

RP 260/2014 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås 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 bistånds-

anslag. 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.

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 NULÄGE.....	3
1.1 Anslagen för utvecklingssamarbete i statsbudgeten och verkställigheten av dem	3
1.2 Avtal om utvecklingssamarbete.....	3
1.3 Avtal om utvecklingssamarbete med stater	4
1.4 Avtal om utvecklingssamarbete med mellanstatliga organisationer.....	5
1.5 Tillsättandet av statssekreteraren som kanslichef och understatssekreterare samt förfarandet för förordnande till uppgift	5
2 FÖRESLAGNA ÄNDRINGAR	6
2.1 Målsättning och de viktigaste förslagen	6
2.2 Övriga alternativ	8
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	8
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	9
5 IKRAFTTRÄDANDE.....	9
6 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH BEHANDLINGSORDNING	9
6.1 Aspekter som hänför sig till statsbudgeten och behörigheten att ingå fördrag vid delegering av behörigheten att ingå avtal om utvecklingssamarbete.....	9
6.2 Ikraftsättande genom ministerieförordning	13
6.3 Aspekter om förordnande till en uppgift	13
LAGFÖRSLAG.....	15
Lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen	15
BILAGA.....	17
PARALLELLTEXT.....	17
Lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen	17

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Anslagen för utvecklingssamarbete i statsbudgeten och verkställigheten av dem

Riksdagen godkänner årligen anslagen för Finlands utvecklingssamarbete som ett element i statsbudgeten. I förklaringen till kapitlet om internationellt utvecklingssamarbete inom utrikesministeriets förvaltningsområde i statsbudgeten fastställs utvecklingssamarbetets mål och prioriteringar och under anslagsmomentet för egentligt utvecklingssamarbete till vad anslagen får användas. När budgeten för biståndsanslagen utarbetas beaktas de av statsrådet för respektive tidpunkt fastställda målen och prioriteringarna som riksdagen godkänner i samband med budgeten. Merparten av biståndsanslagen beviljas under momentet för egentligt utvecklingssamarbete inom utrikesministeriets förvaltningsområde 24.30.66.

Utrikesministeriet verkställer dessa av statsrådet fastställda och av riksdagen godkända målen och prioriteringarna för utvecklingssamarbetet bland annat genom att från biståndsanslagen bevilja understöd till främmande stater och mellanstatliga organisationer samt till finländska och utländska privaträttsliga sammanslutningar, universitet och forskningsinstitut. Sådana understöd från biståndsanslagen kan antingen beviljas med stöd av statsunderstödslagen (688/2001) eller så kan Finland åta sig att bevilja understöd i en internationell förpliktelse.

Med stöd av statsunderstödslagen beviljas det understöd bland annat till frivilligorganisationer, företag, universitet och andra forskningsinstitut. I det fallet fattar utrikesministeriet beslutet om det statliga understödet, alltså om att bevilja biståndsanslag, med stöd av 11 § i statsunderstödslagen. När understödet beviljas en utländsk mottagare för utvecklingssamarbete utanför Finland ingår utrikesministeriet dessutom ett privaträttsligt avtal med mottagaren enligt 11 § 5 mom. i statsunderstödslagen om hur statsunderstödet, alltså biståndsanslaget, ska användas och om dess villkor. I avtalet skrivs det in villkor

som är nödvändiga med tanke på att statsunderstödet ska användas i enlighet med statsbudgeten och med tanke på övervakningen av hur det används. Syftet med dessa privaträttsliga avtal är följaktligen att trygga riksdagens budgetmakt och att de statliga medlen används effektivt – tack vare avtalen kan utrikesministeriet utföra eller låta utföra inspektioner och se till att understöden kommer fram.

Från biståndsanslagen inom utrikesministeriets förvaltningsområde som riksdagen godkänner kan understöd beviljas – förutom statsunderstöd – bland annat med stöd av en för Finland bindande internationell förpliktelse. Med en internationell förpliktelse som är bindande för Finland avses statsfördrag och andra internationella förpliktelser som avses i 94 § i grundlagen. I praktiken handlar det då oftast om att Finland beviljar en främmande stat understöd utifrån ett avtal om utvecklingssamarbete. Dessa avtal om utvecklingssamarbete är emellertid inte privaträttsliga, så som de tidigare nämnda avtalen om statsunderstöd, utan sorterar under folkrätten. På dem tillämpas därför inte statsunderstödslagen (enligt 1 § 4 mom. i statsunderstödslagen tillämpas denna lag inte "på finansiering som beviljas på grund av en internationell förpliktelse som är bindande för Finland"). Genom avtalen om utvecklingssamarbete verkställs de mål och prioriteringar för utvecklingssamarbetet som statsrådet fastställer för respektive tidpunkt och som riksdagen godkänner i samband med statsbudgeten. De ekonomiska förpliktelser som uppkommer utifrån sådana avtal om utvecklingssamarbete finansieras alltså från utrikesministeriets biståndsanslag som riksdagen har godkänt för budgeten. Det är viktigt att det också i dessa avtal införs villkor om övervakningen av medelanvändningen för att det ska gå att säkerställa att understödet går fram och att trygga riksdagens budgetmakt.

Avtalen om utvecklingssamarbete med olika stater och mellanstatliga organisationer redogörs närmare i avsnitt 1.2.

1.2 Avtal om utvecklingssamarbete

Avtal om utvecklingssamarbete ingås för det första med stater (avsnitt 1.2.1). Med stater kan ramavtal ingås om de allmänna villkoren och förfarandena för utvecklingssamarbetet och utifrån dem verkställighetsavtal, alternativt kan stater ges understöd också direkt utifrån ett verkställighetsavtal utan ramavtal. Verktällighetsavtalen gäller finansiering från biståndsanslagen för biståndsprojekt och -program och bland annat för mottagarstatens statsbudget eller för en viss förvaltningssektor. Avtal om utvecklingssamarbete kan också ingås med mellanstatliga organisationer (avsnitt 1.2.2).

Det nationella beslutsfattandet (republikens president, utrikesministeriet) varierar beroende på om avtalet ingås utifrån ett ramavtalsbemyndigande och om det i beslutet om avtalsåtagandet ingår utrikes- och säkerhetspolitisk prövning eller inte.

1.3 Avtal om utvecklingssamarbete med stater

Ramavtal för utvecklingssamarbete

Finland har för närvarande ett långsiktigt utvecklingssamarbete främst med sju stater. Dessa är Etiopien, Kenya, Moçambique, Nepal, Zambia, Tanzania och Vietnam. Med dessa stater och med de tidigare åtta långvariga samarbetsstaterna har Finland ingått avtal om allmänna villkor för utvecklingssamarbetet (nedan kallat ramavtal för utvecklingssamarbete) där de allmänna villkoren för samarbetet avtalas som framöver ska tillämpas på alla biståndsprojekt och -program inom den berörda mottagarstaten.

Ramavtalen för utvecklingssamarbete är statsfördrag på vilka bestämmelserna i 8 kap. i grundlagen tillämpas. Ett bindande ramavtal kan anses innebära ett utrikespolitiskt beslut om ett långsiktigt samarbetsåtagande med den berörda utvecklingslandet. Följaktligen är det republikens president som med stöd av 93 § i grundlagen beslutar om godkännande av ramavtalen. De flesta ramavtalen ingicks på 1980- och 1990-talen, därefter endast sällan. Ramavtalen som ingicks innan den nya grundlagen trädde i kraft har inte nödvändigtvis överhuvudtaget satts i kraft. De ram-

avtal som har ingåtts efter den nya grundlagens ikraftträdande har satts i kraft genom förordning av republikens president (FördrS 80/2001 och FördrS 83/2010, FördrS 83/2001 samt FördrS 28/2005).

