Betänkande EkUB 3/2019 rd– RP 63/2019 rd

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet (RP 63/2019 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- riksdagens talman Matti Vanhanen, riksdagen
- direktör Mikko Koiranen, Statens revisionsverk
- konsultativ tjänsteman Jarmo Huotari, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Minna Tukiainen, arbets- och näringsministeriet
- direktör Hannu Kemppainen, Business Finland Oy
- ombudsman Tapio Anttila, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- chefsjurist Jorma Jaalivaara, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- professor Olli Mäenpää
- politices licentiat Osmo Soininvaara.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Liisa Välikangas.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet ändras. Syftet är att ändra den reglering som gäller Sitras förvaltningsstruktur så att den stärker fondens parlamentariska och övergripande styrning. Enligt förslaget ska Sitra ha ett eget, från riksdagens bankfullmäktige separat förvaltningsråd, och det föreslås att antalet medlemmar i förvaltningsrådet ökas. Förvaltningsrådets uppgifter föreslås bli oförändrade till väsentliga delar så att Sitras nuvarande ställning som en oavhängig aktör säkras. Det föreslås dock att vissa av förvaltningsrådets uppgifter preciseras i förhållande till Sitras styrelses uppgifter. Också bestämmelserna om förfarandet vid val av medlemmar i styrelsen och styrelsens sammansättning föreslås bli ändrade så att de bättre motsvarar Sitras verksamhetsmässiga behov. Överombudsmannen ska inte längre vara sty-

relseledamot. Styrelsens ställning i förhållande till överombudsmannen föreslås också bli stärkt, och styrelsens uppgifter preciseras. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Syftet med propositionen är att stärka Sitras parlamentariska och övergripande styrning och ledning samt dess ledningssystem. Därför ska Sitras förvaltningsstruktur ändras så att Sitra har ett eget, från riksdagens bankfullmäktige separat förvaltningsråd. Samtidigt ändras bestämmelserna om styrelsens sammansättning för att bättre kunna säkerställa den sakkunskap som krävs vid planeringen av fondens verksamhet. De nu aktuella ändringarna grundar sig på det arbete som utförts av den parlamentariska arbetsgrupp med uppdrag att se över Sitras uppgifter, förvaltning och finansiering som tillsattes den 21 december 2018 och dess slutrapport, som lades fram den 29 mars 2019.

I sina tidigare betänkanden om Sitras verksamhetsberättelse och lagstiftningen om Sitra har utskottet lyft fram Sitras roll som oberoende framtidsaktör som initierar samhällsdebatt. Samtidigt har utskottet ansett det viktigt att effektivisera samarbetet och dialogen mellan Sitra och riksdagen. Genom den här propositionen eftersträvas båda dessa mål. Ekonomiutskottet anser att propositionen är motiverad och tillstyrker lagförslaget, men med följande motiveringar och preciseringar.

Sitras oberoende ställning

Man har strävat efter att trygga Sitras självständiga ställning och dess verksamhetsförutsättningar genom lagändringar som gjordes 2018 och med hjälp av den ovannämnda parlamentariska arbetsgruppen. De nu föreslagna ändringarna grundar sig på den parlamentariska arbetsgruppens arbete, och deras syfte är att ytterligare stärka verksamhetens oberoende och genomslagskraft. Ändringarna överensstämmer också med de reformbehov som ekonomiutskottet påtalat i sina ställningstaganden om Sitra, senast i sitt betänkande om Sitras årsberättelse (EkUB 1/2019 rd — B 1/2019 rd). De ligger också i linje med den utvärdering av Sitra som publicerades i augusti 2019. I dessa betonas såväl behovet av att trygga Sitras oavhängighet som behovet av parlamentarisk styrning och kontroll samt öppenhet. Man kan också ana vissa spänningar mellan dessa olika syftemål. Nyttan av en tankesmedja grundar sig på möjligheten att lägga fram nya och också kontroversiella idéer. Man måste kunna styra och övervaka Sitras effektivitet och ansvarstagande, men detta får inte ske på bekostnad av Sitras oberoende och får inte leda till att man i alltför hög grad undviker risktagning eller diskussioner som kan ge upphov till kontroverser. Sitras verksamhet ska även fortsättningsvis vara experimentell och framtidsorienterad.

