

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 66/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Utrikesutskottet har den 29 januari 2015 begärt utlåtande av grundlagsutskottet angående regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen (RP 260/2014 rd).

- lagstiftningsråd Sini Korpela och enhetschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- lagstiftningssekreterare Charlotta von Troil, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén.

Dessutom har ett skriftligt yttrande lämnats av — professor Veli-Pekka Viljanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om utrikesförvaltningen ska kompletteras med en ny bestämmelse för att bemyndiga utrikesministeriet att på finska regeringens vägnar med vissa i bestämmelsen närmare preciserade stater och mellanstatliga organisationer ingå tekniska statsfördrag om verkställighet som gäller användningen av biståndsanslag inom utrikesministeriets förvaltningsområde i statsbudgeten. Enligt propositionen beslutar utrikesministeriet om undertecknande och ingående av dessa fördrag om användningen av biståndsanslag. Fördrag som ingås utifrån detta bemyndigande sätts enligt förslaget i kraft genom förordning av utrikesministeriet. Ytterligare föreslås det att tjänsterna statssekreterare som kanslichef och understatssekreterare

omvandlas från specialtjänster till allmänna uppgifter.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 2015.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen frågan om att överföra behörighet att ingå avtal till ett ministerium med avseende på grundlagens 93 § om behörighet i internationella frågor och 94 § om godkännande av internationella förpliktelser. Regeringen menar att överenskommelsen kan godkännas med enkel majoritet och förslaget om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till lagstiftningsområdet behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser att utlåtande av grundlagsutskottet trots det bör inhämtas eftersom det är av betydelse med avseende på bestämmelserna om behörighet att ingå statsfördrag i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Delegering av behörighet att ingå avtal

Lagen om utrikesförvaltningen föreslås bli kompletterad med en ny 3 a § genom vilken utrikesministeriet bemyndigas att ingå tekniska statsfördrag om verkställighet som gäller användningen av biståndsanslag inom utrikesministeriets förvaltningsområde i statsbudgeten. Ministeriet får ingå avtal med stater och mellanstatliga organisationer för vilka biståndet helt eller delvis kan statistikföras som officiellt bistånd i enlighet med beslut av biståndskommittén inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

Enligt de avtal om utvecklingssamarbete som ingås med stöd av det föreslagna bemyndigandet verkställer alltså utrikesministeriet de allmänna mål och riktlinjer för utvecklingssamarbetet som riksdagen har godkänt i samband med statsbudgeten. Genom avtalen om utvecklingssamarbete avtalas närmare om användningen av biståndsanslagen som riksdagen har beviljat i enlighet med principerna och användningsområdena i statsbudgeten (RP s. 10). Propositionens syfte är att skapa enhetlighet i procedurerna kring att ingå och sätta i kraft statsfördrag om utvecklingssamarbete.

Att behörigheten att ingå avtal ges ministeriet utgör ett undantag i regleringen i 93 och 94 § i grundlagen: enligt den hör behörigheten att ingå avtal i första hand till republikens president eller statsrådet, och riksdagen deltar i att godkänna åtaganden. Men i sin praxis har grundlagsutskottet inte ställt sig absolut avvisande till en sådan överföring av befogenheterna att ingå avtal. Utskottet har i sin tidigare praxis förhållit sig mer reserverat till att överföra behörigheten att ingå avtal än till att behörigheten att ingå ett så kallat myndighetsavtal ges i själva avtalet (GrUU 15/1994 rd jämte där nämnda utlåtanden). Enligt utskottets nuvarande praxis har denna formella uppdelning slopats och delegeringen av behörigheten har i bägge fallen övervägts

enligt samma kriterier (t.ex. GrUU 48/2005 rd, GrUU 14/2008 rd).

Utskottet har ställt följande krav för att upprätta behörigheten att ingå avtal: bemyndigandet får inte vara obegränsat i relation till den bemyndigade och innebörden i bemyndigandet. Dessutom ska bemyndigandet ange vilka myndigheter eller andra parter som avtal får ingås med. Av 94 § 1 mom. i grundlagen följer det också att en myndighet inte genom en vanlig lag kan tilldelas befogenhet att ingå avtal i frågor som bara får beslutas med riksdagens samtycke (GrUU 14/2014 rd, GrUU 14/2010 rd, GrUU 17/2004 rd och GrUU 16/2004 rd). I sin bedömning av hur behandlingsordningen påverkas av delegerad behörighet att ingå avtal har utskottet framhållit att delegering i ett statsfördrag till ett ministerium i första hand kan gälla tekniska anpassningar och kompletteringar av bestämmelserna. Ett avtal baserat på delegering kan däremot inte innehålla exempelvis helt nya förpliktelser för individen eller inskränkningar som är väsentligt strängare än bestämmelserna om den primära förpliktelsen. I bedömningen har utskottet också ansett det vara av betydelse att det kan finnas särskilda skäl för flexibel anpassning av avtalsbestämmelserna (GrUU 14/2010 rd).

Stater och internationella organisationer med vilka utrikesministeriet kan ingå avtal om verkställighet definieras i 3 a § i lagförslaget som parter för vilka biståndet helt eller delvis kan statistikföras som officiellt bistånd i enlighet med beslut av biståndskommittén inom OECD (så kallad ODA-duglighet). Beslutet baserar sig på i förväg fastställda kriterier och listan över de ODA-dugliga parterna är offentlig. Propositionsmotiven tar upp de faktorer enligt vilka det inte har ansetts vara en genomförbar lösning att förteckna avtalsparterna i lagen. Enligt utskottets uppfattning definierar bestämmelsen tillräckligt exakt de parter med vilka ministeriet kan ingå avtalen.

Utrikesministeriets behörighet att ingå avtal baserar sig på den föreslagna 3 a §, och verkställighetsavtalet bottnar inte alltid i ett ramavtal för

utvecklingssamarbete, vars bestämmelser verkställighetsavtalet skulle komplettera eller anpassa. Därför måste innehållet i behörigheten att ingå avtal regleras med tillräcklig exakthet i lagen. Utrikesministeriet får med stöd av 3 a § ingå avtal om verkställighet som gäller användningen av biståndsanslag inom utrikesministeriets förvaltningsområde. Utskottet vill betona att bestämmelsen inte gäller ramavtal för utvecklingssamarbete eller innehållsmässigt motsvarande statsfördrag som fortfarande ingås och godkänns enligt 93 och 94 § i grundlagen. Enligt 2 mom. i den nya paragrafen får avtalen inbegripa bestämmelser om parternas finansieringsandelar, detaljer i utformningen av samarbetet mellan parterna, uppföljningen av hur samarbetet framskrider och finansieringen används och andra därmed jämförbara tekniska frågor som har samband med utformningen och genomförandet av finansieringen för biståndsprojekt och biståndsprogram eller av annan finansiering till mottagaren. Av propositionsmotiven framgår ytterligare att det årligen görs tiotals verkställighetsavtal jämte ändringar vilket också talar för att delegera behörigheten att ingå avtal. Bestämmelserna i verkställighetsavtalet omfattas enligt det som framställs ovan inte av lagstiftningen. Som det framgår av propositionsmotiven är gränsdragningen mellan avtalsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen och bestämmelser på lägre nivå inte alltid entydig (RP s. 11). Därför är det enligt motiven inte totalt uteslutet att en överenskommelse baserad på behörigheten åtminstone i viss utsträckning innehåller bestämmelser som tangerar området för lagstiftningen. Bestämmelserna om verkställighetsavtal handlar om användningen av biståndsanslagen, bestämmelser av teknisk karaktär i anslutning till att genomföra och verkställa projekt och program för utvecklingssamarbete

eller annan finansiering till biståndstagare. Bestämmelserna gäller direkt de parter som får biståndsanslag. Förslaget till delegering av behörigheten att ingå avtal uppfyller de villkor som utskottet uppställt i sin utlåtandepraxis och är därmed inget problem med tanke på bestämmelserna om befogenheten att ingå avtal i grundlagen.

Ikraftsättande av avtal genom ministerieförordning

De verkställighetsavtal som utrikesministeriet ingått sätts enligt 3 a § 3 mom. i lagförslaget kraft genom förordning av utrikesministeriet.

Enligt 95 § 1 mom. i grundlagen sätts bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen i kraft genom lag. I övrigt sätts internationella förpliktelser i kraft genom förordning. Om det inte särskilt anges vem som ska utfärda en förordning, utfärdas den med stöd av 80 § 1 mom. i grundlagen av statsrådet. Grunderna för fördelning av behörighet i fråga om behörighet att utfärda förordning är i ikraftträdandeförordningarna de samma som i fråga om fördelning av behörighet att utfärda förordning i allmänhet enligt 80 § i grundlagen. Ett fördrag kan enligt beredningshandlingarna för bestämmelsen sättas i kraft genom en ministerieförordning, om fördragskompetensen med tillhörande kompetens att sätta i kraft fördraget har överförts på ett ministerium genom en nationell lag (RP 60/2010 rd, s. 46). Bestämmelserna är inget problem med avseende på 95 § 1 mom. i grundlagen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 66/2014 rd — RP 260/2014 rd

Helsingfors den 19 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Anna Kontula /vänst
Elina Lepomäki /saml

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Harry Wallin /sd
ers. Lea Mäkipää /saf.

Sekreterare var

biträdande generalsekreterare Timo
Tuovinen.