avdelningscheferna vid ministerierna och de tjänstemän som står över dem i ministeriet, t.ex. kanslicheferna, samt cheferna för de ämbetsverk som är underställda ministeriet enligt statsrådets förordning.

Statsrådet utnämner ministeriernas kanslichefer och övriga tjänstemän, med undantag för vissa tjänstemän inom försvarsministeriet och inrikesministeriet. Fördelningen av utnämningssrätten mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministeriet bestäms i reglementet för statsrådet.

Statstjänstemannalagen innehåller bestämmelser om särskilda behörighetsvillkor för de högsta tjänsterna. Dessa är högre högskoleexamen, sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften förutsätter, i praktiken visad ledarförmåga och ledarerfarenhet.

De som föreslås bli utnämnda till de högsta tjänsterna ska före utnämningen göra en anmälan om ekonomiska och andra bindningar som kan påverka deras förutsättningar att sköta de uppgifter som hör till tjänsten. Syftet med förfarandet är att öka öppenheten och medborgarnas förtroende för tjänstemännen samt att undvika att jäv av bestående karaktär hindrar en tjänsteman från att sköta tjänsteåligganden. Uppgifter om bindningar kan även publiceras i det allmänna datanätet, om inte annat följer av sekretessbestämmelserna.

### 11.3.4 Ansvar för tjänsteutövning

Tjänstemännens tjänsteansvar är mer omfattande och strängare än medborgarnas allmänna rättsliga ansvar, och tröskeln för att detta ansvar ska uppstå är delvis lägre. Grunden för tjänsteansvaret är att lagen ska följas och andra skyldigheter som hör till tjänsten fullgöras. Tjänsteansvaret består av straffrättsligt tjänsteansvar och skadeståndsansvar samt administrativt ansvar. Tjänstemännen har också ett faktiskt ansvar för sina ämbetsåtgärder.

En tjänstemans straffrättsliga ansvar grundar sig på särskilda bestämmelser om brott i tjänsten.

Om en skada uppkommer till följd av en tjänstemans tjänsteåtgärd har en medborgare rätt att kräva skadestånd av myndigheten eller direkt av tjänstemannen. Myndigheten ansvarar i regel för att ersätta en skada som uppkommit till följd av fel eller försummelse från en tjänstemans sida. Om skadan har uppkommit i samband med utövandet av offentlig makt är en förutsättning för ersättningsansvar emellertid att de krav som skäligen kan ställas på utförandet av uppgiften har åsidosatts. För att ersättning ska betalas för en skada som orsakats av ett beslut av statsrådet eller ett ministerium krävs det att beslutet har ändrats eller upphävts eller att den som begått felet har befunnits skyldig till brott i tjänsten eller ålagts att ersätta skadan. En tjänsteman ansvarar i princip för skador som han eller hon genom fel eller försummelse orsakat i samband med sina tjänsteåligganden. Tjänstemannen kan därför bli tvungen att helt eller delvis ersätta det skadestånd som myndigheten betalar.

En tjänstemans tjänsteansvar kan även förverkligas i ett förvaltningsförfarande. En myndighet kan ge tjänstemannen en varning om han eller hon bryter mot tjänsteplikten eller åsidosätter den. Dessutom kan tjänstemannen sägas upp om han eller



hon bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt, om det finns särskilt tungt vägande skäl för detta. När uppsägningsgrunderna bedöms beaktas tjänstemannens ställning och uppgifter. Ett tjänsteförhållande kan även upplösas genast, om tjänstemannen grovt bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt. De högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen kan enligt 26 § i statstjänstemannalagen dessutom sägas upp då det med hänsyn till tjänstens natur finns ett godtagbart och motiverat skäl till det.

En tjänstemans faktiska tjänsteansvar innebär exempelvis att tjänstemannen ska uppfylla kraven på god förvaltning och tjänstemannamoral. De krav som det faktiska tjänsteansvaret medför övervakas av cheferna, de allmänna laglighetsövervakarna och, i fråga om statsfinanserna, Statens revisionsverk. Det finns inte några rättsligt fastställda sanktioner eller påföljder som är kopplade till det faktiska tjänsteansvaret. Det faktiska tjänsteansvaret kan exempelvis leda till att en tjänsteman får en anmärkning.

### 11.3.5 Brott i tjänsten

En tjänstemans straffrättsliga ansvar grundar sig på särskilda bestämmelser om brott i tjänsten. För brott i tjänsten får straff utdömas om den straffbara gärningen har begåtts inom ramen för tjänsteåligganden. Tjänstebrott är bland annat tagande av muta, missbruk av tjänsteställning, avslöjande av tjänstehemlighet och brott mot annan tjänsteplikt. Utöver åklagarens åtalsrätt har varje medborgare rätt att i domstol yrka på straff för en tjänsteman till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse.

Enligt bestämmelserna om mutbrott är det bland annat förbjudet att för egen eller någon annans räkning för verksamhet i anställningen begära, ta emot eller godta en gåva eller någon annan otillbörlig förmån eller ett löfte eller erbjudande om gåva eller förmån. Strafflagen innehåller särskilda bestämmelser om tagande av muta som riksdagsledamot. På statsrådets medlemmar tillämpas emellertid de allmänna bestämmelserna om mutbrott, som är strängare.

Finansministeriets personalavdelning har utfärdat en anvisning om gästfrihet, förmåner och gåvor.

För brott mot tjänstehemlighet döms bland annat en tjänsteman som under den tid anställningen varar eller därefter obehörigen röjer en handling eller uppgift som är sekretessbelagd eller som enligt lag inte får yppas eller som utnyttjar en sådan handling eller uppgift till sin egen nytta eller till nytta eller skada för någon annan.

Om en tjänsteman i syfte att bereda sig eller någon annan nytta eller orsaka olägenhet eller skada för någon annan bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövning, och detta sker när han eller hon utövar offentlig makt, ska tjänstemannen dömas för missbruk av tjänsteställning.

Bestämmelsen om brott mot tjänsteplikt är en allmän bestämmelse som gäller andra gärningar än de som beskrivs ovan. För detta brott döms en tjänsteman som vid tjänsteutövning på något annat sätt än de som nämns ovan bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövning.

## 12 SKÖTSELN AV MINISTERUPPDRAGET

### 12.1 Arvode

Lagen om arvoden och ersättningar som betalas till medlemmar av statsrådet (den s.k. lagen om ministerarvoden) innehåller bestämmelser om när arvode ska betalas, hur stort det ska vara och när betalningen ska upphöra. Enligt 1 § i lagen betalas till medlemmar av statsrådet arvode till sådant belopp att uppdraget kan skötas på behörigt sätt. Arvodet motsvarar till sitt belopp det arvode som med stöd av lagen om riksdagsmannaarvode betalas till riksdagens vice talman. Det arvode som betalas till statsministern motsvarar det arvode som betalas till riksdagens talman.<sup>32</sup> Till en medlem av statsrådet betalas arvode från den dag då han eller hon börjar sköta uppdraget som medlem av statsrådet och rätten till arvode upphör när han eller hon har beviljats avsked eller anses ha avgått från sitt uppdrag som medlem av statsrådet.

Till den del en medlem av statsrådet utöver arvodet för samma tid har rätt till dagpenningförmån på grund av sjukledighet eller någon annan motsvarande orsak, betalas dagpenningförmånen till statsrådets kansli.

Arvodet betalas den 15:e varje kalendermånad. Statsrådets kansli betalar in arvodet på ett bankkonto som ministern uppgett. Av en riksdagsledamot som utnämnts till medlem av statsrådet innehåller riksdagen hälften av ledamotens arvode och kostnadsersättning.

---

<sup>32</sup> Arvodena i euro publiceras på statsrådets webbplats valtioneuvosto.fi.