Utskottet betonar att Sitra är en självständig tankesmedja och att det är viktigt att Sitras rättsliga ställning är så tydlig som möjligt. Sitras självständiga rättsliga ställning är också kopplad till ett ekonomiskt och operativt oberoende. Detta ligger också i linje med utgångspunkterna i det föreliggande förslaget. Sitras ställning som en självständig offentligrättslig fond har beskrivits bland annat i riksdagens justitieombudsmans beslut av den 8 juni 2016. Sitra kan jämställas med de offentligrättsliga inrättningar som avses i de allmänna förvaltningslagarna, och dess verksamhet regleras förutom av speciallagen också av de allmänna förvaltningsrättsliga normerna. Detta har

konstaterats också tidigare i samband med revideringen av bestämmelserna om Sitra (EkUB 23/2018 rd — RP 192/2018 rd). I den skrivning som behandlas i detaljmotiveringen nedan är det således fråga om en preciserande ändring som i sig motsvarar det gällande rättsläget. Ekonomiutskottet anser dock för konsekvensens och tydlighetens skull att det är viktigt att Sitras självständiga rättsliga ställning tydligt konstateras också i lagen om Sitra och att detta också annars ska vara utgångspunkten för tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna om Sitra.

Förvaltningsrådet

Syftet med ett eget förvaltningsråd som är separat från bankfullmäktige är att möjliggöra och säkerställa att förvaltningsrådet genom sin sakkunskap, sin strategiska nivå och sin framtidsorientering stöder styrningen av Sitras huvudlinjer. Enligt 8 § i den gällande lagen består Sitras förvaltningsråd av de bankfullmäktige som riksdagen tillsätter. Bakgrunden till bestämmelsen är Sitras historia som en del av Finlands Bank. Sitra blev en självständig offentligrättslig juridisk person 1990, men i det sammanhanget ändrades inte den reglering enligt vilken bankfullmäktige bildar Sitras förvaltningsråd.

Ekonomiutskottet anser att förslaget om ett separat förvaltningsråd är befogat. Det tryggar bättre än för närvarande den sakkunskap och tidsanvändning som behövs vid styrningen av Sitras huvudlinjer. Sitras verksamhet avviker innehållsmässigt väsentligt från bankfullmäktiges uppgifter, som gäller förvaltningen av och verksamheten vid Finlands Bank. Ekonomiutskottet anser det motiverat att i valet av medlemmar beakta särskilt den framtidsorienterade expertis som nämns i motiveringen och som anknyter till näringslivet och ekonomin, samhälleliga fenomen, lärande och planering av fondens verksamhet. Ekonomiutskottet anser dock att det är viktigt att lagstiftningen inte i alltför stor detalj begränsar förvaltningsrådets arbetssätt eller den sakkunskap som krävs, utan att regleringen också gör det möjligt att beakta framtida strategiska ändringsbehov och prioriteringar som ändras över tid. Förvaltningsrådet kan vid behov utnyttja nya arbetssätt i sitt arbete, och regleringen ställer inga hinder för att organisera arbetet till exempel genom att utnyttja arbetsutskott eller arbetssektioner. Ekonomiutskottet anser det också motiverat att förvaltningsrådet i enlighet med förslaget ska ha 13—17 medlemmar. Utgångspunkten för regleringen är att den storlek på förvaltningsrådet som föreslås i bestämmelsen på ett tillräckligt omfattande sätt tryggar parlamentarisk representation och små riksdagsgruppers representation. Det spelrum som ges i bestämmelsen gör det möjligt att beakta de aktuella politiska styrkeförhållandena. Enligt den utredning som ekonomiutskottet fått är avsikten att riksdagsgrupperna ska komma överens om användningen av spelrummet som en del av en större helhet där också gruppernas representation i andra förvaltningsråd beaktas.

Styrelse och överombudsman: val, ställning och uppgifter

Genom förslaget ändras bestämmelserna om styrelsens sammansättning så att de beaktar kompetensbehoven i samband med Sitras verksamhetsplanering och dess prioriterade områden. Detta innebär att också de styrelsemedlemmar som företräder statsrådet i enlighet med Sitras prioriteringar kan företräda de ministerier till vars ansvarsområden de ärenden som behandlas i styrelsen huvudsakligen hör. Ekonomiutskottet betonar vikten av att beakta behovet av expertis vid valet av styrelse och anser att den föreslagna bestämmelsen förbättrar möjligheterna att beakta den sakkunskap som behövs i styrelsen. Ekonomiutskottet anser samtidigt att det inte finns skäl att när-

mare på författningsnivå definiera den sakkunskap som behövs, utan att den ska motsvara de föränderliga strategiska prioriteringar som Sitras verksamhet förutsätter. Utskottet anser det vara viktigt att bedöma om ministeriernas representation i fortsättningen också kunde ordnas till exempel genom ämbetsverk som företräder ett ministeriums förvaltningsområde, om detta bättre motsvarar behovet av expertis i fråga om prioriteringarna i verksamheten.

