

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2002 rd

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

#### 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

##### *Utlåtande*

I enlighet med riksdagens beslut har förvaltningsutskottet lämnat utlåtande om propositionen (FvUU 43/2002 rd). Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsrådet Seija Salo, statsrådets kansli
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränti
- kansler (emeritus) Jaakko Nousiainen
- minister Esko Rekola
- f.d. ambassadör, statssekreterare Antti Satuli
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

#### PROPOSITIONEN

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

Den föreslagna lagen ger statsministern en starkare ställning. Ministerierna föreslås få förstärkning i sin ledning genom att de vid behov kan tillsätta statssekreterare som biträder ministrarna. Behovet av statssekreterare skall avgöras i samband med att en ny regering bildas. Statsse-

kreterarna jämställs med kanslicheferna i ledningen för ministerierna.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft när en ny regering utnämns efter riksdagsvalet 2003.

I motiveringen till lagstiftningsordningen framhålls att de föreslagna bestämmelserna huvudsakligen har samband med 5 kap. i grundlagen, där det föreskrivs om republikens president och statsrådet. Regeringen har inte sett något hinder för att behandla förslaget i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Allmän motivering**Allmän bedömning*

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

I samband med grundlagsreformen påtalade grundlagsutskottet att lagen om statsrådet behövde ses över (GrUB 10/1998 rd, s. 19—20). Det upprepade sin åsikt i samband med behandlingen av delreformen av lagen om statsrådet (GrUB 12/1999 rd, s. 3/II).

*Politiska statssekreterare.*

*Förslaget.* Regeringen föreslår att ledningen i ministerierna skall få förstärkning genom att ministrarna vid behov kan utnämna statssekreterare som bistår dem. Riksdagen godkände i samband med grundlagsreformen ett uttalande om behovet av att utreda möjligheterna att förstärka ledarskapsfunktionerna i ministerierna (RSV 262/1998 rd).

Meningen är att behovet av statssekreterare skall bedömas när en ny regering bildas och att statssekreterare inte nödvändigt behöver utnämnas i alla ministerier och för varje minister. Statssekreteraren är ministerns närmaste hjälp vid den politiska styrningen och beredningen av ärenden. Ministern bär det politiska ansvaret för statssekreterarens verksamhet.

Ministern kan förordna statssekreteraren till sin ställföreträdare i beredningen av ärenden. Därmed kan statssekreteraren företräda ministern i sammanhang som inte förutsätter ministerns personliga medverkan. Statssekreteraren kan medverka i förberedande ministerarbetsgrupper och ministerutskott i stället för ministern, med undantag för lagfästa ministerutskott. Däremot kan statssekreteraren inte vara ministerns ställföreträdare vid statsrådets sammanträden, presidentföredragningar och riksdagens plenum. Statssekreteraren kan uppträda för ministern i riksdagens utskott, om utskottet inte ut-

tryckligen vill höra ministern. Statssekreteraren kan också representera ministern vid internationella konferenser och möten. Detta gäller också arbetet och kontakter i Europeiska unionen, om det inte är nödvändigt för ministern att delta personligen. Vid behov kan statssekreteraren agera ställföreträdare för ministern också vid EU:s ministerråds ordinarie möten.

Statsrådet utnämner statssekreteraren som valts av den behöriga ministern. Tjänsten tillsätts utan att ledigförklaras eller att det meddelas att den kan sökas. Statssekreteraren hör vid sidan av kanslichefen till ministeriets högsta tjänstemannaledning. Kanslichefen är inte underställd statssekreteraren. Som tjänsteman handlar statssekreteraren under tjänstemannaansvar och som föredragande under föredragandeansvar. Statssekreteraren är politiskt bunden vid ministern och ministerns förtroende i riksdagen.