Statsrådets kansli meddelade den 7 april 2017 ett beslut (VNK/643/40/2017) som styr tillämpningen av lagen om ministerarvoden. Beslutet gäller ministrarnas arvoden och ledigheter.

## 12.2 Kostnader som föränleds av skötseln av uppdraget

Enligt lagen om ministerarvoden kan en medlem av statsrådet genom beslut av statsrådets kansli ersättas för sådana skäligen tilläggskostnader som föränlets av skötseln av uppdraget. Ministern ska lämna in en begäran om kostnadsersättning till statsrådets kansli, som tar ställning till begäran i varje enskilt fall. Det kan till exempel handla om kostnader som har att göra med säkerhet och transporter. I fråga om sådana kostnader som närmast måste anses vara obetydliga gäller i princip i tillämpliga delar vad som eventuellt har föreskrivits eller avtalats om tjänstemäns motsvarande kostnader och ersättningar (7 § i lagen om arvoden). I dessa ärenden ska statsrådets förvaltningsenhet kontaktas.

Statsministern har en bostad i ett hus som tillhör staten, vars underhåll, uppvärmning, belysning och inredning bekostas och för vilken den behövliga personalen avlönas med statsmedel. Statsministerns bostadsförmån är inte skattepliktig inkomst (70 § i inkomstskattelagen).

### Resekostnader för statsrådsmedlems make

Om ministerns make även har inbjudits och förväntas delta i ett ministerbesök utomlands kan makens resekostnader ersättas (med undantag av dagtraktamente). Makens resor betalas ur anslagen för den ifrågavarande ministerns ministerium.

Om en ministers make förväntas närvara vid ett officiellt evenemang i Finland och blir tvungen att resa till evenemanget från sin boningsort, ersätts resekostnaderna (med undantag av dagtraktamente) ur anslagen för det ifrågavarande ministeriet.

Reseförordnanden utfärdas ministeriespecifikt.

### Ersättning för olycksfall

En medlem av statsrådet omfattas av den lagstadgade arbetsolycksfallsförsäkringen.

Vid bedömningen av om ett olycksfall har inträffat i arbetet eller under förhållanden som följer av det tillämpas på medlemmar av statsrådet samma ersättningspraxis som generellt vid olycksfall i arbetet.

Om en olycka inträffar ska personalenheten vid statsrådets kanslis förvaltningsenhet kontaktas. Ersättningsärenden som gäller olycksfall i arbetet behandlas av enheten för olycksfall vid Statskontoret.

Staten har inte någon fritidsolycksfallsförsäkring.

## 12.3 Ledighet som jämställs med semester och annan ledighet

En medlem av statsrådet har med stöd av lagen om ministerarvoden varje kalenderår rätt till en ledighet på 30 dagar som jämställs med semester och om vars tidpunkt statsrådets allmänna sammanträde beslutar. Lagen om ministerarvoden tolkas så att rätten till en ledighet på 30 dagar börjar genast vid ingången av kalenderåret eller den dag ministern utses, och så att ledighet som inte använts vid utgången av kalenderåret får tas ut fram till utgången av april månad påföljande år, då den förfaller utan särskilt beslut. När medlemskapet i statsrådet upphör får ministern ersättning i pengar för ledighet som inte har tagits ut under det innevarande året.

Ministrarnas semesterlistor sammanställs av sessionsenheten vid statsrådets kansli utifrån ministrarnas förslag. Statsrådets allmänna sammanträde beslutar om tidpunkterna för semestrarna.

Statsrådets kansli utfärdade den 13 januari 2015 ett meddelande (VNK 49/41/2015) om godkännande av ledighet som jämställs med semester vid statsrådets allmänna sammanträde. Enligt meddelandet ska ministrarnas samtliga ledigheter godkännas vid statsrådets allmänna sammanträde. Inhiberad ledighet behöver inte godkännas

vid det allmänna sammanträdet, utan den meddelas direkt till sessionsenheten vid statsrådets kansli ([istuntoasiat@vnk.fi](mailto:istuntoasiat@vnk.fi)).

Ministrarna har inte någon fastställd arbetstid. Det är möjligt att kombinera ministeruppdraget med vissa andra uppdrag. Merparten av ministrarna är samtidigt riksdagsledamöter och vissa är även ledamöter av kommunfullmäktige eller exempelvis partiordförande. Ministrarna bestämmer själva hur de använder sin tid, men andra uppdrag får inte hindra en fullödlig skötsel av ministeruppdraget.

Statsrådet förordnar för varje minister en ställföreträdare bland de övriga medlemmarna av statsrådet, för den händelse att en minister på grund av tillfälligt förhinder inte kan sköta sina uppgifter. Detta system med ställföreträdare grundar sig på 5 § i lagen om statsrådet och ska tillämpas vid kortvariga förhinder för en minister. Det finns inte någon bestämmelse om längden på ett tillfälligt förhinder, utan det avgörs från fall till fall om förhindret är tillfälligt. Enligt gängse praxis är ett förhinder tillfälligt om det pågår i högst cirka 30 dagar.

En minister kan inte tillfälligt befrias från ministeruppdraget på grund av moderskap eller faderskap. Möjligheten till föräldraledighet för en minister har behandlats i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om statsrådet och av vissa lagar som har samband med den (RP 137/2011 rd). I propositionen föreslogs det att det i lagen om statsrådet tas in en bestämmelse enligt vilken statsrådet kan godkänna att skötseln av uppgifterna för någon annan minister än statsministern avbryts för en viss tid av en grundad anledning som ministern anger. I motiveringen konstaterades det att sådan grundad anledning som avses i bestämmelsen skulle kunna vara till exempel frånvaro på grund av moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledighet. Riksdagen godkände emellertid inte att den nya bestämmelsen tas in i lagen och strök den ur lagförslaget i enlighet med grundlagsutskottets ståndpunkt (GrUB 1/2012 rd). En minister kan dock naturligtvis ta ut ledighet enligt lagen om ministerarvoden när han eller hon blir förälder, och kan då kalla ledigheten för "föräldraledighet".

### **Arrangemang med ställföreträdare under ledighet**

Såsom anges ovan i avsnitt 1.4.3 förordnar statsrådets allmänna sammanträde ställföreträdare för medlemmarna av statsrådet på förslag av statsministern. Dessa ställföreträdare enligt 5 § i lagen om statsrådet sköter vanligen beslutsfattande och

andra förvaltningsärenden (de undertecknar t.ex. beslut på den förhindrade ministerns vägnar).

Så långt det är möjligt frågar man den förhindrade ministern själv om dennas förmåga och möjlighet att sköta planerade ärenden och avtalar om skötseln av dem från fall till fall. Om en minister är sjuk hör man sig till exempel för om dennas hälsotillstånd och förmåga att sköta olika ärenden. Till exempel kan den som insjuknat eventuellt svara i telefon och sköta löpande ärenden, men inte åka någonstans för att hålla tal eller liknande. Behovet av en ställföreträdare bestäms från fall till fall beroende på situationen.

Uppgifter som inte är knutna till beslutsfattande och förvaltningsärenden kan antingen skötas med hjälp av arrangemanget med ställföreträdare eller på något annat sätt enligt överenskommelse. Om det till exempel handlar om att delta i olika evenemang och möten, hålla tal eller åka på en utlandsresa tillåter de ställföreträdande ministrarnas tidsscheman vanligen inte detta. I detta fall kan man försöka senarelägga avtalade evenemang eller avtala om en annan ställföreträdare.

## 12.4 Tjänsteresor och andra resor

Enligt lagen om ministerarvoden iakttas i tillämpliga delar i fråga om ersättning för tjänsteresor som medlemmar av statsrådet företar vad som har avtalats om ersättning av statstjänstemäns resekostnader.<sup>33</sup> På statsrådsmedlemmars tjänsteresor tillämpas även statsrådets reseanvisning, ministeriets eventuella egna reseanvisning och statens resestrategi.