Utifrån ramavtalen har någon betalnings-skyldighet för Finland hittills inte uppstått. Det konstateras i ramavtalen att närmare villkor och förfaranden för samarbetet, däribland för avtalsparternas ekonomiska skyldigheter, avtalas separat i ett avtal som utarbetas skilt för varje samarbetsform. Med detta i åtanke har ramavtalen även innehållit en bestämmelse genom vilken utrikesministeriet bemyndigas att på finska statens vägnar ingå verkställighetsavtal som innehåller sådana närmare bestämmelser.

Verktällighetsavtal med stöd av ramavtal

Med stöd av bemyndigandet i ramavtalen har utrikesministeriet i enlighet med sin arbetsordning genom eget beslut på finska regeringens vägnar och i dess namn förbundit sig till verkställighetsavtalen med de långvariga samarbetsstaterna.

Innehållet i dessa verkställighetsavtal varierar allt efter samarbetsform. I regel är avtalen av tre olika slag: för projekt eller program, för sektorbistånd och för budgetstöd och de ingås ofta med endast små avvikelser för varje samarbetsobjekt. Utrikesministeriet har modellavtal som används som utgångspunkt för förhandlingar om verkställighetsavtal.

Verktällighetsavtalen med långvariga samarbetsstater är till karaktären tekniskt samarbete och anses inte innehålla dess större utrikespolitiskt beslutsfattande.

Avtalen ändras till exempel ofta så att giltighetstiden förlängs eller den finländska finansieringsandelen ökas. Ändringsavtalen godkänns genom utrikesministeriets interna beslut enligt samma förfarande som de ursprungliga verkställighetsavtalen.

Verktällighetsavtalen med de långvariga samarbetsstaterna har inte satts i kraft eftersom det har ansetts att det främst är fråga antingen om avtal av smärre allmän betydelse i anknytning till verkställigheten av ett ramavtal som myndigheten ingår med stöd av sig tilldelad befogenhet eller annars om teknisk

verkställighet av utvecklingssamarbete. Det har också ansetts att dessa avtal inte innehåller bestämmelser som i Finland ska sättas i kraft separat.

Avtalen har inte publicerats i Finlands författningssamlings fördragsserie eftersom bestämmelserna i fördrag om utvecklingssamarbete anses ha liten allmän betydelse så som avses i 9 § i lagen om Finlands författningssamling. Sedan 2011 publiceras avtalen i utrikesministeriets föreskriftssamling.

Årligen ingås det till och med flera tiotals verkställighetsavtal med de långvariga samarbetsstaterna, ändringarna medräknade.

Verkställighetsavtal utan ramavtal

Förutom med de långvariga samarbetsstaterna har Finland regelbundet projektsamarbete med en del sådana länder som vi inte har ingått ramavtal för utvecklingssamarbete med och som alltså inte är långvariga samarbetsstater. Sådant projektsamarbete har Finland till exempel med Palestinska myndigheten, Laos, Kirgisien och Kambodja. Också verkställighetsavtal av detta slag förhandlas fram utifrån utrikesministeriets modellavtal. Dessa verkställighetsavtal med andra än långvariga samarbetsstater har ingåtts utan någon sådan bemyndigande bestämmelse som vid de beskrivna ramavtalen. Avtalen har förelagts republikens president för godkännande och satts i kraft genom förordning, tidigare av republikens president och sedan 2011 av statsrådet (t.ex. FördrS 42/2012, FördrS 86/2012, FördrS 86/2013 och FördrS 87/2013). Avtalen publiceras i utrikesministeriets föreskriftssamling.

1.4 Avtal om utvecklingssamarbete med mellanstatliga organisationer

Från utrikesministeriets biståndsanslag beviljas det avsevärt med understöd också till mellanstatliga organisationer som Finland är medlem i. Sådana är bland annat Förenta nationernas (FN) operativa utvecklings- och andra organisationer, FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), Internationella arbetsorganisationen (ILO), Världshälsoorganisationen (WHO), Världsbanken och andra internationella och regionala finansin-

stitut samt Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Vidare beviljas det understöd till regionala mellanstatliga organisationer som Finland inte är medlem i. Också sådana avtal med mellanstatliga organisationer ingås flera tiotal per år.

Mellanstatliga organisationer beviljas i huvudsak bara penningdonationer. Avtalen om användningen av understöd som beviljas mellanstatliga organisationer har i allt större omfattning ingåtts i utrikesministeriets namn. I dem avtalas det inte om frågor med utrikespolitiska dimensioner av betydelse, utan de handlar om tekniskt samarbete.

Alla dessa avtal om verkställighet av användningen av biståndsanslag (verkställighetsavtal med ramavtalsstater, verkställighetsavtal med icke-ramavtalsstater och avtal med mellanstatliga organisationer) kallas nedan "verkställighetsavtal".

1.5 Tillsättandet av statssekreteraren som kanslichef och understatssekreterare samt förfarandet för förordnande till uppgift

I 14 § i lagen om utrikesförvaltningen fastställs de allmänna tjänster som hör till utrikesförvaltningens uppgiftsrotation och konstateras att alla övriga tjänster är specialtjänster. Förteckningen över allmänna tjänster i 14 § 2 mom. innehåller i dag tjänstebestämmelserna biståndsråd, biståndssekreterare, pressråd och pressekreterare, tjänster som nuförtiden inte är i bruk som allmänna tjänster.

Justitiekanslern i statsrådet har i ett initiativ till utrikesministeriet uppmärksammat problemen som har att göra med uppfyllandet av lagens krav på motivering av beslut om utnämning vid tillsättandet av utrikesministeriets tjänster statssekreterare som kanslichef och understatssekreterare. I sitt initiativ framförde justitiekanslern att bestämmelserna om utnämning förfarandet för tjänsterna statssekreterare som kanslichef och understatssekreterare bör revideras.

Enligt 15 § 1 mom. utnämner statsrådet statssekreteraren som kanslichef vid utrikesministeriet. Av 15 § 2 mom. följer att statsrådet tillsätter understatssekreterare vid utrikesministeriet. Bestämmelsernas formulering

ger vid handen att uppgifterna statssekreterare som kanslichef och understatssekreterare formellt är specialtjänster, även om de i verkligheten söks på samma sätt som allmänna tjänster. Till statssekreterare som kanslichef och understatssekreterare föreslås den person som vid respektive tidpunkt med tanke på rotationsrundan som helhet och de allmänna tjänsteutnämningsskriterierna är mest lämplig, så som är kutym vid övriga allmänna tjänster. Motiveringen till att tjänsterna i fråga formellt är specialtjänster är det tidigare A-löneklasssystemet. Enligt det hade statssekreteraren och understatssekreterare högre löneklasser än utrikesråden. Nuförtiden omfattas ministeriets högsta ledningsuppgifter av så kallad avtalslön och därför inverkar inte tjänstens karaktär som specialtjänst längre på lönesättningen, eftersom bestämningsgrunden för lönen i vilket fall som helst är uppgiftens kompetensklassificering i avtalslönesystemet.

