

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 6 § i lagen om statsrådet och 5 § i statstjänstemannalagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 september 2004 en proposition med förslag till lagar om ändring av 6 § i lagen om statsrådet och 5 § i statstjänstemannalagen (RP 142/2004 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statssekreterare Risto Volanen och statssekreterare för EU-frågor Antti Peltomäki, statsrådets kansli

- kanslichef Juhani Korpela, kommunikationsministeriet
- kanslichef Erkki Virtanen, handels- och industriministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- landshövding Rauno Saari, Västra Finlands län
- professor Mikael Hidén
- kansler (emeritus) Jaakko Nousiainen
- minister Esko Rekola
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att ministeriernas ledningssystem förstärks så statssekreterare med uppgift att biträda ministrarna att vid behov kan tillsättas. Behovet av statssekreterare ska enligt förslaget bedömas i samband med regeringsbildningen. Statssekreteraren, som ska ha sin ministers personliga förtroende, utnämns för ministerns mandatperiod.

Statssekreteraren ska bistå ministern med uppgifter i samband med den politiska styrningen och beredningen av ärenden. Statssekreteraren ska biträda och representera ministern enligt dennes anvisningar då det gäller att formulera politiska riktlinjer, samordna ministerierna och

ståndpunkter, genomföra regeringsprogrammet inom ministerns ansvarsområde samt EU-uppdrag och andra internationella uppdrag. Enligt förslaget ska statssekreteraren inneha en stabssposition i ministeriets ledning.

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

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 2005 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Ministrarnas arbetsuppgifter har ökat. Inte minst internationella möten och sammankomster och officiella och inofficiella möten för ministrarna i EU tar upp allt mer av ministrarnas arbetstid. De har allt mindre tid för den politiska ledningen av ministeriet. Olika möjligheter att förstärka ministeriernas ledning har övervägts allt sedan 1970-talet. I samband med grundlagsreformen godkände riksdagen ett uttalande om lagen om statsrådet: "Riksdagen förutsätter att regeringen i brådskande ordning utreder möjligheterna att förstärka ledarskapsfunktionerna i ministerierna (t.ex. ett system med biträdande ministrar eller statssekreterare) och vid behov överlämnar en propositionen om revidering av systemet till riksdagen" (RSv 262/1998 rd). Efter jämförelse mellan olika alternativ i samband med att lagen om statsrådet stiftades stannade man för ett system med statssekreterare. Men grundlagsutskottet ställde sig inte bakom ett system med statssekreterare utifrån propositionen utan ansåg att frågan om en statssekreterares formella chefsställning och beslutsbefogenhet och rätt att föredra ärenden i ministeriet och statsrådet behövde utredas ytterligare (GrUB 13/2002 rd). Riksdagen antog lagen om statsrådet där det sägs att en statssekreterare kan utnämnas med uppgift att biträda endast statsministern. Nu föreslås systemet med statssekreterare bli utvidgat. Regeringen vill att statssekreterare ska kunna utnämnas i de ministerier där det vid regeringsbildningen anses nödvändigt. Vidare har propositionen preciserats beträffande ansvarsfördelningen, som tidigare upplevts som problematisk. En statssekreterare ska inte ha vare sig formella beslutsbefogenheter eller chefsställning i linjeorganisationen.

Med hänvisning till propositionens motivering och annan utredning anser utskottet att propositionen är nödvändig och angelägen. Utskottet tillstyrker propositionen men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Statssekreterarens uppgifter

Enligt föreslagna 6 § 2 mom. har en statssekreterares uppgifter att göra med att biträda ministern och förbereda ärenden. Statssekreteraren kommer inte att få rätt till administrativa avgöranden i frågor som enligt 15 § 2 mom. i lagen om statsrådet kan delegeras till en tjänsteman vid ministeriet för avgörande. Trots att en statssekreterare har stabsställning är ministeriets kanslichef och statssekreteraren inte underställda varandra. Bådas uppgifter anges i reglementet för statsrådet. En statssekreterare föreslås inte ha rätt att förbehålla sig avgörandet i ett ärende. Enligt 45 § i reglementet för statsrådet ska kanslichefen leda och utveckla och övervaka ministeriets och förvaltningsområdets verksamhet. Kanslichefen har därmed ett klart s.k. linjeansvar för ministeriets verksamhet. En statssekreterare ska inte heller ha allmänna lednings- eller samordningsuppgifter som de permanenta tjänstemännen har. Däremot ska statssekreteraren ha hand om berednings- och samarbetsuppgifter mellan ministerierna och följa beredningsuppgifter och genomförandet av regeringsprogrammet i ministeriet. När utskottet senast tog ställning till förslaget om statssekreterare var det precis delegeringen av formella beslutsbefogenheter till statssekreterarna som utskottet ansåg kräva ytterligare utredning (GrUB 13/2002 rd, s. 2—3). I dessa delar är propositionen nu korrekt anser utskottet. Systemet med statssekreterare förstärker den politiska styrning av ministerierna.