När en minister reser i egenskap av till exempel partiledare eller i övrigt som företrädare för partiet står partiet för resekostnaderna. För en minister som även är riksdagsledamot betalas resorna till hemorten av riksdagen. Statsrådets kansli beslutar om tillhandahållande av tjänstebil, transport- och säkerhetsarrangemang samt ersättning av andra kostnader orsakade av uppgifter för medlemmar av statsrådet. Förordnande om tjänsteresa utfärdas ministeriespecifikt.

## 12.5 Användning av statsrådets bilar och taxitjänster

### Principerna för transport av statsrådets medlemmar

Tjänstebilar ska användas för skötseln av de uppgifter som ministeruppdraget medför. Transporttjänsterna kan även användas för hemresor, dit även transport till fritidsbostaden räknas. För att öka säkerheten i samband med transporter bör en minister använda tjänstebil för att ta sig till på förhand anmälda allmänna sammankomster. Detta gäller även evenemang som ordnas under ministerns godkända ledighet eller under en valkampanj. En minister ska av säkerhetsskäl använda tjänstebil och andra transportarrangemang. Däremot omfattas inte personliga fritidsintressen och familjemedlemmars sammankomster av statsrådets transporttjänster.

Enligt 70 § i inkomstskattelagen är en statsrådsmedlems rätt att enligt beslut av statsrådets kansli använda tjänstebil eller taxi inte skattepliktig inkomst. Resor i enlighet med de grunder som fastställts av statsrådets kansli registreras som tjänstresor när en minister använder tjänstebil, avtalstransporter eller avtalstaxi. Statsrådets kansli står för de kostnader som uppkommer i samband med användningen av tjänstebil och avtalstransporter.

Statsrådets transportbestämmelse innehåller närmare anvisningar om användningen av tjänstebil, avtalstransporter och avtalstaxi.

### Tjänstebilar

Statsrådets tjänstebilar är endast avsedda för medlemmarna av statsrådet samt justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och den högsta tjänstemannaledningen. Bilarna får inte användas av familjemedlemmar eller andra personer. Statsrådets ministerbilar och avtalstaxi ska i första hand användas för att sköta tjänsteåligganden.

### Statsrådets avtalstransporter

Det finns inte tillräckligt många tjänstebilar för att täcka alla statsrådsmedlemmars transportbehov, och det är inte alltid ändamålsenligt och effektivt att använda dem. För att komplettera tjänstebilarna har statsrådets kansli konkurrensutsatt en avtalstransporttjänst. Tjänsten ska i första hand användas under veckoslut och under vardagar utanför de normala körtiderna (kl. 22–06). Statsrådets kansli står för de



kostnader som tjänsten orsakar. Liksom användningen av tjänstebilar styrs även användningen av avtalstransporter av statsrådets transportbestämmelse.

### **Avtalstaxi**

Avtalstaxi används ute i landskapen och på ministerns hemort utanför huvudstadsregionen i de fall transporten inte kan ordnas med tjänstebil på grund av kraven på vila i arbetstidslagen eller körningens längd. Strävan är att samordna körningar så att arbetstiden blir effektiv. De kostnader som orsakas av användningen av avtalstaxi betalas av statsrådsmedlemmets ministerium.

### **Resor utanför huvudstadsregionen**

Vid organiseringen av transporttjänster strävar man efter att beakta ministrarnas behov av transporter med tjänstebil utanför huvudstadsregionen. Denna typ av köruppdrag förutsätter att chaufförens arbetstid utnyttjas effektivt under resan och att arbetsdagens längd är lagenlig. Ett effektivt utnyttjande av chaufförens arbetstid, arbetstidslagen, statens tjänste- och arbetskollektivavtal om arbetstider och gränserna för övertidsarbete begränsar långa körningar med tjänstebil utan passagerare.

Körningar där resmålet ligger utanför huvudstadsregionen ska beställas i ett så tidigt skede som möjligt, vanligen dock senast dagen innan, varvid man även ska uppge hur länge resan kommer att vara.

## **12.6 Diplompass för statsrådsmedlemmar**

Medlemmar av statsrådet har rätt att få ett diplomatpass som utfärdas av utrikesministeriet. Diplomasset är i kraft så länge medlemskapet i statsrådet varar.

Enligt 4 § 1 mom. 3 punkten i passlagen kan diplomatpass utfärdas för personer som har innehaft särskilt betydelsefulla statliga uppdrag.

Tidigare medlemmar av statsrådet kan beviljas diplomatpass om de har varit ministrar under en hel regeringsperiod, dvs. fyra år, efter det att den nya passlagen trädde i kraft den 21 augusti 2006.

Statsministern och ministrar inom utrikesförvaltningen har rätt till livslångt diplomatpass. Även deras makar har rätt till diplomatpass förutsatt att de var makar medan ministeruppdraget pågick. Passen är avgiftsbelagda.

## 12.7 Intyg över säkerhetsutredning

För medlemmar av statsrådet och deras medarbetare som på grund av arbetsuppgifterna behöver få tillgång till säkerhetsklassificerade uppgifter som innehas av en annan stat eller en internationell organisation, t.ex. EU eller Nato, utfärdas ett PSC-intyg i enlighet med de internationella förpliktelser som gäller informations-säkerhet. PSC är ett intyg över säkerhetsutredning som utfärdas av den nationella säkerhetsmyndigheten (NSA, i Finland utrikesministeriet). Ett sådant intyg krävs i regel i situationer där en person får tillgång till en annan stats eller en internationell organisations säkerhetsklassificerade uppgifter i säkerhetsklassen CONFIDENTIAL eller högre. Statsrådet kansli ser till att nödvändiga utredningar görs i den omfattning som arbetsuppgifterna för den politiska ledningen och deras medarbetare kräver.

## 12.8 Flygplatsens VIP-service

När medlemmar av statsrådet åker på en officiell utlandsresa eller välkomnar en utländsk minister kan flygplatsens Congress VIP bokas. För bokningen och kostnaderna ansvarar ministerns ministerium.

## 12.9 Representation och statsrådets representationslokaler

Representation utsätts lätt för offentlig kritik och kan lätt påverka allmänhetens förtroende för den offentliga makten. Jämlikhetsprincipen som ingår i grundlagen och objektivitetsprincipen, enligt vilken förtroendet för myndigheternas opartiskhet inte får äventyras, sätter allmänna gränser för ordnandet av olika representationsevenemang och vem de får ordnas för.

Enligt de allmänna tillämpningsbestämmelserna för statsbudgeten får statliga medel användas för representation enbart för att visa aktörer som bedriver verksamhet inom ett ämbetsverks eller en inrättnings uppgiftsområde och under vissa förutsättningar även den egna personalen sedvanlig gästfrihet och uppmärksamhet. Anslag som är avsedda för andra ändamål än ett ämbetsverks eller en inrättnings egentliga verksamhet får användas för representationsändamål endast om grunderna för användningen av anslagen uttryckligen tillåter det eller om ändamålet för anslagen i övrigt förutsätter representation (t.ex. anslag avsedda för internationellt samarbete).

Representation där statens medel eller egendom, t.ex. statens lokaler, används ska vara kopplad till statens och det aktuella ministeriets verksamhet och uppgiftsområde och tjäna dessa uppgifter och mål. Kvitton över representationsutgifter ska alltid uppvisas och godkännas av en tjänsteman med tjänsteansvar.

Statens revisionsverk har i ett brev riktat till medlemmarna av statsrådet redogjort för de viktigaste bestämmelser och principer som gäller statens representationsutgifter (Dnr 263/50/2011).

Statsrådets kansli administrerar statsrådets viktigaste representationslokaler. Villa Bjälbo är statsministers tjänstebostad. Ständerhuset, statsrådets festvåning, statens gästhus och Königstedt gård får i första hand användas av ministrarna och justitiekanslern samt andra användargrupper i enlighet med anvisningen om representationslokaler. Lokalerna bokas via representationslokalernas gemensamma säljtjänst.