Förordnande av specialtjänstemän till ett uppdrag och förflyttning till ett annat tjänsteställe enligt 18 § i lagen om utrikesförvaltningen tillämpas enligt 4 mom. i paragrafen inte på statssekreteraren och understatssekreterarna vid utrikesministeriet. Bestämmelsen hänvisar till statssekreterar- och understatssekreterartjänsternas status som specialtjänster.

Som ett led i lagändringen är det skäl att göra ett tillägg till 19 § 2 mom. i lagen, enligt vilket statsrådet förordnar till uppgiften statssekreterare som kanslichef. Ändringen behövs för att förordnandet till uppgiften statssekreterare som kanslichef vid utrikesministeriet ska vara reglerat på lagnivå, så som förordnandet till uppgiften som kanslichef vid de andra ministerierna. Till utrikesförvaltningens allmänna tjänster rekryteras tjänstemännen med hjälp av ett grundligt offentligt ansökningsförfarande. Avancemang i karriären sker internt inom utrikesförvaltningen. Bestämmelserna om tillsättandet av de allmänna tjänsterna utan att de ledigförklaras finns för närvarande i 4 § i statsrådets förordning om utrikesförvaltningen (356/2000). Det är skäl att flytta över dessa bestämmelser från förordning till lagnivå.

I 21 § 2 mom. i lagen om utrikesförvaltningen regleras om samma sak som i 18 § 1 mom. och 20 § 1 mom.

2 Föreslagna ändringar

2.1 Målsättning och de viktigaste förslagen

Med avseende på avtalen om utvecklings-samarbete är målet att förtydliga och förenhetliga sättet att ingå verkställighetsavtal som gäller användning av biståndsanslag. Hittills har Finland förbundit sig till en del av dessa avtal genom beslut av utrikesministeriet (verkställighetsavtalen som utgår från ramavtal, liksom även verkställighetsavtalen med mellanstatliga organisationer), medan en del av avtalen har godkänts genom beslut av republikens president (verkställighetsavtal som inte utgår från ramavtal). Propositionen syftar till att delegera rätten att ingå statsfördrag till utrikesministeriet så, att ministeriet framöver beslutar om alla verkställighetsavtal.

Följaktligen föreslås det i propositionen att utrikesministeriet genom en tilläggsbestämmelse till lagen om utrikesförvaltning bemyndigas att ingå tekniska statsfördrag som gäller användningen av biståndsanslag inom utrikesministeriets förvaltningsområde i statsbudgeten. Utrikesministeriet beslutar enligt förslaget om undertecknande och godkännande av dessa verkställighetsavtal.

Det är meningen att utrikesministeriet med stöd av bemyndigandet ska ingå dessa verkställighetsavtal oavsett om de utgår från ett ramavtal om utvecklingssamarbete eller inte. Bemyndigandet ska således såväl gälla avtal för projekt eller program, för sektorbistånd som för budgetstöd. Bemyndigandet ska såväl gälla avtal med stater som också med mellanstatliga organisationer i de fall där avtalen med dessa organisationer ska ingås i finska regeringens namn. Sådana fall handlar närmast om experthjälp eller varudonationer till internationella organisationer. Genom avtalen som ingås med stöd av bemyndigandet verkställs de mål och prioriteringar för utvecklingssamarbetet som riksdagen godkänner i samband med att anslagen för utvecklingssamarbete i statsbudgeten godkänns.

Avtalen avses innehålla tekniska frågor i anknytning till utformningen och genomförandet av finansieringen för biståndsprojekt och -program eller av annan finansiering till mottagaren. Frågorna gäller till exempel parternas finansieringsandelar och utbetalningstidtabellerna samt andra detaljer i utformningen av samarbetet, vilket till exempel avser villkoren parten som ska ansvara för det praktiska genomförandet av projektet och villkoren som ska skaffa experttjänster som eventuellt blir nödvändiga. Andra frågor i avtalen gäller bland annat uppföljningen av hur samarbetet framskrider och finansieringen används, med vilket till exempel avses bestämmelser om rapportering, revision och annan uppföljning som ska säkerställa att biståndsanslagen används för avsett ändamål. Meningen är att verkställighetsavtalen fortsatt ska förhandlas fram utgående från utrikesministeriets modellavtal.

Det föreslås att delegeringen till utrikesministeriet görs på lagnivå, i lagen om utrikesförvaltningen. Det finns i dagsläget inga bestämmelser i lag om delegering till utrikesministeriet. I lagen om utrikesförvaltningen föreskrivs om utrikesförvaltningens organisation, beskickningarnas uppgifter och verksamhet samt tjänstemännens och den övriga personalens ställning inom utrikesförvaltningen. I 3 § i lagen om utrikesförvaltningen bestäms om de operativa ledningsförhållandena i utrikesförvaltningen. Därför är förslaget att bestämmelsen om utrikesministeriets behörighet att ingå avtal om utvecklingssamarbete läggs till lagen som en ny 3 a §.

Genom den föreslagna bestämmelsen får utrikesministeriet behörighet att ingå verkställighetsavtal med sådana stater och internationella 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 (nedan kallad OECD). Det är OECD:s biståndskommitté som beslutar huruvida bistånd till stater eller organisationer får statistikföras som officiellt bistånd (nedan kallat ODA-duglighet). Det är fråga om en utvärdering utifrån kriterier som har fastställts på förhand. Som medlem deltar Finland i beslutsfattandet. Med avseende på ODA-

dugliga stater granskas nivån på bruttonationalinkomsten över en treårsperiod. Om nivån på bruttonationalinkomsten i en stat tre år i rad överskrider en viss på förhand fastställd årligen varierande inkomstgräns, stryks staten från listan över ODA-dugliga stater. Analogt, om en stat tre år i rad underskrider denna på förhand fastställda inkomstgräns, läggs staten till listan. Oavsett bruttonationalinkomst är länder som hör till gruppen ledande industriländer eller Europeiska unionens medlemsländer inte ODA-dugliga. Inte heller stater som har avtalat om anslutning till Europeiska unionen kan godkännas som ODA-dugliga. Förteckningen över ODA-dugliga stater uppdaterades senast i november 2014. År 2013 var inkomstgränsen 12 745 US-dollar per invånare. Listan över ODA-dugliga stater finns att tillgå på webben på adressen www.oecd.org/dac/stats/dac/list. Mellanstatliga organisationers verksamhet utreds genom att organisationens mandat, aktiviteter och ekonomi undersöks i tre faser. Undersökningen syftar till att visa att organisationens verksamhet är ODA-duglig, med andra ord ska det huvudsakliga målet vara att bidra till den ekonomiska utvecklingen och välfärden i utvecklingsländerna. Verksamheten ska helt eller till merparten fokusera på utvecklingsländerna och organisationens medlemmar ska omfatta en betydlig del av utvecklingsländerna. Bistånd som beviljas en organisation kan helt eller delvis anses vara ODA-dugligt. Listan över ODA-dugliga organisationer finns att tillgå på webben på adressen www.oecd.org/dac/stats/annex2.htm.

Propositionen syftar ytterligare till att förtydliga och förenhetliga ikraftsättandet av verkställighetsavtalen. Det föreslås i propositionen att alla avtal som ingås utifrån det föreslagna bemyndigandet ska sättas i kraft genom förordning av utrikesministeriet. Liksom hittills kan sådana tekniska fördrag som gäller verkställighet av användningen av biståndsanslag även framöver publiceras i utrikesministeriets föreskriftssamling, eftersom fördragen enligt 9 § i lagen om Finlands författningssamling (188/2000) har liten allmän betydelse.