I fråga om överombudsmannens ställning föreslås det ändringar i lagens 9—12 §. Överombudsmannen ska inte längre vara styrelsemedlem. Ekonomiutskottet anser en sådan ändring vara motiverad. Det föreslagna regleringssättet motsvarar de principer som i regel tillämpas i motsvarande organisationer. Överombudsmannen har dock närvarorätt och yttranderätt vid styrelsens sammanträden. Detta kan anses motiverat och konsekvent också med tanke på att överombudsmannen är föredragande vid styrelsens möten. Styrelsen kan också fatta beslut i ärenden som hör till överombudsmannens uppgifter i enskilda fall. Bestämmelsen betonar styrelsens chefsstatus i förhållande till överombudsmannen. Ekonomiutskottet påpekar dock att den sistnämnda bestämmelsen ska tillämpas endast i undantagsfall och att tillämpningen av den inte får leda till oklarheter i behörighets- och ansvarsförhållandena mellan styrelsen och överombudsmannen.

DETALJMOTIVERING

1 §. Ekonomiutskottet föreslår en preciserande skrivning i 1 § om att Sitra är en självständig offentligrättslig fond som står under riksdagens garanti och där förvaltningen övervakas och principerna för verksamheten beslutas av ett förvaltningsråd som utses av riksdagen. Skrivningen ändrar inte det gällande rättsläget men förtydligar Sitras juridiska ställning som en fond som står under riksdagens garanti. En motsvarande bestämmelse om Folkpensionsanstalten finns i 1 § i lagen om Folkpensionsanstalten. Ekonomiutskottet anser att skrivningen för sin del också betonar Sitras oberoende ställning, som bör vara utgångspunkten vid tolkningen av bestämmelserna om Sitra och vid fastställandet av principerna för förvaltningen och verksamheten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

> *Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 63/2019 rd med ändringar.* ***(Utskottets ändringsförslag)***

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen Jubileumsfonden för Finlands självständighet (717/1990) 1 § 2 mom, 8 §, 9 § 1, 4 och 8 punkten samt 10—12 §,

av dem 1 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1252/1999, 8 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1252/1999 och 10 § sådan den lyder i lag 1366/2018, samt

fogas till lagen en ny 8 a § som följer:

1 §

— —

Fonden är en självständig offentligrättslig fond som står under riksdagens garanti och där förvaltningen övervakas och principerna för verksamheten beslutas av ett förvaltningsråd som utses av riksdagen. Den får i sin verksamhet använda benämningen Sitra.

— —

8 §

Fondens förvaltning sköts av förvaltningsrådet, styrelsen och överombudsmannen.

Förvaltningsrådet har minst 13 och högst 17 medlemmar.

Riksdagen väljer medlemmarna i förvaltningsrådet vid valperiodens första riksmöte. De inleder sitt uppdrag så snart valet har förrättats och deras uppdrag pågår till dess att val av medlemmar i följande förvaltningsråd förrättas.

Förvaltningsrådet väljer inom sig en ordförande och en vice ordförande.

8 a §

Medlemmarna i förvaltningsrådet får ett årsarvode, som uppgår till en femtedel av det årsarvode med samtliga tidsbestämda höjningar som betalas till riksdagsledamöterna enligt lagen om riksdagsmannaarvode (328/1947).

Förvaltningsrådets ordförande och vice ordförande får därtill ett årsarvode som för ordföranden är hälften och för vice ordföranden en femtedel av årsarvodet för medlemmarna i förvaltningsrådet. Varje månad utbetalas en tolftedel av årsarvodet.

Förvaltningsrådets medlemmar får för varje sammanträde ett sammanträdesarvode som uppgår till en tredjedel av månadsarvodet.

Förvaltningsrådet beslutar om sekreterarens arvode.

Arvoden till förvaltningsrådets medlemmar och de övriga kostnaderna för förvaltningsrådets verksamhet betalas med fondens medel.