## 12.10 Mottagande av gästfrihet, förmåner och gåvor

I regel ska man vara återhållsam när det gäller gästfrihet, förmåner och gåvor. Om en medlem av statsrådet tar emot gåvor, förmåner eller annan gästfrihet måste han eller hon se till att förtroendet för lämpligheten i detta inte äventyras. Förutom genom bestämmelserna om jäv tryggas förtroendet för den offentliga verksamheten även genom straffbestämmelserna om tagande av muta och mutförseelse i 40 kap. i strafflagen samt andra bestämmelser om tjänstebrott i samma kapitel. Dessa bestämmelser gäller såväl tjänstemän som medlemmar av statsrådet.

Finansministeriet utfärdade den 23 augusti 2010 en anvisning för tjänstemän (VM/1592/00.00.00/2010) med instruktioner om hur de ska gå till väga när det gäller mottagande av gästfrihet, förmåner och gåvor. Enligt anvisningen uppstår faktorer som hotar förtroendet sällan i fråga om sedvanliga förmåner som erbjuds inom samarbetet med andra statliga ämbetsverk, organ inom Europeiska unionen eller myndigheter. Däremot ska man i regel inte ta emot andra än mindre värdefulla reklamgåvor eller liknande gåvor av privatpersoner och enskilda företag. Minnesföremål eller minnesverk som mottagits som sedvanliga företagspresenter är i princip gåvor till ämbetsverket.

Statsrådets kansli har i ett brev till ministerierna (VNK/1959/45/2015) bett att de när de ordnar besök och möten för ministrarna så långt det är möjligt ska försöka förutse gåvor och annan uppvaktning som kommer ministrarna till del i samband med besöket eller mötet. När de avtalar om ett besök eller möte ska de begära information om eventuella gåvor eller annan uppvaktning som kommer att riktas till ministern och höra sig för om gåvornas eller uppvaktningens värde och karaktär. Samtidigt bör de informera den andra parten om de begränsningar som gäller när en minister tar emot gästfrihet, förmåner och gåvor.

## 12.11 Säkerhetsarrangemang

Enligt 1 § 23 punkten i förordningen om statsrådets kansli hör styrning och samordning av statsrådets och ministeriernas gemensamma säkerhet samt säkerhetstjänster till statsrådets kanslis uppgifter. Statsrådets kansli utfärdar säkerhetsföreskrifter och säkerhetsanvisningar i vilka miniminivån för säkerheten fastställs för alla

ministerier. Därtill kan ministerierna utfärda mer detaljerade säkerhetsanvisningar som stöd för den egna verksamheten.

Beredskapsenheten inom statsrådets kansli sörjer för säkerhetstjänsterna för statsrådet och dess medlemmar i samarbete med polisen och andra myndigheter. Transporttjänsterna för ministrarna utgör en del av säkerheten. Beredskapsenheten ansvarar även för nödvändiga säkerhetsarrangemang i ministrarnas privatbostäder.

Genom att följa säkerhetsförfarandena förbättrar ministrarna både den egna säkerheten och säkerhetskulturen i det ministerium som de leder. Beredskapsenheten informerar en ny minister om säkerhetsförfarandena och avtalar vid behov om åtgärder om säkerhetsläget förändras. Ministrarna får kontaktuppgifter till beredningsenheten och säkerhetspersonalen och kan vid behov även få dem av sina sekreterare.

Statsrådets säkerhetstjänst finns i statsrådsborgen. Säkerhetstjänsten är en larm- och servicecentral som är bemannad dygnet runt och som vid behov förmedlar en kontaktbegäran.

Ministerierna informerar i nödvändig omfattning beredskapsenheten om ministrarnas offentliga framträdanden, varefter enheten varje vecka bedömer behovet av säkerhetsåtgärder i samarbete med polisen. Information om de åtgärder som vidtas skickas till ministrarnas sekreterare.

Ministerierna har centraliserade övervakningssystem, och de lokaler som står till ministrarnas förfogande har en högre skyddsnivå än ministeriernas övriga lokaler. Ministrarna får ett passerkort av statsrådets förvaltningsenhet med vilket de kan röra sig i statsrådsborgen.

## 12.12 Mobiltelefoner och andra kommunikationsmedel

Medlemmarna av statsrådet får smarttelefoner och andra kommunikationsmedel av statsrådets kansli samt anvisningar om hur de ska användas.

Mobiltelefoner får inte medföras till statsrådets sessionssalar eller ministerutskottens möten. De får inte heller medföras till andra lokaler där det förs sekretessbelagda diskussioner.

Till statsrådets förfogande finns mobila terminaltjänster för behandling av offentlig information samt telefontjänsten SUPI (STIII). Man ska undvika att diskutera konfidentiella ärenden i de mobilenheter som är avsedda för behandling av offentlig information. I telefontjänsten SUPI krypteras kommunikationen med hjälp av en särskild applikation och är därför mer informations säker.

Smarttelefoner innehåller mycket information (bl.a. telefonnummer, sms, minnesanteckningar, kalenderuppgifter och e-post). Om någon obehörig kommer åt informationen finns det risk för dataläckage. När man använder mobiltelefonen måste man vara särskilt noggrann och följa anvisningarna om att låsa mobilens knappsats och använda säkerhetskoder. Service på mobilenheter får av säkerhetsskäl endast utföras via Valtori.

Den största säkerhetsrisken uppstår vanligen vid vanliga samtal människor emellan. När man diskuterar konfidentiella frågor måste man se till att obehöriga inte kan höra diskussionen. Tjänsten för hantering av mobilenheter gör det möjligt att på distans radera data på mobilen om den försvinner. Om mobilen eller något annat kommunikationsmedel försvinner eller stjäls ska statsrådets säkerhetstjänst kontaktas.

Statsrådets kansli har hand om alla ministeriers arbetsstationstjänster, inklusive datorer och mobilenheter samt användarstöd. Bärbara datorer är försedda med sekretessfilter som begränsar andras möjlighet att se innehållet på skärmen. Sekretessbelagda tjänsteärenden får inte behandlas på en privat dator.

För att få tillgång till datasystem krävs det att användaren identifieras och verifieras på ett tillförlitligt sätt. Lösenord är personliga och får inte överlåtas till någon annan, inte ens till enheten för informationsstöd eftersom de som arbetar där inte behöver dem för att sköta sina arbetsuppgifter.

I statsrådets datanät får information på skyddsnivå ST IV behandlas. När e-post skickas till aktörer som inte hör till statsförvaltningen sker överföringen normalt i okrypterad form. Därför måste all sekretessbelagd information som skickas över det

offentliga nätet krypteras. I statsrådets tjänste-e-post kan ett meddelande krypteras genom att man lägger till .s efter mottagarens e-postadress.

Tjänste-e-post får bara hanteras via statsrådets e-postsystem. Tjänste-e-post får inte styras via eller hanteras i den privata e-posten.

Information ska inte sparas på datorns hårddiskar eftersom de inte är skyddade, varför uppgifternas integritet äventyras. För att spara information ska man i första hand använda statsrådets gemensamma ärendehantering, samarbetsytor (Kampus och Tiimeri) och nätverkshårddiskar. Dokumenthanteringen ger närmare instruktioner om hur information ska sparas.

I ministeriernas arbetsstationer får endast nya usb-minnen som tillhandahålls av statsrådet användas. Det är förbjudet att använda andra organisationers eller begagnade usb-minnen i ministeriernas datorer. Utrustning för masslagring som fått som gåva får inte anslutas till arbetsdatorn.