*Bedömning.* Utskottet har den uppfattningen att statssekreterarens tjänstemannaställning rimmar illa med de tilltänkta procedurerna i propositionen. De understryker ministerns förtroende som den bärande tanken i systemet. Statssekreterarnas tilltänkta tjänstemannastatus bör kanske ses mot ambitionen att kunna delegera också sådana uppgifter till statssekreterarna som kan anses innebära utövning av offentlig makt. Enligt motiveringen får statssekreteraren förbehålla sig rätten att avgöra ett ärende som hans eller hennes underlydande annars skulle få avgöra. Av 37 § 2 mom. i utkastet till reglemente för statsrådet framgår att statssekreteraren dessutom får förbehålla ministern att avgöra ett ärende som hör till ministern. Enligt 44 § i utkastet handlägger statssekreteraren de ärenden som ministern tilldelar honom eller henne. Formuleringen antyder att ministern kan ge statssekreteraren formell beslutsbefogenhet i vissa frågor. Statssekreteraren föreslås också ha rätt att föredra ärenden i ministeriet och statsrådet. Utskottet anser att bestämmelser av detta slag som utfärdas på förordningsnivå är tvivelaktiga i ljuset av 6 § i lagförslaget. Statssekreterarens ställning i

ministerieorganisationen måste utredas ytterligare. Särskilt problematisk förefaller det ur kanslichefens synvinkel att statssekreteraren får formell chefsstatus som direktör för ministeriets tjänstemän. Med anledning av det ovan sagda tillstyrker utskottet inte det föreslagna systemet med statssekreterare. Men behovet av att förstärka ministeriernas politiska ledarskap har ingalunda minskat sedan grundlagen stiftades. Situationen blir knappast bättre av att den glidit statsrådet ur händerna på så vis att ett par ministrar utöver de 27 specialmedarbetarna i statsbudgeten har en eller två andra medarbetare och att det vid flera ministerier finns personer med tjänstebenenämningen konsultativ tjänsteman som de facto är ministrarnas politiska medarbetare.

#### *Andra synpunkter*

*Statsministerns ställning.* Grundlagsutskottet ansåg i samband med grundlagsreformen att när författningar på lägre nivå om statsministerns uppgifter revideras bör en allmän konsolidering av statsministerns ställning inom ramen för 66 § i grundlagen tas under övervägande (GrUB 10/1998, s. 20/II). Statsministern kunde t.ex. tillåtas bestämma när en behörighetstvist mellan ministerierna eller ett ärende som på något annat sätt gäller statsrådets arbete skall föredras vid allmänt sammanträde och vilken minister som då skall föredra det. Föreslagna 22 § 2 mom. är lämpligt med avseende på detta. De nya bestämmelserna i 3 § 2 och 3 mom. innehåller behövliga markeringar av statsministerns ställning.

*Anställningsfrågor som anknyter till ministeruppdraget.* I lagen om medlemmarnas av statsrådet arvode föreskrivs om ministerarvodena. Om andra anställningsfrågor som anknyter till ministeruppdraget, som semestrar, finns inga bestämmelser på lagnivå. Sådana finns inte heller i det föreliggande lagförslaget, vilket med hänsyn till lagsystematiken är helt på sin plats.

Det är principiellt och framför allt med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen olämpligt att medlemmarna av statsrådet helt ställs utanför lagstiftningen i frågor som dessa. Utskottet anser att regeringen har all orsak att låta utreda vilka an-

ställningsfrågor i anknytning till ministeruppdraget som behöver regleras.

#### *Detaljmotivering*

##### **Det första lagförslaget**

*1 §. Statsrådets organisation.* I paragrafen räknas ministerierna i statsrådet upp. I 68 § 3 mom. i grundlagen sägs att det högsta antalet ministerier och de allmänna grunderna för inrättande av ministerier fastställs genom lag. Utskottet anser att förslaget i propositionen uppfyller kraven i grundlagen. Det innebär att statsrådslagen måste ändras för att ett nytt ministerium skall kunna inrättas. Detta står helt i samklang med riksdagens uttalade ståndpunkt t.ex. i samband med grundlagsreformen.

*6 §. Statssekreterare.* Av de orsaker som nämns i den allmänna motiveringen har utskottet ändrat paragrafen så att den inte medger ett allmänt system med statssekreterare. Men biträdande statssekreterare för statsministern som nu kan fortfarande motiveras och därför har utskottet kompletterat paragrafen med bestämmelser om detta.

*8 §. Ansvarsområdena i internationella ärenden.* Paragrafens 1 mom. är i princip en uttömmande förklaring av ansvarsfördelningen mellan ministerierna i internationella ärenden. Principen modifieras i 2 och 3 mom. Utskottet har lagt märke till att 1 mom. också anger delar av utrikesministeriets behörighet i internationella frågor. Därför bör det enligt utskottets mening lämpligen framgå av 2 mom. att det handlar om en utvidgning av utrikesministeriets behörighet enligt 1 mom. Utskottet har ändrat momentet.

