

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 43/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om statsrådet och vissa lagar i samband med den

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 januari 2003 en proposition med förslag till lag om statsrådet och vissa lagar i samband med den (RP 270/2002 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall lämna utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Seija Salo, statsrådets kansli
- justitiekansler Paavo Nikula

- statssekreterare Antti Satuli, utrikesministeriet
- regeringsråd Tarja Hyvönen, inrikesministeriet
- regeringsråd Miliza Vasiljeff och konsultativ tjänsteman Tuomas Pöysti, finansministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande från
— justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om statsrådet som skall innehålla de centrala bestämmelserna om statsrådets organisation, avgörandet av ärenden samt beslutsordningen vid statsrådets allmänna sammanträde och i ministerierna. Den föreslagna ersätter den gällande lagen om statsrådet från 1922.

I den föreslagna lagen samlas de centrala bestämmelserna om statsrådet, som för närvarande i stor utsträckning finns på förordningsnivå. Propositionen förutsätter också att det nuvarande reglementet för statsrådet, som gäller som en förordning av statsrådet, totalrevideras och att statsrådsförordningarna om ministerierna och de

som ministerieförordningar utfärdade arbetsordningarna för ministerierna ses över.

Den föreslagna lagen ger statsministern en starkare ställning. Lagen får uttryckliga bestämmelser om statsministerns uppgift att övervaka förverkligandet av regeringsprogrammet genomförs, vara ordförande för de lagstadgade ministerutskotten samt svara för att beredningen behandlingen av ärenden som avgörs i Europeiska unionen samordnas i statsrådet. Statsministerns formella ställning genom vissa procedurbestämmelser. Befogenheten att förordna ställföreträdare för ministrarna föreslås bli överförd från republikens president till statsrådet. Möjligheten att utnämna ministrar utan portfölj slopas.

Ministeriernas föreslås få förstärkning i sin ledning genom att det vid behov kan tillsättas statssekreterare som biträder ministrarna. Behovet av statssekreterare skall avgöras i samband med att en ny regering bildas. Statssekreteraren, som skall ha sin ministers personliga förtroende, utnämns för ministerns mandatperiod. Han eller hon skall som ministerns närmaste medhjälpare ha hand om uppgifter med anknytning till den politiska styrningen och beredningen av ärenden. Han eller hon skall biträda ministern när det gäller formulering av politiska riktlinjer, koordinering mellan ministerierna och samordningen av ståndpunkter, genomförandet av regeringsprogrammet inom ministerns ansvarsom-

råde samt med EU-uppdrag och andra internationella uppdrag. Statssekreterarna jämställas med kanslicheferna i ledningen för ministeriet.

Den nya lagen om statsrådet ger ministerutskotten en starkare ställning vid beredningen av vissa centrala ärendegrupper som skall avgöras i statsrådet.

I propositionen föreslås också ändringar i statstjänstemannalagen och i lagen om utrikesförvaltningen.

Lagarna avses träda i kraft då den nya regering som utnämns efter riksdagsvalet 2003 tillträder. Bestämmelser om lagarnas ikraftträdande föreslås bli utfärdade genom en förordning av statsrådet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår en ny lag om statsrådet som skall innehålla de centrala bestämmelserna om statsrådets organisation och indelning i ansvarsområden, avgörandet av ärenden och beslutsordningen vid statsrådets allmänna sammanträden och i ministerierna.

Det är absolut nödvändigt, menar förvaltningsutskottet, att lagen om statsrådet (78/1922) revideras. Ett argument för en totalrevidering är, om inte annat, de faktum att de nuvarande bestämmelserna är osystematiska och osammanhängande och uppvisar stora luckor. Självfallet bör också reglementet för statsrådet samtidigt förnyas.

Utskottet har utifrån sitt behörighetsområde tagit ställning till bestämmelserna om ministerierna och om statssekreterarna.

Bestämmelserna gällande ministerier

I propositionen föreslås att ministerierna skall namnges i lagen om statsrådet.

Utskottet anser denna lösning vara befogad och konstaterar att de gällande reglerna tillkommit utan utskottets medverkan. Att inrätta ett

helt nytt ministerium eller indra ett existerande får så stora samhällseliga konsekvenser att det bör ske efter noggrant övervägande och utifrån en proposition som uttryckligen lämnas i detta syfte. Frågan om att inrätta eller indra ett ministerium är inte bara en statsrådsintern angelägenhet utan har en större samhällselig betydelse. Även om den föreslagna nya lagen saknar bestämmelser om ministeriernas behörighetsområden och uppdelningen av ärendena mellan ministerierna, kan ett beslut om ett ministeriums hela existens de facto få återverkningar inom förvaltningsorganisationen även på nivåer under ministerinivå. Dessutom har den nuvarande linjen att använda uttrycket "vederbörande ministerium" för det behöriga ministeriet bidragit till att regleringen innehållsligt blivit oskarp.