Ministrarna kan använda riksdagens e-post, kalender och intranät via den arbetsstation som statsrådet tillhandahåller. Vid fjärråtkomst kräver informationssäkerheten ännu större uppmärksamhet än vanligt. Närmare information om fjärråtkomst finns i anvisningen om informationssäkerhet vid fjärråtkomst.

## 12.13 Reseförsäkringar

Statens skydd för reseskada gäller under resor då en medlem av statsrådet reser utomlands för att sköta arbetsuppgifter. Skyddet gäller även då en minister reser utanför det land som han eller hon egentligen har rest till. Skyddet gäller utan geografisk begränsning under hela resan. Skyddet täcker bland annat kostnader till följd av olycksfall och sjukdom samt ersättning för bestående men, dödsfall, reseansvarsskador och rättegångskostnader. För plötslig och oförutsedd skada på resgodis betalas en ersättning på högst 3 000 euro per skada. Om bagaget försenas eller försvinner ersätts kostnaderna för införskaffande av nödvändiga artiklar upp till 800 euro.

Ministerns ministerium ger närmare information om de detaljerade försäkringsvillkoren.

Ministern och vid behov även maken får ett reseförsäkringskort av ministeriet som ska tas med på utlandsresor.

Statskontoret ansvarar för skyddet för reseskador vid utlandsresor. Utgifter för försäkringar som skaffats på annat sätt ersätts inte.

## 12.14 Ministerns pension

Pensionsskyddet för en riksdagsledamot, en medlem av statsrådet och en europarlamentariker baserar sig numera på lagen om pension för riksdagsmän. Skyddet omfattar ålderspension, invalidpension och familjepension. Syftet är att trygga försörjningen vid ålderdom, invaliditet och långvarig arbetslöshet utifrån längden på den politiska karriären och storleken på de årliga arvodena. Efter dödsfall har maken och minderåriga barn möjlighet att få familjepension. Ålderspensionen kan också ha formen av så kallad anpassningspension. Anpassningspension kan fås oberoende av ålder om uppdraget som ledamot, minister eller europarlamentariker har varat minst sju år, i praktiken två valperioder, om personen inte har ett förvärvsarbete eller bedriver företagsverksamhet som genererar ny pensionstrygghet.

Pensionsskyddet sköts av Keva. Om en person som får pension på grund av tidigare medlemskap i statsrådet på nytt utnämns till statsrådsmedlem upphör pensionen under den tid ministeruppdraget varar.

## 12.15 Ministrar och kommunikation

Yttrandefrihet hör till var och ens grundläggande fri- och rättigheter. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. En ministers, liksom även en tjänstemans, ställning begränsar emellertid yttrandefriheten så till vida att ställningen inte får utnyttjas i yttrandefrihetens namn för andra syften än de som



tjänsteåliggandena kräver. En minister får inte heller avslöja uppgifter eller handlingar som enligt lag omfattas av tystnadsplikt eller sekretess.

Yttrandefriheten inom ramen för ministeruppdraget förväntas användas på ett lämpligt och sakligt sätt samt uppfylla de allmänna kraven på anständighet. Detta innebär att de uppgifter som framförs inte får vara felaktiga, väsentligt bristfälliga eller avsiktligt partiska. Yttrandefriheten rättfärdigar inte en ståndpunkt som klart strider mot lagen. När det gäller en ministers yttrandefrihet måste man i varje enskilt fall ta ställning till om ministern agerar inom ramen för sitt tjänsteuppdrag eller eventuellt i en annan roll, till exempel som riksdagsledamot.

### Sociala medier

I dagens kommunikationsmiljö är de sociala medierna i bästa fall utmärkta arbetsredskap även för en minister. I de sociala medierna går det i praktiken inte att skilja mellan privat kommunikation och kommunikation som hänför sig till ministerrollen. Därför rekommenderas det att ministern och dennas medhjälpare använder sitt eget namn vid kommunikation på nätet som handlar om arbetsrelaterade frågor. I diskussionen ska samma goda seder och praxis tillämpas som i vilken offentlig diskussion som helst. Kommunikationen ska vara saklig och tillförlitlig. Man ska alltid kontrollera att den information man delar är korrekt. Ett provocerande språkbruk ska undvikas.

Ministerrollen och andra roller som är kopplade till politisk verksamhet överlappar delvis varandra, och gränsdragningen mellan dem kan vara otydlig. Även om en person är en erfaren användare av sociala medier ändras rollen oundvikligen när han eller hon utnämns till minister, och kommunikationen kräver större eftertanke än tidigare.

I de sociala medierna är all information offentlig, och sekretessbelagda ärenden får inte behandlas i dem. Statsrådets kommunikationsavdelning och ministeriernas kommunikationsenheter bistår i frågor som rör sociala medier, informationssäkerhet och eventuella problem.

Ministrarnas Twitterkonton verifieras i samarbete med Twitter. Som ett bevis på verifieringen syns en liten blå symbol bredvid namnet. På detta sätt förhindrar man att det skapas falska konton med ministrarnas namn eller titel. Den kontaktadress som

uppges i ministerns Twitterprofil måste vara antingen ministeriets eller riksdagens e-postadress. Dessutom kräver Twitter att åtminstone ministeruppdraget anges i profilen och att detta länkas till det egna ministeriets webbplats. Ministeriernas kommunikationsenheter sköter om verifieringen.

### Applikationer för snabbmeddelanden (Whatsapp, Signal)

Applikationer för snabbmeddelanden ska bara användas för att hantera offentlig information. När man använder dessa applikationer ska man beakta att de bygger på molntjänster och att det kan finnas vissa oklarheter vad gäller nivån på informationssäkerheten och dataskyddet.

## 12.16 Deltagande i val

När det gäller valkampanjer finns det endast särskilda bestämmelser om valfinansieringen. I lagen om kandidaters valfinansiering definieras vad som avses med en valkampanj. Enligt 2 § i lagen räknas till valkampanjen den tid som infaller tidigast sex månader före och senast två veckor efter valdagen.

På grund av karaktären hos en ministers politiska verksamhet är det i det närmaste omöjligt att på ett uttömmande sätt fastställa vilka kostnader som ska räknas som kostnader för valkampanjen. En ministers uppgifter omfattar många synliga aktiviteter som inte ingår i valkampanjen. Ministeruppdraget medför många aktiviteter som inte hänför sig till valet, även om de infaller under kampanjtiden. Enligt motiveringen till lagen om kandidaters valfinansiering ska verksamhet som inte direkt hänför sig till rollen som kandidat inte betraktas som kandidatens valkampanj enligt lagen.

Statens revisionsverk övervakar valfinansieringen. På webbplatsen [vaalirahoitus.fi](http://vaalirahoitus.fi), som drivs av revisionsverket, finns material och anvisningar om detta.

En minister måste så tydligt som möjligt skilja sin valkampanj från ministeruppdraget och de ämbetsåtgärder som är knutna till det samt från det berörda ministeriet och dess uppgifter.

Det rekommenderas att en minister så långt det är möjligt tar ut ledighet enligt lagen om ministerarvoden under de viktigaste kampanjdagarna, och denna ledighet ska godkännas vid statsrådets allmänna sammanträde. Under de mest intensiva kampanjdagarna omedelbart före valdagen kan det i vilket fall som helst vara motiverat att ta ut en sammanhängande ledighet. På motsvarande sätt ska även statssekreterare och specialmedarbetare ta ut semester eller begära tjänstledigt om de deltar i ministerns valkampanj.

När det gäller en person som är minister avgör det egentliga syftet med en resa eller annan verksamhet som äger rum under tiden för valkampanjen om det är fråga om en aktivitet som hör till ministeruppdraget. Ett kort program som hör till ministerns tjänsteåligganden gör inte att en resa eller någon annan aktivitet som ministern i själva verket utför inom ramen för valkampanjen omvandlas till en tjänsteresa eller någon annan aktivitet som hör till ministeruppdraget och därmed kan finansieras av staten.