I hänvisningen i 3 mom. ingår en onödig upprepande bestämning som utskottet har strukit.

*9 §. Ansvarsområdena i ärenden som avgörs i Europeiska unionen.* Med hänsyn till 1 mom. har utskottet gjort en liknande strykning som i 8 § 3 mom., men den påverkar inte den svenska texten.

12 §. *Statsrådets beslutsfattande.* Sista meningen i 2 mom. har det informativa syftet att det rent generellt skall visa att det kan föreskrivas om allmänna sammanträdet befogenhet både genom bestämmelserna i början av momentet och genom de författningar som nämns i sista meningen. Utskottet har kompletterat meningen enligt detta.

13 §. *Utnämningsrätt.* Konstruktionen i propositionen är speciell i och med att det utifrån 1 mom. bestäms i reglementet för statsrådet hur statsrådets utnämningsrätt när det gäller tjänster vid ministerierna fördelas mellan allmänna sammanträdet och ministerierna, medan de tjänsteutnämningar som enligt annan lag eller förordning hör till statsrådet direkt med stöd av 2 mom. avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde. De högsta tjänsterna vid ministerierna har så stor betydelse att det bör föreskrivas i denna lag om allmänna sammanträdet befogenhet visavi dem. Det är skäl att återkomma till en bedömning i saken längre fram, menar utskottet.

Utskottet har formulerat om paragrafen.

16 §. *Förbehållande av beslutanderätt i ministerierna.* Paragrafens 2 mom. reglerar situationer där ärenden skall avgöras av en tjänsteman vid ministeriet. Utskottet har ändrat formuleringen så att den motsvarar syftet.

17 §. *Beslutsordningen vid statsrådets allmänna sammanträde.* Enligt 1 mom. kan statsministern utfärda allmänna bestämmelser om vilka tjänstemän som skall vara närvarande vid sammanträdet. Det kan gälla närvaro såväl vid statsrådets allmänna sammanträde som vid föredragningen för presidenten. Utskottet har flyttat bestämmelsen till 22 § om föredragningar, där den systematiskt sitter bättre. Samtidigt har den omformulerats.

Enligt 2 mom. skall statsrådets allmänna sammanträde precis som nu tillämpa ett s.k. kollegialt omröstningsförfarande. Det innebär att avgörandet i ett ärende fattas vid en omröstning om alla förslag som framställts i ärendet, också de som inte bifallits, och att en minister inte får vägra ta ställning i saken. Detta omröstningsförfarande

är enligt utskottets mening inte utan vidare lämpligt för ett politiskt organ. Utskottet talar kraftfullt för att frågan bör utredas.

22 §. *Föredragningar.* Utskottet har preciserat 3 mom. för att göra det klarare att det handlar om att avtala om de allmänna föredragningstiderna med republikens presidents kansli och inte om att avtalen också skulle omfatta föredragningar av enskilda ärenden. Bestämmelsen i 17 § 1 mom. har flyttats över till 4 mom. i 22 §.

24 §. *Gemensamma möten mellan ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden och republikens president.* Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president håller möten tillsammans uttryckligen "för beredning av ärenden". Detta är ostridigt med tanke på statsrådets formella beslutsfattande redan utifrån 23 §. Detsamma gäller republikens presidents formella beslutsfattande. I propositionens motivering konstateras helt riktigt att ministerutskottets och presidentens gemensamma möten spelar en central roll i samarbetet mellan statsrådet och presidenten när det gäller Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och att ministerutskottet är ett viktigt organ med tanke på samverkan mellan republikens president och statsrådet enligt 93 § 1 mom. i grundlagen. Därför har utskottet ansett att formuleringen om beredningen i förslaget är missvisande och stryker den.

28 §. *Ikraftträdande.* Om ikraftträdandet av denna lag föreslås precis som i fråga om de med lagen sammanhängande lagarna bli föreskrivet genom förordning. Ett sådant förfarande kommer enligt 79 § 3 mom. i grundlagen i fråga bara av särskilda skäl. I förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 131/I) nämns som exempel en sådan situation där de olika delarna av ett större lagstiftningskomplex skall träda i kraft vid samma tidpunkt och att det när lagen stiftas ännu inte är möjligt eller ändamålsenligt att fastställa tidpunkten.