Den bemyndigande bestämmelsen avses inte gälla ramavtalen för utvecklingssamar-

bete. Beslut om att ingå ramavtal med ett land inbegriper till åtskillnad från verkställighetsavtalen åtagandebeslut om långsiktigt samarbete med ett bestämt land av en karaktär som omfattas av utrikespolitiken. Av denna orsak är det meningen att ramavtalen också framöver i enlighet med 93 § i grundlagen ska godkännas av republikens president och sättas i kraft genom förordning av statsrådet. Ramavtalen publiceras i enlighet med lagen om Finlands författningssamling i Finlands författningssamlings fördragsserie.

Personalförvaltningsreformerna syftar till att lagen om utrikesförvaltning uppdateras med avseende på tjänstebenämningarna. Av den orsaken föreslås att de tjänstebenämningar i lagens 14 § som i praktiken inte längre är allmänna tjänster ska strykas.

Så som har anförts är utrikesministeriets tjänster statssekreteraren som kanslichef och understatssekreterare i praktiken inte specialtjänster, utan uppgifter för allmänna tjänster. Alltså föreslås att bestämmelserna som hänför sig till dessa tjänster, enligt vilka statssekreteraren som kanslichef och understatssekreterare är specialtjänster, ska strykas från lagen om utrikesförvaltning. Till 19 § 2 mom. föreslås en ny bestämmelse, enligt vilken statsrådet förordnar statssekreteraren som kanslichef vid utrikesministeriet till sin uppgift.

2.2 Övriga alternativ

Ett alternativ som övervägdes med avseende på avtalen om utvecklingssamarbete var om det framöver är skäl att förelägga ramavtal om utvecklingssamarbete mellan Finland och eventuella nya samarbetsländer för riksdagen och genom ikraftsättandelagen till utrikesministeriet delegera behörigheten att ingå verkställighetsavtalen om användningen av biståndsanslagen med staten i fråga. Sedan 1990-talet har det dock sällan ingåtts nya ramavtal eller gällande avtal ändrats. Följaktligen räcker det i så fall länge innan den rättsliga grunden för behörigheten att ingå fördrag är vederbörligen ordnad. Det alternativet leder till att man upprepade gånger, under flera års tid, blir tvungen att använda sig av ett bemyndigande vars grundlagsenlighet inte har säkerställts. En sådan delegering är

dessutom inte tillfredsställande, eftersom delegeringsbemyndigandet inte alls skulle gälla de verkställighetsavtal som ingås utan ramavtal. Det är också att märka att fastän uppfattningen om området för lagstiftningen har förändrats i och med den nya grundlagen och dess tolkningspraxis man likväl inte har vidtagit åtgärder för att lyfta upp tidigare bestämmelser om ikraftsättande av fördrag från förordningsnivå till lagnivå, om det inte funnits särskilda grunder för det. På grund av det stora antalet fördrag anses det inte heller vara en fungerande lösning att omförhandla alla ramavtal i syfte att förtydliga fördragspraxis.

Ett annat alternativ är att behandla verkställighetsavtalen mellan stater om användningen av biståndsanslag som internationella förvaltningsavtal som utrikesministeriet ingår i eget namn och följaktligen inom ramen för sin behörighet kan godkänna genom eget beslut utan särskilt bemyndigande. Förvaltningsavtal ingås i ministeriernas namn, inte regeringarnas. När det gäller verkställighetsavtalen om utvecklingssamarbete är det dock inte önskvärt att ett utvecklingsland förbinder sig till avtalet om användningen av biståndsanslag endast för sektorministeriets del, utan det är viktigt att utvecklingslandets regering i sin helhet binds till biståndsprojektet i fråga. Detta upplevs som viktigt, inte endast med tanke på ett gynnsamt genomförande, utan även med tanke på ansvarsfrågor. Det är av den orsaken enligt regeringens uppfattning inte ett bra alternativ att behandla projektavtal som internationella förvaltningsavtal, utan det är skäl att ingå dem som delegerade statsfördrag varvid ministeriet representerar hela regeringen.

Alternativet att verkställighetsavtalen behandlas som statsfördrag som ska föreläggas republikens president för godkännande är inte förnuftigt på grund av det stora antalet fördrag. Dessutom är fördragen tekniska till innehållet.

3 Propositionens konsekvenser

Med avseende på avtalen om utvecklingssamarbete syftar propositionen till att förtydliga utrikesministeriets behörighet att ingå statsfördrag om verkställighet av utveck-

lingssamarbete genom en bemyndigandebestämmelse i lag. Till fördragen som ingås med stöd av det föreslagna bemyndigandet förbinder man sig alltid inom ramen för åtagandebefogenheterna för befintliga och kommande anslag i enlighet med målen och riktlinjerna för utvecklingssamarbetet som riksdagen godkänner och statsrådet fastställer för respektive tidpunkt. I den mån befogenheter att ingå anslagsåtaganden används i fördragen ska det alltid läggas till ett förbehåll om att man förbinder sig till finansieringen endast under förutsättning att riksdagen beviljar de nödvändiga anslagen.

Personalförvaltningsändringarna syftar till att uppdatera rättsgrunden.

Propositionen har inga direkta konsekvenser för statsfinanserna.

Propositionen har inte heller några direkta konsekvenser för myndigheternas verksamhet, men delegeringen till ministeriet kan indirekt underlätta fördragsberedningen.

Propositionen har inte heller konsekvenser för företagens verksamhet.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid utrikesministeriet.

Propositionen har varit på remiss hos finansministeriet och justitieministeriet och dessutom har de övriga ministerierna, justitiekanslerämbetet och republikens presidents kansli beretts tillfälle att yttra sig.

Finansministeriet, justitieministeriet, miljöministeriet och justitiekanslerämbetet yttrade sig inom tidsfristen. Inrikesministeriet, kommunikationsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, och statsrådets kansli meddelade att de inte har något att yttra med avseende på propositionen.

Miljöministeriet ansåg propositionen motiverad med avseende på behörigheten att ingå fördrag när det gäller avtal om utvecklingssamarbete. Ministeriet hade inget att yttra om de personaladministrativa ändringarna. Justitiekanslersämbetet hade inget att anmärka om behörigheten att ingå fördrag när det gäller avtal om utvecklingssamarbete. Inte heller finansministeriet yttrade sig om propositionen med avseende på behörigheten att ingå

fördrag när det gäller avtal om utvecklingssamarbete. Justitieministeriet föreslog i sitt yttrande en del kompletteringar och ändringar till propositionens avsnitt där förhållandet till grundlagen avseende ändringen som gäller behörigheten att ingå fördrag när det gäller avtal om utvecklingssamarbete och behandlingsordningen beskrivs. Justitieministeriets förslag har beaktats i propositionen.