I fråga om ministrars måste dock frågor som gäller säkerhet och tillgänglighet behandlas på ett särskilt sätt. Till en ministers skyldigheter hör tillgänglighet eftersom landets regering alltid måste kunna sammankallas i beslutför form. En minister ska av säkerhetsskäl använda tjänstebil och andra transportarrangemang. En minister kan på grund av sin ställning inte fritt välja hur förflyttningen från en plats till en annan sker.

Vid ministerierna har man av tradition skiljt mellan substanskommunikation och partipolitisk och till val knuten politisk kommunikation. I praktiken kan det i enskilda fall vara svårt att dra en gräns mellan dessa. Den grundläggande principen är att det är partierna och kampanjorganisationerna som informerar allmänheten om ministrarnas ståndpunkter och uttalanden samt tal och resor då de är partipolitiska och knutna till val. Ministerierna svarar inte heller för evenemang eller medierelationer när det gäller ministrars, statssekreterares, specialmedarbetares och partiers kampanjer.

Statsrådets kansli har utfärdat ett särskilt meddelande för att främja öppenheten i fråga om kampanjer och finansiering i samband med val och för att förtydliga en ministers ställning under en valkampanj (Vnk/1827/40/2014).

## 12.17 Ministrarnas medarbetare

Som stöd för statsministern och de övriga ministrarna kan en så kallad politisk statssekreterare utnämnas för ministerns mandatperiod. Statssekreteraren ska ha sin ministers personliga förtroende och tjänsteförhållandet och uppgifterna är knutna till ministerns mandatperiod. Förutom för en enskild minister kan en statssekreterare även utnämnas för en ministergrupp.

Till sin hjälp har statsministern och de övriga ministrarna även specialmedarbetare som är anställda i tjänsteförhållande för viss tid.

Arbetstidslagen tillämpas på statens personal, om inte något slag av arbete eller någon personalgrupp uttryckligen har ställts utanför lagen, såsom i tjänsteförhållande stående personal inom ledningen för ministerier och andra statliga ämbetsverk. Statssekreterare och specialmedarbetare är inte bundna av så kallad ämbetsverksarbetstid (kl. 8–16.21), utan de använder sin arbetstid för tjänsteåligganden enligt behov och ministerns önskemål.

### 12.17.1 Statssekreterare

#### 12.17.1.1 Utnämning och avlöning

Statssekreterarna utnämns vid statsrådets allmänna sammanträde. En minister ska lämna in ett förslag om utnämning av en statssekreterare till statsrådets kansli.

Statsrådets kansli bereder utnämningen och låter göra en (i regel omfattande) säkerhetsutredning enligt säkerhetsutredningslagen om den person som ska anställas. Statsrådet utreder även personens bindningar enligt statstjänstemannalagen.

*Enligt 8 a § i statstjänstemannalagen ska anmälan om bindningar bland annat innehålla en utredning om näringsverksamhet, uppgifter utanför tjänsten, bisysslor och andra bindningar som kan vara av betydelse vid bedömningen av personens förutsättningar att sköta de uppgifter som hör till en tjänsteman inom den högsta tjänstemannaledningen.*

Dessutom ska statsrådets kansli och den blivande statssekreteraren ingå ett sådant karensavtal som avses i 44 a § i statstjänstemannalagen.

*I karensavtalet avtalas om en tidsperiod efter anställningsförhållandet under vilken myndigheten har möjlighet att begränsa tjänstemannens rätt att övergå till ett annat anställningsförhållande eller uppdrag utanför statsförvaltningen eller inleda närings- eller yrkesutövning eller någon annan verksamhet som kan jämföras med förvärvsverksamhet.*

Den tidsbundna begränsningen av rätten att övergå till annan verksamhet träder i kraft om myndigheten bedömer att tjänstemannen om denna övergår från statsförvaltningen till ett annat uppdrag kan utnyttja information som skyddas av karensavtalet. Finansministeriet beslutar om statssekreterarnas löner i enlighet med 26 § i statstjänstemannalagen och 5 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal.

### 12.17.1.2 Ed eller försäkran

En statssekreterare avlägger tjänsteed eller avger tjänsteförsäkran när han eller hon tillträder sin tjänst. Tjänsteeden avläggs eller tjänsteförsäkran avges under statsrådets allmänna sammanträde. I praktiken har eden avlagts eller försäkran avgetts vid det första allmänna sammanträde som ordnas efter det att utnämningen har trätt i kraft.

### 12.17.1.3 Ansvarsområde och ställning

Statsrådet utnämner de politiska statssekreterarna enligt ministrarnas val. Statssekreterarna är därmed knutna till respektive minister, inte respektive ministerium.

En statssekreterares ansvarsområde bestäms enligt ministerns ansvarsområde. När en minister enligt arbetsfördelningen mellan ministrarna har förordnats att sköta uppgifter som hör till ett annat ministeriums ansvarsområde är statssekreterarens ansvarsområde i det ifrågavarande ministeriet detsamma som ministerns. En statssekreterare som utnämns för flera ministrars mandatperiod (en ministergrupp) verkar inom alla de berörda ministrarnas ansvarsområden.

Statssekreteraren är tjänsteman i enlighet med statstjänstemannalagen och har i egenskap av tjänsteman rättsligt tjänsteansvar. Enligt 118 § i grundlagen svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Statssekreterarens ställning är emellertid även politiskt sett knuten till ministern och till det förtroende som denna åtnjuter i riksdagen. Ministern bär politiskt ansvar för statssekreterarens

verksamhet. Om ministern förlorar förtroendet för statssekreteraren utgör detta en grund för att säga upp statssekreteraren.

Statssekreteraren är föredragande vid statsrådet och ministeriet. Ministerns statssekreterare har emellertid inte formell beslutanderätt eller rätt att förbehålla sig beslutanderätt som getts en tjänsteman. I motsats till de övriga statssekreterarna har dock statsministerns statssekreterare rätt att förbehålla sig sådan beslutanderätt.

#### 12.17.1.4 Uppgifter

I 44 § i reglementet för statsrådet föreskrivs om statssekreterarens uppgifter. I praktiken är statssekreteraren ministerns närmaste medhjälpare vid styrningen av den politiska processen och beredningen av politiska ärenden. Statssekreteraren biträder ministern bland annat vid formuleringen av politiska riktlinjer, koordineringen av ministeriernas verksamhet och samordningen av olika ståndpunkter, förverkligandet av regeringens program inom ministerns ansvarsområde samt när det gäller EU-uppdrag och andra internationella uppdrag.

Ministern kan förordna statssekreteraren till sin ställföreträdare när det är fråga om beredning av ärenden. Statssekreteraren kan även företräda ministern i nationella och internationella sammanhang som inte förutsätter ministerns personliga medverkan samt delta som ministerns ställföreträdare i regeringens beredande ministerarbetsgrupper.

Statssekreteraren hör till ministeriets ledning, men har inte några uppgifter som hör till linjeledningen. Statssekreteraren kan tilldelas ledningsuppgifter i olika beredningsprojekt. Kanslichefen är inte underställd statssekreteraren. Kanslichefens uppgifter handlar i första hand om att säkerställa att ministeriets uppgifter sköts effektivt. Reglementet för statsrådet innehåller bestämmelser om uppgiftsfördelningen mellan statssekreteraren och kanslichefen. Ministern är skyldig att övervaka statssekreterarens och kanslichefens uppgifter samt arbetsfördelningen mellan dem.

Statssekreteraren kan inte vara medlem i ministerutskott. Han eller hon kan inte heller vara ministerns ställföreträdare vid statsrådets allmänna sammanträden, vid presidentföredragningar, vid riksdagens plenum eller då ministern besvarar riksdagsspörsmål. I riksdagens utskott kan statssekreteraren uppträda som

ställföreträdare för ministern, förutom i sådana fall då utskottet uttryckligen vill höra ministern.

Statssekreteraren kan delta i beredande ministerarbetsgrupper och ministerutskott enligt följande:

1. Statssekreteraren kan företräda ministern vid regeringens överläggningar, till exempel vid budgetförhandlingar och förhandlingar om planen för de offentliga finanserna, aftonskolor, strategisessioner och andra motsvarande överläggningar som inbegriper hela regeringen.
2. Statssekreteraren kan företräda ministern vid möten i regeringens beredande ministerarbetsgrupper. Om ministern är ordförande i ministerarbetsgruppen är det den vice ordförande som valts inom gruppen som för ordet när den ordinarie ordföranden är förhindrad att delta.
3. Statssekreteraren kan kallas in som sakkunnig till ett möte i ministerutskottet.

#### **12.17.1.5 Bindningarnas offentlighet och uppdatering**

Innan den person som föreslagits utnämns till statssekreterare ska han eller hon på det sätt som beskrivits ovan lämna en utredning om sina bindningar i enlighet med statstjänstemannalagen. Enligt 8 d § i statstjänstemannalagen får myndigheten offentliggöra den högsta tjänstemannaledningens anmälningar om bindningar samt tillstånd för och anmälningar om bisysslor över ett allmänt datanät, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

Efter utnämningen ska statssekreteraren anmäla eventuella ändringar eller upptäckta brister i uppgifterna. För att säkerställa att anmälan om bindningar är uppdaterad rekommenderar finansministeriet att den uppdateras årligen åtminstone i fråga om de uppgifter som offentliggörs i det allmänna datanätet.

#### **12.17.1.6 Statssekreteraren och EU:s ministerråd**

Om en minister är förhindrad att delta i ett möte i Europeiska unionens råd, dvs. ministerrådet, företräds Finland av en annan medlem av statsrådet. Om ingen minister kan delta i rådet har Finland i praktiken företräts av statssekreteraren, av Finlands ständiga representant vid Europeiska unionen eller av dennas ställföreträdare. För att rösträtten ska kunna användas krävs det dock en företrädare på ministernivå

med befogenhet att fatta bindande beslut för regeringen. I de fall en delegation företräds av någon som inte är minister används rösträtten formellt av en annan rådsmedlem. Rösträtten överförs automatisk till den andra rådsmedlemmen. I praktiken är det dock den person som företräder delegationen som framför medlemsstatens ståndpunkt i sitt anförande.

### **12.17.1.7 Resor**

Ministeriernas reseförfarande möjliggör säkra, miljöanpassade och smidiga resor som är ekonomiskt fördelaktiga sett till helheten. I upphandlingar som gäller resor används ramavtal och resetjänsterna köps via en avtalsresebyrå eller avtalsleverantör. Resorna ska bokas i god tid och biljetterna väljas enligt den prisklass som är mest lämplig och fördelaktig med tanke på ändamålet.

Statssekreterarnas tjänsteresor i Finland och utomlands betalas ur anslagen för det ifrågavarande ministeriet. Förordnande om tjänsteresa utfärdas ministeriespecifikt. Alla stamkundsförmåner som tjänsteresor berättigar till (bonuspoäng och förmåner från flygbolag, rederier och hotell, gratis resor och liknande) ska användas för tjänsteresor. Det är förbjudet att använda dem för privata resor.

Ministeriet sörjer för att statssekreterarna får betalkort och reseförsäkringskort. När en statssekreterare reser i egenskap av företrädare för sitt parti betalar partiet alla resekostnader och övriga utgifter i samband med resan. Offentliga medel ska inte användas för privata ändamål eller partiets ändamål.

En särskild föreskrift har utfärdats om transporttjänster (tjänstebil) för medlemmar av statsrådet och ministeriets högsta tjänstemannaledning.

## **12.17.2 Ministerns specialmedarbetare**

### **12.17.2.1 Utnämning och avlöning**

Ministrarnas specialmedarbetare utnämns till ett tjänsteförhållande för viss tid för högst ministerns mandatperiod utan att tjänsten ledigförklaras eller ett meddelande om att den är vakant offentliggörs.



En specialmedarbetare i tjänsteförhållande för viss tid utnämns av statsministern på framställning av vederbörande minister. Ministern ska lämna framställan om utnämningen till statsrådets kansli (personalärenden). Ur tjänstemannarättslig synvinkel står specialmedarbetarna i tjänsteförhållande till statsrådets kansli, men deras arbetsplats är den berörda ministerns ministerium.

Statsrådets kansli bereder utnämningen, låter göra en (normal) säkerhetsutredning enligt säkerhetsutredningslagen och ingår ett karensavtal enligt 44 a § i statstjänstemannalagen med specialmedarbetaren. Specialmedarbetaren kan inte utnämnas förrän detta är klart.

Specialmedarbetarnas löner fastställs och betalas av statsrådets kansli. Lönen fastställs för alla enligt samma grunder, i första hand utifrån utbildning och arbetserfarenhet. Personliga prestationstillägg eller andra tillägg betalas inte.

### **12.17.2 Ansvarsområde, uppgifter och ställning**

Specialmedarbetarnas befattningsbeskrivning beror på ministern och ministeriet, men vanligen bistår de ministern i internationella och finanspolitiska ärenden samt i EU-ärenden och i relationerna med pressen, ministerierna och riksdagen. Deras arbetstid fastställs i huvudsak enligt ministerns önskemål.

I 45 a § i reglementet för statsrådet konstateras det att specialmedarbetarna fullgör de uppgifter som ministern tilldelat dem, utan att vara föredragande vid ministeriet. Specialmedarbetarna ska ges den information som de behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. På motsvarande sätt ska specialmedarbetarna ge tjänstemännen den information som dessa behöver när de sköter sina uppgifter. En specialmedarbetare har rätt att delta i ministeriets ledningsgrupps möten och i andra planerings- och beredningsmöten. De olika ministeriernas arbetsordningar kan innehålla andra bestämmelser som rör specialmedarbetarna.

Specialmedarbetarna använder motsvarande tjänster som tjänstemännen. Det kan handla om resetjänster, hälsovårdstjänster, utbildning och introduktion i ministeriets verksamhet. Det är i regel statsrådets kanslis förvaltningsenhet som ombesörjer dessa tjänster för ministerierna.

Specialmedarbetarna är i ett tjänsteförhållande och på dem tillämpas i huvudsak de bestämmelser som gäller statens tjänstemän. Specialmedarbetarna omfattas av tjänstemännens normala rättigheter och skyldigheter. Både tjänstemän och specialmedarbetare ska sålunda uppföra sig på det sätt som deras ställning och uppgifter förutsätter, så att medborgarnas förtroende för myndighetsverksamheten inte försvagas.

Enligt 15 § i statstjänstemannalagen får till exempel en tjänsteman inte fordra, acceptera eller ta emot en förmån, om detta kan försvaga förtroendet för tjänstemannen eller myndigheten.

Gränsdragningen mellan vilka förmåner som får tas emot och vilka som är förbjudna är dock inte entydig.

För många tjänstemän, bland annat specialmedarbetarna, innebär det samarbete som krävs dagliga kontakter och möten där det förs förhandlingar som gäller uppgiftsområden av politisk karaktär. Mottagande av sedvanlig och skälig gästfrihet äventyrar vanligen inte förtroendet för att tjänsteåliggandena sköts på ett korrekt sätt. Tjänstemännens kontakter med det omgivande samhället är viktiga och bidrar ofta till att tjänsteåliggandena kan skötas på ett framgångsrikt sätt.

Statstjänstemannalagen innehåller närmare bestämmelser om bland annat tjänstemännens uppförande, bisysslor och mottagande av olika förmåner.