Enligt utredning till utskottet handlar det i propositionen om att den nya specialbestämmelsen i 5 § 2 mom. om ministrernas företrädare i mi-

nisterutskottet inte bör göras tillämplig mitt under pågående regeringsperiod. Ett sådant skäl motiverar inte att ikraftträdelse tidpunkten fastställs genom förordning. Utskottet har ändrat ikraftträdelsebestämmelsen och formulerat den på normalt vis. Dessutom har det kompletterat den med en specialbestämmelse om att hela 5 § tillämpas från och med den dag då statsrådet första gången har utnämnts efter det att lagen trätt i kraft.

### Det andra lagförslaget

5 §. Det finns inget behov av att ändra den gällande paragrafen, eftersom utskottet har ändrat 6 § i det första lagförslaget. Därför har paragrafen strukits i lagförslaget.

7 §. Uttrycket "vid ett ministerium" har strukits i 2 mom..

26 §. Enligt den redan nu gällande lydelsen i det inledande stycket kan de tjänstemän som paragrafen avser sägas upp "då skäl därtill föreligger". Utskottet har tidigare ansett med anledning av 18 § 3 mom. i grundlagen att uttrycket "när det finns grundad anledning" på det hela taget inte är en tillräcklig bestämmelse med tanke på detta lagrum i grundlagen, eftersom det inte beskriver de skäl som kan motivera en uppsägning (GrUU 30/1996 rd, s. 2). Å andra sidan har utskottet ansett det vara förenligt med grundlagen att ett förordnande för en provotid kan återtas "om den som förordnats har visat sig olämplig för tjänsten" (GrUU 22/1997 rd, s. 2). Under detta riksmöte har utskottet funnit en sådan grund för uppsägning av en kommunal tjänsteman konstitutionellt problemfri att en tjänste-

man inte får sägas upp av en orsak som beror av tjänstemannen om inte orsaken är saklig och vägande (GrUU 64/2002 rd, s. 4). I statstjänstemannalagen uttrycks samma sak i den allmänna bestämmelsen i 25 § 2 mom. så att en tjänsteman inte får sägas upp om inte "skälet är synnerligen vägande".

Utskottet anser att man i en bedömning av grunderna för uppsägning av de tjänstemän som avses i 26 § med tanke på grundlagen måste fästa avseende vid tjänsternas speciella natur. Det talar starkt för att uppsägningsgrunderna i fråga om dem är generellare än i fråga om andra tjänster. Med tanke på kravet i grundlagen att uppsägningsgrunden skall grunda sig på lag är följande formulering lämplig: "När det med hänsyn till tjänstens natur finns ett godtagbart och motiverat skäl till det". Utskottet har ändrat paragrafen i enlighet med detta.

I 3 punkten bör lämpligen samma ordning följas som i 7 § 1 mom. 2 punkten. Utskottet har ändrat punkten på detta sätt.

*Ikraftträdelsebestämmelsen.* Utskottet har formulerat bestämmelsen på normalt vis.

### Det tredje lagförslaget

*Ikraftträdelsebestämmelsen.* Utskottet har formulerat bestämmelsen på normalt vis.

### Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

*att lagförslagen godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).*

*Utskottets ändringsförslag***1.****Lag  
om statsrådet**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs

1 kap.

**Statsrådets organisation och indelning i ansvarsområden**

1—5 §  
(Som i RP)

6 §

*Statssekreterare*

För *statsministerns* mandatperiod kan utnämnas en statssekreterare med uppgift att biträda *statsministern*. *Statsministern* kan förordna statssekreteraren till sin ställföreträdare när det gäller uppgifter som har samband med beredningen av ärenden.

7 §  
(Som i RP)

8 §

*Ansvarsområdena i internationella ärenden*

(1 mom. som i RP)

Utrikesministeriet behandlar *dessutom* fördrag och övriga internationella förpliktelser som är förenade med betydelsefulla utrikes- och säkerhetspolitiska synpunkter. Ärenden som gäller ändringar i Europeiska unionens grundfördrag behandlas av utrikesministeriet i samråd med statsrådets kansli.

Utrikesministeriet bistår vid samordningen av (*utesl.*) internationella ärenden som *avses i 1*

*mom.* Statsrådets kansli samordnar *dock på det sätt som föreskrivs i 9 § 2 mom.* ärenden som gäller ändringar i Europeiska unionens grundfördrag samt ärenden som gäller fördrag och andra internationella förpliktelser som skall behandlas inom Europeiska unionen (*utesl.*).