Bland ministrarnas politiska medarbetare finns utöver specialmedarbetare också andra tjänstemän och funktionärer. Enligt propositionens motivering är det meningen att ordna in specialmedarbetarna under statsrådets kanslis förvaltning och avstå från ministrarnas övriga politiska medarbetare. Utskottet ser det som mycket viktigt att man i linje med propositionens motivering avstår från att utnämna andra politiska medarbetare i ministerierna när systemet med statssekreterare införs.

Uppgifter som ministern förordnar

Enligt propositionen kan en statssekreterare vara ställföreträdare för ministern i ministerarbetsgrupper och ministerutskott som bereder ärenden, med undantag för lagfästa ministerutskott. Men statssekreteraren kan inte fungera som ministerns ställföreträdare vid statsrådets sammanträden, presidentföredragningar, riksdagens plenum eller när ministern besvarar spörsmål i riksdagen. I riksdagens utskott kan statssekreteraren agera ställföreträdare för ministern, utom då utskottet uttryckligen vill höra ministern. Regeringen föreslår att statssekreteraren ska kunna företräda ministern vid internationella konferenser och möten när det gäller verksamhet och kontakter i samband med Europeiska unionen som inte kräver att ministern personligen deltar.

Ministern deltar vanligen i ministerrådets möten i EU. Både ministerrådet och riksdagen har ansett det viktigt för att det politiska ansvaret ska fullföljas. Artikel 203.1 i EG-fördraget föreskriver att rådet ska bestå av en företrädare för varje medlemsstat på ministernivå med befogenhet att fatta bindande beslut för denna medlemsstats regering. Enligt motiveringen har detta inte i sig ansetts utgöra ett hinder för att tjänstemän på statssekreterarnivå deltar i ministerrådets möten som representant för ministern och med dennes bemyndigande. I ministerrådet handlar statssekreteraren utifrån de ståndpunkter som formulerats i den nationella beredningen i Finland. Men när ministern är förhindrad kan statssekreteraren företräda honom eller henne vid andra ministerrådsmöten utom vid rådets lagstiftande möten som kräver att Finland utnyttjar sin rösträtt.

Utskottets ändringsförslag

6 §

Statssekreterare

— — — — —

Utskottet understryker att statssekreteraren är politiskt ansvarig inför ministern och ministern inför riksdagen. Utskottet har ändrat lydelsen i föreslagna 6 § 2 mom. för att den bättre ska svara mot propositionens motivering och den metod för beredning av unionsärenden som tillämpas i Finland för att fullfölja det politiska ansvaret.

Överföring av en statssekreterartjänst

Enligt det andra lagförslaget kommer 5 § i stats-tjänstemannalagen att ändras så att en i statsbudgeten specificerad tjänst som statssekreterare vid ett ministerium kan överföras till ett annat ministerium genom beslut av statsrådet. Utskottet har ingenting att anmärka på i fråga om detta.

Övrigt

Grundlagsutskottet har inte i detta sammanhang bedömt om systemet med statssekreterare bör vidareutvecklas i riktning mot ett system med biträdande ministrar. Det anser att frågan om utveckling av systemet och eventuella ändringar som kan behövas i grundlagen i det sammanhanget kan bedömas när det finns erfarenheter av systemet med statssekreterare.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 1 godkänns enligt propositionen, men 6 § 2 mom. med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

För en annan ministers mandatperiod kan också utnämnas en statssekreterare med uppgift att biträda ministern. Ministern kan förordna statssekreteraren till sin ställföreträdare när det

GrUB 5/2004 rd — RP 142/2004 rd

gäller *nationella och internationella* uppgifter
som har samband med beredningen av ärenden
(utesl.).

Helsingfors den 2 december 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml (delvis)
vordf. Arja Alho /sd (delvis)
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent

Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Anne Holmlund /saml (delvis)
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst
Arto Seppälä /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.

RESERVATION

Motivering

Regeringen föreslår att statssekreterare vid behov ska kunna utnämnas för att bistå ministrarna. Den menar att ministeriernas ledningsfunktioner bör förstärkas. Enligt regeringen behöver flera ministrar någon som kan bistå och representera honom eller henne i de uppgifter som ministern förordnar sekreteraren till.

Förslaget om politiska statssekreterare är ingalunda nytt. Senast vintern 2003 föreslog riksdagens grundlagsutskott (GrUB 13/2002 rd) enhälligt att regeringens proposition med förslag till politiska statssekreterare förkastas. Det ansåg då att statssekreterarnas uppgifter var otydligt definierade och att statssekreterarna skulle ha stökat till förvaltningen. Riksdagen förkastade därför hela systemet med statssekreterare utifrån utskottets betänkande.