Ministerns specialmedarbetare kan sägas upp då det med hänsyn till tjänstens karaktär finns ett godtagbart och motiverat skäl till det. Dessutom kan specialmedarbetarna sägas upp om de förlorar den ministers förtroende för vilkens mandatperiod de har utnämnts.

### 12.17.2.3 Resor

På specialmedarbetarnas tjänsteresor i Finland och utomlands tillämpas statens resereglemente för tjänstemän, statsrådets reseanvisning, ministeriernas eventuella egna reseanvisningar och statens resestrategi. Det som anges i avsnitt 12.13 om försäkring av resor som vidtas av statsrådsmedlemmar gäller även ministrarnas medhjälpare.

Specialmedarbetarnas tjänsteresor i Finland och utomlands betalas ur anslagen för det ifrågavarande ministeriet. Reseförordnanden utfärdas ministeriespecifikt. Ministeriet sörjer för att specialmedarbetarna får betalkort och reseförsäkringskort.

Vid resor måste man alltid kunna avgöra om det är fråga om en tjänsteresa eller om resan vidtas av någon annan orsak, om den till exempel är knuten till partiets verksamhet. Resekostnaderna fördelas enligt detta, och offentliga medel får endast användas för tjänsteresor. När specialmedarbetarna reser i egenskap av företrädare för sitt parti betalar partiet alla resekostnader och övriga utgifter i samband med resan.

### 12.17.3 Medarbetares deltagande i val

#### 12.17.3.1 Att anlita medarbetare för en valkampanj

Utgångspunkten är att man ska skilja mellan dels ministeriet och valkampanjen, dels tjänsteuppdraget och valkampanjarbetet.

Statssekreterarna och specialmedarbetarna biträder ministern i den politiska styrningen. Samtidigt är de tjänstemän och handlar under tjänsteansvar. De ska ha sin ministers personliga förtroende.

Statssekreterarna ska som ministerns medhjälpare och företrädare främja och följa genomförandet av regeringsprogrammet inom ministerns ansvarsområde, biträda ministern med att leda beredningen av ärenden inom ministerns ansvarsområde, tillsammans med kanslichefen sörja för samarbetet mellan ministeriet och de övriga förvaltningsområdena, bistå ministern i beredningen av internationella uppdrag och särskilt EU-ärenden, företräda ministern i enlighet med de uppdrag som ministern ger samt sköta övriga uppgifter som ministern tilldelar statssekreteraren.

Specialmedarbetarna fullgör de uppgifter som ministern tilldelat dem, utan att vara föredragande vid ministeriet. Uppgifterna är i hög grad knutna till ministeruppdraget, för vilket det redogjorts tidigare. Specialmedarbetarna använder de tjänster som tillhandahålls av det ministerium där de arbetar. Specialmedarbetarna är i ett tjänsteförhållande och på dem tillämpas bestämmelserna om statens tjänstemän. Specialmedarbetarna omfattas av tjänstemännens normala rättigheter och skyldigheter.

Att sköta en valkampanj är inte en sådan uppgift som en statssekreterare eller specialmedarbetare kan sköta som ett tjänsteåliggande knutet till ministeruppdraget. Inte heller andra tjänstemän får användas för en valkampanj inom ramen för deras tjänsteåligganden. Däremot är till exempel ministerns sekreterares tjänsteåliggande sådant att sekreteraren även under en valkampanj ska hålla ministerns kalender uppdaterad.

Statssekreterare, specialmedarbetare och andra tjänstemän kan ansöka om semester, utbytesledighet eller tjänstledighet och använda ledigheten till att biträda kandidaten i valarbetet.

Statssekreterares och specialmedarbetares tjänsteresor i Finland och utomlands betalas ur anslagen för det ifrågavarande ministeriet, och beslut om förordnande om tjänsteresa fattas i enlighet med förordningen om och arbetsordningen för ministeriet. När statssekreterare och specialmedarbetare reser i egenskap av företrädare för sitt parti eller i samband med en valkampanj betalar någon annan än ministeriet alla resekostnader och övriga utgifter i samband med resan, exempelvis partiet eller personen själv. Ett kort program som hör till tjänsteåliggandena och som genomförs i samband med en kampanjresa gör inte resan till en tjänsteresa.

Statsrådets kansli har utfärdat ett särskilt meddelande för att främja öppenheten i fråga om kampanjer och finansiering i samband med val och för att förtydliga en ministers ställning under en valkampanj (VNK/1827/40/2014). I meddelande redogörs det även närmare för medarbetarnas ställning i samband med val.

### **12.17.3.2 Medarbetares egen valkampanj**

Statssekreterarna och specialmedarbetarna är tjänstemän på vilka statstjänstemannalagen tillämpas. Även de och andra tjänstemän kan själva ställa upp som kandidater i ett val och bedriva valkampanj för egen del. För detta kan de använda semester, utbytesledighet eller tjänstledighet.

Statssekreterare, specialmedarbetare och andra tjänstemän kan med stöd av yttrandefriheten offentligt framföra sina egna åsikter och de får i enlighet med föreningsfriheten höra till olika föreningar, till exempel ett parti. När det gäller statssekreterare och specialmedarbetare hör de i regel redan till samma parti som den minister som de biträder.

Som utövare av offentlig makt har myndigheter, enskilda ämbetsverk och tjänstemän emellertid ett ansvar för att verksamheten bland annat uppfyller kraven på opartiskhet, oberoende och lika behandling. Tjänstemännen står i ett särskilt förhållande till medborgarna och deras anställningsförhållande medför värderingar och principer som avspeglar detta.

Såsom konstaterades i avsnitt 12.7 är statssekreterare och specialmedarbetare inte bundna av så kallad ämbetsverksarbetstid, utan de använder sin arbetstid för tjänsteåligganden enligt behov och ministerns önskemål. I vissa situationer kan det vara problematiskt för dem att tydligt skilja mellan när de sköter sin tjänst och när de bedriver en kampanj.

Tjänstetid får emellertid inte användas för att bedriva en valkampanj, varför alla tjänstemän ska använda semester eller tjänstledighet för sin kampanj. Detta är särskilt viktigt när det gäller tjänstemän vars egentliga arbetstid inte uteslutande följer ämbetsverksarbetstiden. För deras del måste det i fråga om varje dag som används för en valkampanj tydligt framgå att kampanjen inte till någon del sköts i tjänsteställning eller som tjänsteåliggande. Statliga medel får inte i någon form användas till att finansiera eller ens indirekt stödja kandidatens valkampanj.

På grund av sin ställning måste alla tjänstemän även när de inte är i tjänst uppföra sig sakligt, korrekt och i enlighet med de allmänna kraven på lämplighet. När tjänstemän bedriver valkampanj måste de särskilt noga se till att inga bindningar eller intressekonflikter försvagar förtroendet för tjänstemannens opartiskhet eller för myndighetsverksamheten rent generellt eller strider mot ett sådant uppförande som förutsätts av någon i tjänstemannaställning. Staten och statsrådet måste tydligt särskiljas från det personliga valarbetet, så att det inte uppstår misstanke om verksamhet som försvagar trovärdigheten och opartiskheten.

Liksom ministrarna måste även statssekreterarna, specialmedarbetarna och andra tjänstemän från fall till fall avgöra om det i vissa fall är skäl att förtydliga i vilken egenskap och roll de utövar verksamhet eller yttrar sig, så att det inte råder någon tvekan om huruvida de agerar i egenskap av valkandidat eller i någon annan roll. Även i detta fall gäller det som konstateras i meddelandet om att ministeriet inte ersätter utgifter orsakade av en valkampanj, oberoende av om det handlar om resekostnader eller andra utgifter.

SNELLMANSGATAN 1 A, HELSINGFORS  
PB 23, 00023 STATSRÅDET  
[valtioneuvosto.fi/sv/](http://valtioneuvosto.fi/sv/)  
[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

ISBN: 978-952-287-899-1 PDF  
ISSN: 2490-0966 PDF