Propositionen bygger på att bestämmelserna om ministeriernas ansvarsområden och om ärenden som hör till alla ministerier skall ingå i reglementet för statsrådet. Detta är ett sätt att anpassa möjligheten att smidigt utveckla statsrådets organisation och verksamhet till riksdagens roll i beslutsfattandet. Självfallet bestäms ett enskilt ministeriums uppgifter också av sektorlagstiftningen.

Bestämmelserna om ministerierna måste enligt förvaltningsutskottets mening absolut god-

kännas i den form regeringen föreslagit. Bestämmelserna står också i samklang med de allmänna principerna för utveckling av förvaltningen, anser utskottet.

Statssekreterare

Ministerierna föreslås få förstärkning i sin ledning genom att det vid behov utnämns en statssekreterare med uppgift att biträda ministern. Meningen är att statssekreteraren skall vara ministrarnas närmaste medhjälpare i uppgifter som har med politisk styrning och beredning att göra.

Utskottet noterar att det har ansetts föreligga ett behov av att stärka den politiska styrningen i ministerierna. Ministrarnas arbetsbörda har ökat så mycket att de inte längre klarar av att effektivt leda sina ministerier.

Av propositionens motivering framgår att ministern kan förordna statssekreteraren till sin ställföreträdare när det är fråga om beredning av ärenden där ministrarnas personliga medverkan inte krävs. På denna punkt vill utskottet lyfta fram en sak, nämligen att det med tanke på vårt lands ställning är viktigt att ministrarna också i framtiden deltar i Europeiska unionens råd som representanter för Finland. Detta förfarande får ett eventuellt system med statssekreterare inte rucka på.

Det nya systemet utgår från att statssekreteraren skall följa ministrarnas anvisningar och statssekreteraren skall åtnjuta förtroende från ministern, som bär det politiska ansvaret inför riksdagen. Statssekreterarna skulle vid sidan av kanslicheferna höra till ministeriernas högsta tjänstemannaledning. Däremot är statssekreterarens uppgifter beroende av ministern. Ministeriernas kanslichefer blir inte underställda statssekreterarna eftersom statssekreteraren inte får rätt att förbehålla sig avgörandet av ärenden som hör till kanslichefen. Men i praktiken kan det uppstå problem kring behörigheten. I sista hand kan statssekreteraren då åberopa vad ministern, alltså chefen för ministeriet, anser, något som ministrarnas specialmedarbetare de facto redan nu kan göra.

Kanslichefernas uppgifter skulle i framtiden inrikta sig framför allt på den administrativa ledningen och på resultatstyrningen av ministerierna. Uppgiftsfördelningen mellan statssekreterare och kanslichefer skulle närmare regleras i reglementet för statsrådet. I praktiken skulle också ministern påverka denna uppgiftsfördelning på samma sätt som i dag när det gäller ledningen av ministeriet och verksamheten där.

Experter som utskottet hört har ansett att systemet med statssekreterare inte är problemfritt. Det är detaljer i regelverket som påtalats, främst regleringen till följd av statssekreterarnas status som skiljer sig från normal tjänstemannastatus, samt om hur systemet skall fungera i praktiken. Här har man bl.a. kastat fram frågan hur ett på ministrarnas förtroende byggande uppdrag av politisk karaktär skall kunna anpassas till det tjänstemannarättsliga systemet. Utskottet är trots allt av den mening att problemen kan lösas antingen utifrån det system som föreslås i propositionen eller något annat system.

Andra överväganden

Utskottet vill fästa grundlagsutskottets uppmärksamhet på att följande precisering bör göras i det föreslagna 5 § 3 mom. i statstjänstemannalagen: "Andra tjänster än sådana som specificeras i statsbudgeten överförs till en annan enhet inom samma ämbetsverk genom beslut av detta, om inte något annat stadgas genom förordning av statsrådet, och till ett annat ämbetsverk inom samma ministeriums förvaltningsområde genom beslut av ministeriet."

Dessutom finns det all anledning att ha samma ordning i förteckningen i 26 § 3 punkten i det andra lagförslaget som i 7 § 1 mom. 2 punkten.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

FvUU 43/2002 rd — RP 270/2002 rd

Helsingfors den 6 februari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Nils-Anders Granvik /sv
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd

Paula Lehtomäki /cent
Pekka Nousiainen /cent
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
ers. Pertti Hemmilä /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.