Med anledning av justitiekanslersämbetets och finansministeriets yttranden fördes det en diskussion med dem om lagförslagets tjänstemannarättsliga bestämmelser. Justitiekanslersämbetet betonade vikten av att regleringen och grunderna är klara och tydliga om man avviker från det normala förfarandet. I diskussionen med finansministeriet konstaterades det med avseende på utrikesministeriets statssekreterare som kanslichef att förfarandet redan i nuläget avviker från det offentliga tjänsteansökningsförfarandet med tillhörande jämförelse mellan de sökande som gäller för övriga kanslichefer. Uppgifter och ansvar som föreskrivs för den som fungerar som utrikesministeriets kanslichef är dock till stor del överensstämmande med de andra kanslichefernas. Enligt finansministeriets uppfattning bör uttryckligen med avseende på den högsta ledningens tjänster ett offentligt ansökningsförfarande vara primärt i förhållande till särskilda förfaranden inom förvaltningsområdet, så som i det här fallet tillställningsförfarandet för uppgifter i utrikesförvaltningens karriärsystem. Utrikesministeriet anser att den föreslagna bestämmelsen förtydligar nuläget som utgår från klart avgränsade grunder i utrikesförvaltningens karriärsystem och dess folkrättsliga bakgrund. Till följd av diskussionerna preciserades motiveringarna till lagförslagen.

5 Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft den 1 april 2015.

6 Förhållande till grundlagen och behandlingsordning

6.1 Aspekter som hänför sig till statsbudgeten och behörigheten att ingå fördrag vid delegering av behörighe-

ten att ingå avtal om utvecklings-samarbete

Enligt 83 § 1 mom. i grundlagen beslutar riksdagen för ett finansår i sänder om statsbudgeten som publiceras i Finlands författningssamling. I budgeten ingår också biståndsanslagen och deras användningsområden. Budgetanslagen beviljas bland annat som understöd som fastställs närmare i avtalen om utvecklingssamarbete. Genom bestämmelserna i avtalen 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. Frågan har beröringspunkter med förordningsbemyndigandet i 7 c § i lagen om statsbudgeten (423/1988), enligt vilken närmare bestämmelser om användningen av ett anslag i enlighet med budgeten kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

Vidare har frågan beröringspunkter med statsunderstödslagen (688/2001) där det bestäms om användningen av ett beviljat anslag för statsunderstöd i enlighet med budgeten. Statsunderstödslagen är inte direkt tillämplig på avtalen om utvecklingssamarbete som ingås med stöd av det föreslagna bemyndigandet, eftersom de är internationella förpliktelser. Bestämmelserna i avtalen om utvecklingssamarbete som ingås med stöd av det föreslagna bemyndigandet handlar dock i hög grad just om bestämmelser som motsvarar dem i statsunderstödslagen om att se till att biståndet utomlands går fram dit det ska och om att informera biståndsgivaren, dvs. finska staten. I dessa avtal om utvecklingssamarbete är det alltså fråga om avtal av motsvarande slag som statsunderstöden som beviljas utländska statsunderstödstagare enligt 11 § 5 mom. i statsunderstödslagen för vilka det ingås avtal med understödstagaren. I bägge fallen finns det ett behov av att ingå avtal med den utländska aktören om att de beviljade medlen ska användas på det sätt som anges i finska statsbudgeten. I bägge avtalstyper är

det viktigt att inkludera bestämmelser om hur statsunderstödet används, om tillsynen av användningen och tillsynsinspektioner samt om rätten till information, i syfte att säkerställa att budgeten förverkligas och att trygga Finlands intressen och riksdagens budgetmakt. Statsunderstödsavtalen ingås av ministeriet, men avtalen om utvecklingssamarbete som ingås med stöd av bemyndigandet görs i statens namn. Summorna det handlar om i avtalen om utvecklingssamarbete är i allmänhet stora och riktar sig ofta till utvecklingslandet i vidare utsträckning än endast en myndighetssektor och därför är det viktigt att binda utvecklingslandets hela förvaltning, inte endast en myndighet, till avtalet. Därför är det skäl att ingå avtalen som statsfördrag (i regeringarnas namn) i stället för som myndighetsavtal (i ministeriernas namn).

I avtalen är det på ovan redogjort sätt fråga om att verkställa budgeten för utvecklingssamarbetet som riksdagen har godkänt genom bestämmelser på förordningsnivå som enligt regeringens uppfattning bör anses oproblematiske i författningsrättsligt hänseende.

Det föreslås i propositionen att alla tekniska avtal om verkställighet av biståndsanslag inom utrikesministeriets förvaltningsområde framöver ska ingås av utrikesministeriet på Finlands vägnar. Behörigheten att ingå fördrag hör i princip till den utrikespolitiska ledningen som avses i 93 § i grundlagen (republikens president i samverkan med statsrådet) och dessutom deltar riksdagen i godkännandet av internationella förpliktelser enligt 94 §. I motiveringarna till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 145) och i grundlagsutskottets praxis (GrUU 15/1994 rd) anses det dock att behörigheten att ingå fördrag genom lag i begränsad utsträckning kan överföras till andra myndigheter. Tidigare har behörighet att ingå fördrag genom lag överförts till myndigheter till exempel i 53 § i polislagen (493/1995), 83 § i gränsbevakningslagen och i lagen om användning av Kyotomekanismerna (109/2007) samt i vissa statsfördrag som har satts i kraft genom lag (överenskommelsen mellan Republiken Finlands regering och Ryska federationens regering om transport av farligt gods i direkt internationell järnvägstrafik mellan Finland och Ryssland

(FördrS 76□77/2014) och gränsälvsoverenskommelsen mellan Finland och Sverige (FördrS 90 och 91/2010).

I den föreliggande propositionen föreslås att delegeringen till utrikesministeriet regleras i en ny 3 a § till utrikesförvaltningslagen.

Så som ovan framgår förhåller man sig i grundlagsmotiveringarna och i grundlagsutskottets praxis inte helt avvisande till behörighet för en myndighet att ingå fördrag med myndigheterna i en annan stat, även om utskottet har ansett det exceptionellt med en sådan reglering (GrUU 16/2004 rd, s. 4/I). Grundlagsutskottet har i sin praxis som bygger på 94 § i grundlagen ställt vissa krav i sådana fall: Befogenheten får inte vara obegränsad när det gäller den som får befogenheten och befogenhetens innehåll. Dessutom måste befogenheten säga ut vilka myndigheter eller andra aktörer som avtal kan ingås med (GrUU 14/2010 rd, s. 3, GrUU 16/2004 rd, s. 4, GrUU 40/2000 rd, s. 2/II, GrUU 15/1994 rd, s. 3□4). På grundval av 93 § 2 mom. och 94 § 1 mom. i grundlagen kan myndigheter inte genom en vanlig lag ges rätt att ingå avtal i frågor där ett beslut kräver samtycke av riksdagen (GrUU 14/2010 rd, s. 3, GrUU 17/2004 rd, GrUU 16/2004 rd).

I det aktuella fallet är befogenheten inte obegränsad i förhållande till mottagaren, utan rätten att ingå fördrag anförtros i den föreslagna bestämmelsen utrikesministeriet. Bestämmelsen uttrycker också klart vilka aktörer den som får befogenheten kan ingå avtal med. Även om avtalsparterna som utrikesministeriet med stöd av befogenheten ingår avtal med i den föreslagna bestämmelsen inte räknas upp med namn, är det regeringens uppfattning att inskränknings av avtalsparterna till ODA-dugliga stater och mellanstatliga organisationer uppfyller grundlagsutskottets krav, enligt vilka de parter med vilka avtal med stöd av bemyndigandet ingås ska vara fastställda på förhand, eftersom det finns förhandskriterier för staters och mellanstatliga organisationers ODA-duglighet. ODA-dugligheten redogörs närmare i avsnitt 2.1.

Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 14/2010 rd) att ministerier kan beviljas till och med relativt omfattande befogenheter att ingå avtal utifrån ett bemyndigande.

Förutsättningen är i det fallet att befogenhetens innehåll är begränsat. Grundlagsutskottet har dock påpekat att kravet enligt 94 § 1 mom. i grundlagen att internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen ska föreläggas riksdagen i sig inskränker ministeriets befogenhet att ingå fördrag: ministeriet kan alltså inte till exempel avtala om bestämmelser som gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter (GrUU 14/2010 rd). I det aktuella fallet är innehållet i bemyndigandet inte öppet, utan för det första begränsat så att det överhuvudtaget inte gäller ramavtal. Beslut om att ingå ramavtal med ett land kan anses inbegripa ett åtagandebeslut om långsiktigt samarbete med ett bestämt land av en karaktär som omfattas av utrikespolitiken och detta beslut ska med stöd av 93 § 1 mom. i grundlagen därför fortsatt fattas av republikens president. Vidare är bemyndigandet avgränsat till att gälla tekniska frågor i anknytning till utformningen och genomförandet av finansieringen för enskilda biståndsprojekt och -program eller av annan finansiering till mottagaren, såsom frågor om parternas finansieringsandelar, detaljer i utformningen av samarbetet, uppföljning av hur samarbetet framskrider och finansieringen används och andra därmed jämförbara tekniska frågor. Det är alltså inte meningen att genom avtal som ingås med stöd av bemyndigandet avtala till exempel om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter.

I praktiken är gränsdragningen mellan avtalsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen och bestämmelser på lägre nivå inte alltid helt entydig. Det är alltså inte helt uteslutet att ett avtal som ingås med stöd av bemyndigandet åtminstone i någon mån också kan innehålla bestämmelser som tangerar området för lagstiftningen (se också GrUU 14/2014 rd). Avtal om utvecklings-samarbete som ingås med stöd av ett bemyndigande innehåller i princip inte bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. I avtalen ingår det emellertid bestämmelser om offentlig upphandling, ansvarsbegränsningar, privilegier och friheter samt om avbrytande av biståndet, vilka kan tangera området för lagstiftningen. Dessa bestämmelser redogörs nedan.

Verkställighetsavtalen om användningen av biståndsanslag innehåller ofta en bestämmelse om offentlig upphandling där det fastställs vilken part som skaffar experttjänsterna som behövs för biståndsprojektet eller -programmet och sköter eventuell annan upphandling. Bestämmelsen ålägger parten att sköta upphandlingen i enlighet med god upphandlingssed och förbjuder bland annat bestickning i samband med upphandlingsförfarandet. Skyldigheten är ensidig och gäller endast utvecklingslandet. Det är inte meningen att bestämmelsen ska förplikta Finland till sådant som avviker från vid respektive tidpunkt gällande lagstiftning i Finland (såsom lagen om offentlig upphandling, 348/2007). Det fastställs också uttryckligen i bestämmelsen att Finland sköter sin upphandling i enlighet med vid respektive tidpunkt gällande upphandlingslagstiftning. Bestämmelsen snarast fastställer rådande rättsläge och hör därför enligt regeringens uppfattning inte till området för lagstiftningen.

Enligt ansvarsbegränsningsklausulen som gäller parternas ansvar bär samarbetslandet alla risker som eventuellt uppstår vid verkställandet av biståndsprojektet eller -programmet. Samarbetslandet ska svara på käromål och anspråk som tredje parter för fram mot Finland eller av Finland anställt konsultföretag, konsultföretagets personal eller anställda hos finska staten. Undantag utgör fall där samarbetslandets domstol på ett för Finland tillfredsställande sätt har fastställt att käromålet eller anspråket beror på grov oaktsamhet, uppsåtlig förseelse eller en brottslig gärning.

Ansvarsbegränsningsklausulen handlar inte om en ömsesidig, också Finland bindande avtalsförpliktelse som inskränker Finlands möjligheter att kräva ersättning, utan enbart om en skyldighet för samarbetslandet att bära ansvar för skador som uppkommer inom dess jurisdiktion. Det är alltså inte fråga till exempel om en bestämmelse enligt vilken Finland avstår från krav på skadestånd (se RP 268/2004 rd, EU SOFA) eller en bestämmelse som begränsar skadeståndsansvaret genom ett maximibelopp för skadeståndet (se GrUU 12/2000 rd, ändringsprotokoll till konventionen om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar). Avtalsbestämmelsen i sig

varken begränsar eller fråntar ansvaret för aktörerna enligt avtalet och hindrar därmed inte tredje parter från att söka ersättning för liden skada. Bestämmelsen inverkar inte heller på utifrån vilken stats lag ersättningsansvaret i enskilda fall ska bedömas. Ansvarsbegränsningsbestämmelsen innebär endast att utvecklingssamarbetslandet i stället för Finland eller en arbetstagare som Finland anställt tar ansvaret för skador som avses i avtalet. Ansvarsbegränsningsklausulen har främst utarbetats med tanke på situationer där den tredje part som har lidit skada som avses i bestämmelsen inte är finländare. Det är dock inte uteslutet att utöver den som orsakat skadan, även den som lidit skada är finländare eller till exempel ett lokalt företag delvis i finländsk ägo. I det fallet kan värdansvaret som ankommer på finska staten som arbetsgivare i enlighet med skadeståndslagen aktualiseras. Ansvarsbegränsningsbestämmelsen ingriper dock inte i finska statens skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen. Det är alltså inte meningen att genom avtalsbestämmelsen avvika från bestämmelserna i skadeståndslagen eller till exempel att inskränka finska statens ansvar enligt den lagen. I ett enskilt fall där den som har lidit skada söker ersättning utifrån Finlands skadeståndslag blir avtalsbestämmelsen inte tillämplig eftersom den inte är på lagnivå. På ovan anförda grunder hör bestämmelsen följaktligen inte till området för lagstiftningen.

I genomförandet av biståndsprojekt och -program deltar utöver representanter för Finland och för utvecklingslandet ofta också en ganska snäv grupp konsultföretag som är specialiserade på att genomföra dessa uppdrag, av vilka utrikesministeriet eller utvecklingslandets myndigheter köper de experttjänster som behövs för olika projekt och program. I ramavtalen om utvecklingssamarbete och i verkställighetsavtalen som ingår utan ramavtal ingår det bilagor där man kommer överens om privilegier och friheter som konsultföretag, personal och varor som sänds till projekt och program har rätt till under sitt uppdrag i utvecklingslandet. De lättnader eller friheter som avses gäller i allmänhet beskattning, tullfrihet och inresa. Bestämmelserna förpliktar endast utvecklingslandet, inte Finland, och är således inte öm-

sesidiga förpliktelser. Det handlar följaktligen inte om sådana för Finland förpliktande privilegier och friheter som grundlagsutskottet avser (GrUU 38/2000 rd och GrUU 49/2001 rd). Eftersom dessa privilegier och friheter varken omfattas av finsk jurisdiktion eller förpliktar Finland, utan endast utvecklingslandet, hör bestämmelserna enligt regeringens uppfattning inte till området för lagstiftningen.