9 §

(Som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten)

10 och 11 §  
(Som i RP)

2 kap.

**Avgörande av ärenden i statsrådet**

12 §

*Statsrådets beslutsfattande*

(1 mom. som i RP)

Vid allmänt sammanträde avgörs de förslag till avgörande som föreläggs republikens president samt ärenden som gäller statsrådsförordningar och statsrådets meddelanden, redogörelser och skrivelser till riksdagen och likaså sådana ärenden som avgörs i Europeiska unionen samt övriga ärenden, om deras samhällspolitiska eller ekonomiska betydelse förutsätter det. Bestämmelser om ärenden som skall avgöras vid allmänt sammanträde finns *dessutom* i grundlagen, annan lag och statsrådsförordning.

(3 mom. som i RP)

13 §  
(Som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten)

14 och 15 §  
(Som i RP)

16 §

*Förbehållande av beslutanderätt i ministerierna*

(1 mom. som i RP)  
(2 mom. som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten)  
(3 mom. som i RP)

3 kap.

### Beslutsordning

17 §

*Beslutsordningen vid statsrådets allmänna sammanträde*

Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs ärendena på föredragning av en föredragande vid statsrådet. (*Utesl.*)  
(2 och 3 mom. som i RP)

18—21 §  
(Som i RP)

22 §

*Föredragningar*

(1—2 mom. som i RP)

(3 mom. som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten)

*Statsministern kan utfärda allmänna bestämmelser tjänstemännens närvaro vid statsrådets allmänna sammanträde och föredragningen för republikens president. (Nytt)*

23 §  
(Som i RP)

24 §

*Gemensamma möten mellan ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden och republikens president*

Ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden kan (*utesl.*) hålla möten tillsammans med republikens president.

25 och 26 §  
(Som i RP)

4 kap.

### Särskilda bestämmelser

27 §  
(Som i RP)

28 §

*Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 5 § tillämpas dock först från och med den dag då statsrådet första gången utnämnts efter att lagen har trätt i kraft.

(2 och 3 mom. som i RP)

## 2.

**Lag****om ändring av statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i statstjänstemannalagen av den 19 augusti 1994 (750/1994) (*utesl.*) 7 § 1 mom. 2 punkten och 26 §, dessa lagrum sådana de lyder, 7 § 1 mom. 2 punkten i lag 281/2000 och 26 § i lag 480/1999, samt

*fogas* till lagen en ny 26 a § som följer:

5 §  
(*Utesl.*)

*tjänstens natur finns ett godtagbart och motive-  
rat skäl till det:*

(1 och 2 punkten som i RP)

7 §

Till följande tjänster kan endast finska medborgare utnämnas:

2) tjänster som statssekreterare, statssekreterare såsom kanslichef, kanslichef, avdelningschef och byråchef samt motsvarande eller högre tjänster (*utesl.*),

3) statssekreterare, statssekreterare såsom kanslichef, kanslichef, understatssekreterare och avdelningschef (*utesl.*) samt sådana tjänster vid ett ministerium som till tjänsteställningen motsvarar dessa, så som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet;

(4 och 5 punkten som i RP)

26 a §  
(Som i RP)

26 §

Utöver vad som i 25 § 2 mom. bestäms om grunderna för uppsägning gäller att följande tjänstemän kan sägas upp *då det med hänsyn till*

Ikraftträdelsebestämmelsen  
Denna lag träder i kraft den 20 .

## 3.

**Lag****om ändring av lagen om utrikesförvaltningen**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i lagen av den 25 februari 2000 om utrikesförvaltningen (204/2000) 15, 16 och 29 § som följer:

15, 16 och 29 §  
(Som i RP)



Ikraftträdelsebestämmelsen  
Denna lag träder i kraft den 20 .

---

Helsingfors den 11 februari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
medl. Tuija Brax /gröna  
Klaus Hellberg /sd (delvis)  
Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Marjukka Karttunen /saml

Jouni Lehtimäki /saml  
Johannes Leppänen /cent  
Pekka Nousiainen /cent  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /cent  
Pekka Ravi /saml (delvis)  
Markku Rossi /cent  
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.

**GrUB 13/2002 rd — RP 270/2002 rd**