

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 22/2014 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 december 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen (RP 260/2014 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 66/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Pirkko Hämäläinen, understatssekreterare Anne Sipiläinen och förvaltningsdirektör Ari Rouhe, utrikesministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om utrikesförvaltningen ändras. Till lagen föreslås 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 för att rättsgrunden ska motsvara verkligheten. Enligt förslaget stryks samtidigt från tjänstebestämmelserna i lagen om utrikesförvaltningen de benämningar som inte längre är i bruk.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Avtalspraxis för att verkställa biståndsanslagen

Riksdagen godkänner i budgeten Finlands anslag för utvecklingssamarbetet och definierar samtidigt utvecklingssamarbetets mål och prioriteringar och vad anslagen får användas till. Utrikesministeriet genomför utvecklingssamarbetet bland annat genom att ur biståndsanslagen bevilja understöd till utvecklingsländer och mellanstatliga organisationer (bland annat FN, ILO, WHO) samt finländska och utländska privaträttsliga sammanslutningar, universitet och forskningsinstitut. Sådana understöd från biståndsanslagen kan antingen beviljas med stöd av statsunderstödslagen (688/2001) eller genom att åta sig att bevilja understöd i en internationell förpliktelse (statsfördrag och andra internationella förpliktelser som avses i 94 § i grundlagen). Med stöd av statsunderstödslagen beviljas understöd bland annat till frivilligorganisationer, företag, universitet och andra forskningsinstitut.

Allmänna villkor för samarbete med långvariga partnerskapsländer fastställs genom så kallade ramavtal. Ramavtalen för utvecklingssamarbetet är till sin karaktär statsfördrag som omfattas av utrikespolitiken. Beslut om att godkänna dem fattas av republikens president. Utifrån ramavtalen uppstår ingen betalningsskyldighet för Finland.

Med stöd av bemyndigandet i ramavtalen ingår utrikesministeriet verkställighetsavtal med de långvariga samarbetsstaterna. I avtalen fastställs detaljerna i samarbetet. Varje år ingås flera tiotal sådana verkställighetsavtal av teknisk karaktär utifrån utrikesministeriets modellavtal.

I vissa fall ges understöd direkt med stöd av ett verkställighetsavtal, till exempel för ett kortvarigt projekt till ett land som inte är ett av Finlands långvariga partnerskapsländer. I sådana fall har verkställighetsavtalet godkänts av republikens president och de har satts i kraft genom

förordning av republikens president eller statsrådet.

Utveckling av procedurer för att verkställa biståndsanslagen

Syftet med den aktuella propositionen är att förtydliga och förenhetliga sättet att ingå verkställighetsavtal som gäller användning av biståndsanslag. Avsikten är att delegera rätten att ingå statsfördrag till utrikesministeriet så, att ministeriet framöver beslutar om alla verkställighetsavtal oavsett om de utgår från ett ramavtal om utvecklingssamarbete eller inte. Dessa avtal ska sättas i kraft genom utrikesministeriets förordning (en ny 3 a § i lagen om utrikesförvaltning). Utrikesministeriet får med stöd av 3 a § ingå avtal om verkställighet som gäller användningen av biståndsanslag inom utrikesministeriets förvaltningsområde. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 66/2014 rd) betonat att bestämmelsen inte gäller ramavtal för utvecklingssamarbete eller innehållsmässigt motsvarande statsfördrag som fortfarande ingås och godkänns enligt 93 och 94 § i grundlagen.

Utrikesutskottet vill framhålla att de mål och prioriteringar för utvecklingssamarbetet som riksdagen har godkänt verkställs genom de avtal som ingås med stöd av det nya bemyndigandet. Den behörighet som delegeras till utrikesministeriet begränsas dessutom till att endast gälla de stater och internationella mellanstatliga organisationer för vilka biståndet helt eller delvis kan statistikföras som officiellt bistånd i enlighet med beslut av biståndskommittén inom OECD (så kallad ODA-duglighet). Utskottet vill betona att när befogenheter att ingå anslagsåtaganden används i fördragen ska det i fördragen konstateras att man förbinder sig till finansieringen endast under förutsättning att riksdagen beviljar de nödvändiga anslagen.

Utskottet ser det som viktigt att verkställighetsavtalen beaktar utskottets ställningstaganden om utvecklingspolitikens effekter och konsekvens. Utskottet har betonat att det i Finlands

utvecklingspolitik gäller att rikta resurserna effektivt och på ett sådant sätt att de disponibla anslagen får största möjliga genomslag (UtUB 9/2014 rd). Utskottet anser att verkställighetsavtalen bör inkludera klara mål och villkor för samarbetet samt en effektiv kontroll av hur tillgångarna används för att biståndet ska få ökat genomslag och uppföljningen ska säkerställas.

Utrikesutskottet har efterlyst en effektivare administration av anslagen (UtUB 9/2014 rd) och anser att förnyelsen är behövlig och motiverad för att verksamheten ska bli effektivare. Förslaget förenhetligar och effektiviserar procedurerna för att godkänna och sätta i kraft statsfördrag som gäller utvecklingssamarbetet. Enligt erhållen utredning kan reformen således bidra till att minska också antalet överförda poster eftersom användningen av anslagen kan verkställas med större effektivitet.

Grundlagsutskottet har på utrikesutskottets begäran i sitt utlåtande (GrUU 66/2014 rd) bedömt förslaget med avseende på delegeringen av behörighet att ingå avtal och proceduren med att sätta avtalen i kraft. Grundlagsutskottet har inte till dessa delar ansett förslaget problematiskt med avseende på grundlagen. Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Reformer i personalförvaltningen

Definitionen av de allmänna tjänsterna inom utrikesförvaltningen föreslås bli uppdaterad genom strykning av de tjänstetitlar som i själva verket inte längre är i bruk. Utvecklingssamarbetet sköts numera som en del av de uppgifter som ingår i diplomatkarriären vilket innebär att man vill stryka tjänstebestämmelserna biståndsråd och biståndssekreterare. Likaså stryks tjänstebestämmelserna pressråd och pressekreterare eftersom dessa tjänster numera är så kallade specialtjänster vid beskickningarna.

Utrikesministeriets tjänster statssekreterare som kanslichef och understatssekreterare är specialtjänster enligt den nuvarande lagen. Men tjänsterna är i praktiken begränsade till utrikesministeriets allmänna tjänster genom behörighetskraven och övergångsskyldigheten. Därför föreslås det att tjänsterna omvandlas till allmänna uppgifter. Utrikesutskottet anser att ändringen bidrar till en tydligare förvaltning.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 20 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jörn Donner /sv
Timo Heinonen /saml
Ilkka Kantola /sd
Katri Komi /cent
Annika Lapintie /vänst

Maria Lohela /saf
Tom Packalén /saf
Aila Paloniemi /cent
Jutta Urpilainen /sd (delvis)
Ben Zyskowitz /saml
ers. Seppo Kääriäinen /cent
Jussi Niinistö /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.