I avtalen om utvecklingssamarbete ingår det också hänvisningar om respekt för de mänskliga rättigheterna, demokratiska principer, god förvaltning och rättsstatsprincipen och dessutom konstateras det i avtalen att överträdelse av dessa principer kan leda till att biståndet avbryts (sanktionsförfarande). Sådana sanktionsbestämmelser kan höra till området för lagstiftningen, om de är av bindande betydelse för Finland (GrUU 31/2001 rd). Däremot inverkar inte generella och manifestbetonade bestämmelser på innehållet i Finlands internationella förpliktelser eller förpliktelsernas omfattning när det gäller de mänskliga rättigheterna och riksdagens samtycke behövs därför inte (GrUU 31/2001 rd, GrUU 45/2000 rd).

När ett sanktionsförfarande ensidigt är kopplat till förutsättningarna för bistånd (i praktiken till huruvida Finland har rätt att avbryta finansieringen av projektet eller programmet när förpliktelserna om mänskliga rättigheter har försumrats) handlar det inte om sådana fall som i grundlagsutskottets tidigare ställningstaganden (se GrUU 31/2001 rd som gällde en ömsesidig förpliktelse). Avtalets bestämmelser om Finlands möjlighet att avbryta eller upphöra med finansieringen av ett projekt eller program med anledning av brott mot de mänskliga rättigheterna hör enligt regeringens uppfattning inte till området för lagstiftningen.

Delegeringen av behörighet att ingå fördrag kan också motiveras med behovet av flexibel anpassning av avtalen som ingås med stöd av bemyndigandet (GrUU 14/2014 rd). Utskottet har också ansett det av vikt att det är fråga om operativa och tekniska bestämmelser som bara rör en ganska snäv grupp av näringsidkare direkt (GrUU 14/2014 rd). Så som fastställts i avsnitt 1.2 är det ofta nödvändigt att ändra avtalen om utvecklingssamarbete till

exempel så att giltighetstiden förlängs eller den finländska finansieringsandelen ökas. Dessutom rör avtalen direkt bara en ganska snäv grupp av näringsidkare (specialiserade konsultföretag).

6.2 Ikraftsättande genom ministerieförordning

Eftersom avtalen om verkställighet av användningen av biståndsanslag inte innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, sätts avtalen enligt förslaget i kraft genom förordning (95 § 1 mom. i grundlagen). Av grundlagsändringen som trädde i kraft 2012 (1112/2011) följer att, om det inte särskilt har angetts vem som ska utfärda en förordning, den med stöd av 80 § i grundlagen ska utfärdas av statsrådet. Enligt motiveringarna till grundlagen (RP 60/2010 rd, s. 46) är det likväl möjligt att delegera utfärdandet av en ikraftsättandeförordning till ministeriernas ansvar. Ikraftträdandet ska kunna ske genom en ministerieförordning, om fördragskompetensen med tillhörande kompetens att sätta i kraft fördraget har överförts på ett ministerium genom ikraftträdandelagen eller någon annan nationell lag. Därför föreslås till nya 3 a § i lagen om utrikesförvaltningen en bestämmelse att avtalen om verkställighet av användningen av biståndsanslag sätts i kraft genom utrikesministeriets förordning.

På de anförda grunderna anser regeringen att kompetensöverföringen med avseende på de nu aktuella arrangemangen för avtal om utvecklingssamarbete är nödvändig för att verkställa biståndsanslagen som godkänts i statsbudgeten och att arrangemanget uppfyller förutsättningarna enligt grundlagsmotiveringarna och grundlagsutskottets praxis för delegeringen av fördragskompetens. Propositionen är dock så som har redogjorts ovan av betydelse med tanke på tolkningen av grundlagens bestämmelser om behörighet att ingå fördrag. Det är därför befogat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

6.3 Aspekter om förordnande till en uppgift

Enligt propositionen omvandlas tjänsterna statssekreterare som kanslichef och understatssekreterare till uppgifter som en tjänsteman inom utrikesministeriet med en allmän tjänst kan förordnas till. Med avseende på dessa bestämmelser är det befogat att granska propositionen med hänsyn till utnämningsgrunderna för tjänster i 125 § i grundlagen och till utnämningbefogenheterna enligt 126 § i grundlagen.

Även i systemet med allmänna tjänster enligt lagen om utrikesförvaltning utgör de allmänna utnämningsgrunderna grunden för utnämningen till en tjänst. Utnämning till en allmän tjänst bildar grunden för uppgiftsrotationen.

Till uppgifter på högsta nivå, såsom till beskikningschef och till ministeriets högsta ledande uppgifter förordnas personer som innehar en tjänst som utrikesråd. Förfarandet för förordnande till uppgift är till formen mera flexibelt än utnämningen till en tjänst, men det kan fastställas att förfarandet för förordnande till uppgift på ett allmänt plan följer samma principer i uppgiftsrotationshelheten.

I 126 § i grundlagen föreskrivs om förordnande av beskikningarnas chefer till deras uppdrag, till skillnad från utnämning till en tjänst som det föreskrivs om i samma paragraf. Det handlar om anvisande av befogenhet till republikens president. I detsamma kan det dock konstateras att förordnande till uppgift i utrikesförvaltningen på detta sätt på grundlagsnivå har beaktats till skillnad från förfarandet för utnämning till en tjänst.

Den föreslagna omvandlingen av tjänsterna statssekreterare som kanslichef och understatssekreterare till uppgifter integrerade i utrikesförvaltningens system med allmänna tjänster löser de problem som har konstaterats i dagens praxis med avseende på verifieringen av utnämningsgrunderna enligt 125 § i grundlagen. Härmed anses propositionen stå i samklang med grundlagens krav och främja tillgodoseendet av grunderna enligt 125 § i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning kan den föreslagna lagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Laki**om ändring av lagen om utrikesförvaltningen**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om utrikesförvaltningen (204/2000) 16 §, 18 § 4 mom. och 21 § 2 mom., av dem 16 § sådan den lyder i lag 177/2003,
ändras 14 § 2 mom., 15 § och 19 § 2 mom., av dem 15 § sådan den lyder i lag 177/2003 och 89/2012, samt
fogas till lagen en ny 3 a § som följer:

3 a §

Befogenhet att godkänna vissa avtal om användningen av biståndsanslag

Utrikesministeriet får på finska regeringens vägnar ingå tekniska avtal om verkställighet som gäller användningen av biståndsanslag inom utrikesministeriets förvaltningsområde i statsbudgeten. Avtalen får ingås 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.

Avtalen får 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.

Avtalen sätts i kraft genom förordning av utrikesministeriet.

14 §

Tjänster inom utrikesförvaltningen

 Allmänna tjänster är tjänsterna som utrikesråd, ambassadråd, utrikessekreterare, administrativ utrikessekreterare, attaché, administrativ attaché, avdelningssekreterare, byråsekreterare, byråtjänsteman, expeditionsvakt och vaktmästare. Alla övriga tjänster är specialtjänster.

15 §

Utnämmande myndighet

Statsrådet eller utrikesministeriet tillsätter tjänsterna inom utrikesförvaltningen enligt vad som bestäms genom förordning av statsrådet.

Utrikesförvaltningens allmänna tjänster kan tillsättas utan att de ledigförklaras.

19 §

Myndighet som förordnar till en uppgift

Statsrådet förordnar statssekreteraren som kanslichef till sin uppgift. Till övriga uppgifter inom utrikesförvaltningen förordnar statsrådet eller utrikesministeriet enligt vad som bestäms genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 27 november 2014

Statsministers ställföreträdare, finansminister

ANTTI RINNE

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av lagen om utrikesförvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om utrikesförvaltningen (204/2000) 16 §, 18 § 4 mom. och 21 § 2 mom., av dem 16 § sådan den lyder i lag 177/2003,
ändras 14 § 2 mom., 15 § och 19 § 2 mom., av dem 15 § sådan den lyder i lag 177/2003 och 89/2012, samt
fogas till lagen en ny 3 a § som följer:

<i>Gällande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
	<p style="text-align: center;">3 a §</p> <p style="text-align: center;"><i>Befogenhet att godkänna vissa avtal om användningen av biståndsanslag</i></p> <p>Utrikesministeriet får på finska regeringens vägnar ingå tekniska avtal om verkställighet som gäller användningen av biståndsanslag inom utrikesministeriets förvaltningsområde i statsbudgeten. Avtalen får ingås 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.</p> <p>Avtalen får 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.</p> <p>Avtalen sätts i kraft genom förordning av utrikesministeriet.</p>
<p style="text-align: center;">14 §</p> <p style="text-align: center;"><i>Tjänster inom utrikesförvaltningen</i></p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <p>Allmänna tjänster är tjänsterna som utrikesråd, ambassadråd, utrikessekreterare, <i>biståndsråd, biståndssekreterare, pressråd, pressekreterare</i>, administrativ utrikessekreterare, attaché, administrativ attaché, avdelningssekreterare, byråsekreterare, byråtjänst-</p>	<p style="text-align: center;">14 §</p> <p style="text-align: center;"><i>Tjänster inom utrikesförvaltningen</i></p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <p>Allmänna tjänster är tjänsterna som utrikesråd, ambassadråd, utrikessekreterare, administrativ utrikessekreterare, attaché, administrativ attaché, avdelningssekreterare, byråsekreterare, byråtjänsteman, expeditivsvakt och vaktmästare. Alla övriga tjänster är special-</p>

<p>teman, expeditivsvakt och vaktmästare. Alla övriga tjänster är specialtjänster.</p> <p>-----</p>	<p>tjänster.</p> <p>-----</p>
<p>15 §</p> <p><i>Utnämmande myndighet</i></p> <p>Statsrådet utnämner statssekreteraren såsom kanslichef vid utrikesministeriet. Statsrådet eller utrikesministeriet tillsätter övriga tjänster inom utrikesförvaltningen enligt vad som bestäms genom statsrådsförordning.</p>	<p>15 §</p> <p><i>Utnämmande myndighet</i></p> <p>Statsrådet eller utrikesministeriet tillsätter tjänsterna inom utrikesförvaltningen enligt vad som bestäms genom förordning av statsrådet. Utrikesförvaltningens allmänna tjänster kan tillsättas utan att de ledigförklaras.</p>
<p>16 §</p> <p><i>Skyldighet för statssekreteraren såsom kanslichef och för understatssekreterare att övergå till annan tjänst</i></p> <p>Statssekreteraren såsom kanslichef och understatssekreterarna vid utrikesministeriet är skyldiga att övergå till en tjänst som utrikesråd.</p>	<p>(upphävs)</p>
<p>18 §</p> <p><i>Förordnande av specialtjänstemän till ett uppdrag och förflyttning till ett annat tjänsteställe</i></p> <p>En tjänsteman som innehar en specialtjänst (specialtjänsteman) kan i sin tjänst förordnas till ett uppdrag och för viss tid förflyttas från utrikesministeriet till en beskickning, om tjänstemannen samtycker till det. Denna tid kan förlängas med tjänstemannens samtycke. En specialtjänsteman kan förflyttas från en beskickning till utrikesministeriet oberoende av den tid som avses i 1 mom., om tjänstemannen samtycker till det eller om det finns vägande skäl till det. En specialtjänsteman som i de fall som avses i 1 och 2 mom. flyttar från en beskickning till utrikesministeriet är på förordnande skyldig att övergå till ett uppdrag som motsvarar tjänsten. <i>Denna paragraf tillämpas inte på statssekreteraren och understatssekreterarna vid utrikesministeriet.</i></p>	<p>18 §</p> <p><i>Förordnande av specialtjänstemän till ett uppdrag och förflyttning till ett annat tjänsteställe</i></p> <p>En tjänsteman som innehar en specialtjänst (specialtjänsteman) kan i sin tjänst förordnas till ett uppdrag och för viss tid förflyttas från utrikesministeriet till en beskickning, om tjänstemannen samtycker till det. Denna tid kan förlängas med tjänstemannens samtycke. En specialtjänsteman kan förflyttas från en beskickning till utrikesministeriet oberoende av den tid som avses i 1 mom., om tjänstemannen samtycker till det eller om det finns vägande skäl till det. En specialtjänsteman som i de fall som avses i 1 och 2 mom. flyttar från en beskickning till utrikesministeriet är på förordnande skyldig att övergå till ett uppdrag som motsvarar tjänsten.</p>

<p style="text-align: center;">19 §</p> <p style="text-align: center;"><i>Myndighet som förordnar till en uppgift</i></p> <p>-----</p> <p>Till övriga uppgifter inom utrikesförvaltningen förordnar statsrådet eller utrikesministeriet enligt vad som bestäms genom förordning av statsrådet.</p> <p>-----</p>	<p style="text-align: center;">19 §</p> <p style="text-align: center;"><i>Myndighet som förordnar till en uppgift</i></p> <p>-----</p> <p><i>Statsrådet förordnar statssekreteraren som kanslichef till sin uppgift.</i> Till övriga uppgifter inom utrikesförvaltningen förordnar statsrådet eller utrikesministeriet enligt vad som bestäms genom förordning av statsrådet.</p> <p>-----</p>
<p style="text-align: center;">21 §</p> <p style="text-align: center;"><i>Upphörande av uppgifter och befogenheter</i></p> <p>Ett uppdrag som en tjänsteman har till följd av ett förordnande till en uppgift och de befogenheter som avses i 8–10 § upphör</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) till följd av ett förordnande till en annan uppgift, 2) vid utgången av den utsatta tiden, om uppgiften är tidsbunden, eller 3) genom beslut som fattas av den myndighet som förordnar till uppgiften eller beslutar om befullmäktigandet. <p><i>Till en uppgift ges förordnande för viss tid i de fall som avses i 18 § 1 mom. och 20 § 1 mom.</i></p> <p>När ett tidsbundet uppdrag har upphört återgår tjänstemannen till sin tidigare uppgift, om han eller hon inte förordnas till en annan uppgift.</p>	<p style="text-align: center;">21 §</p> <p style="text-align: center;"><i>Upphörande av uppgifter och befogenheter</i></p> <p>Ett uppdrag som en tjänsteman har till följd av ett förordnande till en uppgift och de befogenheter som avses i 8–10 § upphör</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) till följd av ett förordnande till en annan uppgift, 2) vid utgången av den utsatta tiden, om uppgiften är tidsbunden, eller 3) genom beslut som fattas av den myndighet som förordnar till uppgiften eller beslutar om befullmäktigandet. <p>När ett tidsbundet uppdrag har upphört återgår tjänstemannen till sin tidigare uppgift, om han eller hon inte förordnas till en annan uppgift.</p>