9 §

Förvaltningsrådet har till uppgift att övervaka fondens förvaltning och besluta om verksamhetsprinciperna. Förvaltningsrådet ska i synnerhet

1) utse och entlediga styrelsens ordförande, vice ordförande och övriga medlemmar samt på framställning av styrelsen överombudsmannen, och besluta om deras arvoden och löneförmåner,

— —

4) årligen fastställa en ekonomi- och verksamhetsplan för de följande fyra åren,

— —

8) besluta om ansvarsfrihet för styrelsemedlemmarna och på framställning av styrelsen för överombudsmannen,

— —

10 §

Styrelsen har minst fem och högst sju medlemmar. Till medlemmar i styrelsen ska utses personer som företräder den sakkunskap som krävs vid planeringen av fondens verksamhet, och av dem ska högst tre personer representera de ministerier till vars ansvarsområden de ärenden som behandlas i styrelsen huvudsakligen hör.

Statsrådets allmänna sammanträde ska på föredragning från finansministeriet göra en framställning till förvaltningsrådet om representanter för ministerierna.

11 §

Styrelsen ska sörja för fondens förvaltning och se till att fondens verksamhet ordnas på ett ändamålsenligt sätt.

Styrelsen sammanträder på kallelse av ordföranden eller, om denne har förhinder, av vice ordföranden. Styrelsen är beslutför då mötets ordförande och minst hälften av de andra valda medlemmarna är närvarande. Ärendena avgörs med enkel majoritet. Om rösterna faller lika, avgör ordförandens röst.

Styrelsens mandatperiod är två år.

Styrelsen kan i enskilda fall fatta beslut i ärenden som hör till överombudsmannens uppgifter.

12 §

Överombudsmannen har till uppgift att sköta fondens förvaltning samt att utveckla fondens verksamhet enligt förvaltningsrådets och styrelsens anvisningar och föreskrifter.

Överombudsmannen har närvarorätt och yttranderätt vid styrelsens sammanträden.

———

Denna lag träder i kraft den 20 .

Riksdagen utser det nya förvaltningsrådet när denna lag trätt i kraft. Den nuvarande styrelsen fortsätter högst till utgången av 2020. Lagens 10 och 11 § tillämpas efter ikraftträdandet av lagen på val av ny styrelse och på styrelsens sammansättning, uppgifter, beslutsfattande och mandatperiod. Lagens 12 § 2 mom. om överombudsmannens närvarorätt och yttranderätt vid styrelsens sammanträden tillämpas från ikraftträdandet av denna lag.

———

Betänkande EkUB 3/2019 rd

Helsingfors 5.12.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
vice ordförande Arto Pirttilahti cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Hussein al-Taee sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väätäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Olli Immonen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.

RESERVATION

Motivering

I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet finns det en punkt som inskränker den parlamentariska makten. Sannfinländarna anser att motiveringen till den kan ifrågasättas.

I 9 § 8 punkten i lagförslaget föreslås det att förvaltningsrådet ska besluta om ansvarsfrihet för överombudsmannen på framställning av styrelsen. Sannfinländarna anser detta vara en minskning av förvaltningsrådets makt. Förvaltningsrådet bör förbehållas en självständig rätt att besluta om ansvarsfrihet för överombudsmannen.

I fråga om Sitras personal begränsar sig propositionens konsekvenser till överombudsmannen. Han eller hon ska inte längre att vara styrelsemedlem utan fungera som föredragande vid styrelsens möten. Överombudsmannen har dock närvaro- och yttranderätt i styrelsen. Förvaltningsrådet väljer och entledigar även fortsättningsvis överombudsmannen, men detta sker på framställning av styrelsen.

Hittills har alltså Sitras förvaltningsråd om det så vill kunnat besluta om ansvarsfrihet för överombudsmannen. Enligt regeringens proposition kan förvaltningsrådet rösta om ansvarsfrihet för överombudsmannen bara på framställning av Sitras styrelse. Eftersom Sitras styrelse till stor del består av representanter för ministerierna, alltså i praktiken den sittande regeringen, kan RP 63/2019 rd tolkas som en inskränkning av den parlamentariska makten med den baktanken att riksdagen inte ska kunna entlediga överombudsmannen utan att initiativet kommer från statsrådet.

På ovannämnda grunder motsätter sig sannfinländarna ändringen som gäller beslutande om ansvarsfrihet för överombudsmannen.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 5.12.2019

Veikko Vallin saf
Sakari Puisto saf
Minna Reijonen saf