Vi anser att regeringens förslag om politiska statssekreterare fortfarande är dåligt motiverat. Politiska statssekreterare kommer inte att förstärka ministeriernas politiska styrning utan skapa bara problem med ansvarsfördelningen och befogenheterna.

Att biträda och representera en minister skapar lite annorlunda problem med tanke på det parlamentariska minsteransvaret. Den som bistår en minister har i alla lägen ett likadant parlamentariskt ansvar som ministerns eget ansvar vore också utan ett biträde.

Ministerns ansvar när en statssekreterare som företräder honom eller henne har överskridit sina befogenheter är klart problematiskt med tanke på det parlamentariska ansvaret. Efteråt kan det i högsta grad ifrågasättas om man kan bevisa att statssekreteraren haft ministerns fullmakt eller om han handlat på eget bevåg i någon sak.

Utskottet har helt riktigt fråntagit de politiska statssekreterarna rätten att representera Finland vid ministerrådets möten i EU när det gäller att fatta beslut. Det är helt på sin plats eftersom en politisk statssekreterares ansvar är bristfälligt i förhållande till riksdagen. Som avgörandet visar

är en politisk sekreterare en aktör vars ansvar inför riksdagen bör fullföljas genom ministerns ansvar, men där det inte sker på ett genuint sätt. Också befogenheterna är oklara i propositionen. Förhållandet till kanslichefen har beskrivits på många olika sätt. Det är också helt oklart vad som avses med att en statssekreterare sköter "övriga uppgifter som ministern tilldelar statssekreteraren". Utifrån propositionen kan man dra den slutsatsen att relationen är ungefär likadan som mellan ministerns specialmedarbetare och kanslichefen.

De politiska statssekreterarna har motiverats med ministrarnas arbetsbörda. Motiveringen är svår att acceptera med hänsyn till att en betydande del av regeringsmedlemmarna ansåg att de har tillräckligt med tid också för kommunala förtroendeuppdrag. Det är helt riktigt att EU-uppgifterna har ökat. Men för Finland är det så viktigt att ministern deltar i ministerrådets möten att ministern bör avstå från att åka omkring och hålla tal här hemma till förmån för ministerrådets möten. Det spelar däremot ingen större roll om ministerns tal hålls av specialmedarbetaren eller statssekreteraren.

Vidare har de politiska statssekreterarna motiverats med att ministrarna fått tillgång till mera kvalificerade medarbetare. Men statssekreterartjänsterna kommer att besättas utan att de ledigförklaras. Enligt förhandsuppgifter är det meningen att de nuvarande politiska medarbetarna i regel ska utnämnas till statssekreterare. Det handlar i all enkelhet om att de nuvarande politiska specialmedarbetarna ska få en bättre tjänstebemärkning och bättre lön.

Propositionen motiveras med att framför allt de ministrar som har en exceptionellt stor arbetsbörda ska få en politisk statssekreterare. Det är intressant att ministrarnas stora arbetsbörda har bedömts som så att fyra socialdemokratiska ministrar, fyra centerministrar och en SFP-minister har en exceptionellt stor arbetsbörda. Varken arbetsbördans storlek eller det faktiska behovet

av politiska statssekreterare har inte utretts på något sätt.

Enligt vår mening är det helt klart att statssekreterarna inte bör få föredragningsrätt. Det finns all orsak att vara orolig för att en minister skulle använda sin statssekreterare för att föredra ett ärende som en tjänsteman vid det behöriga ministeriet inte vore beredd att föredra. Det är mycket oklart om föredragningsrätten behövs eftersom statssekreterarens uppgift är att bistå ministern och inte att bereda föredragningar.

Vi anser att om ministerstyrningen behöver förstärkning typ systemet med statssekreterare på grund av ministrarnas arbetsbörda, som bland annat beror på att Finland måste vara med i beredningen av unionslagstiftningen i ministerrådet, gör detta sig lämpligast genom att grundlagen ändras så att det blir möjligt att införa biträ-

dande minstrar. I ett sådant system vore de biträdande ministrarna både politiskt och juridiskt ansvariga inför riksdagen och modellen vore på många sätt mindre problematisk än nu föreslagna.

Enligt vår mening är det inte något ändamålsenligt system att utse statssekreterare till biträden och ställföreträdare för ministrarna eftersom det kan kritiserars på så många punkter. Vi föreslog att utskottet i betänkandet skulle anföra att lagförslagen i propositionen ska förkastas.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslagen i propositionen förkastas.

Helsingfors den 2 december 2004

Kimmo Sasi /saml
Leena Harkimo /saml
Annika Lapintie /vänst

Arto Satonen /saml
Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst