

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2006 rd

Lagmotion med förslag till lag om ett forskningsinstitut för internationella relationer och EU-frågor och till lagar om ändring av lagen om riksdagens tjänstemän och 1 och 10 § i lagen om grunderna för avgifter till staten

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 april 2006 en lagmotion med förslag till lag om ett forskningsinstitut för internationella relationer och EU-frågor och till lagar om ändring av lagen om riksdagens tjänstemän och 1 och 10 § i lagen om grunderna för avgifter till staten (LM 28/2006 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens förslag har stora utskottet, grundlagsutskottet och kulturutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena

(StoUU 3/2006 rd, GrUU 13/2006 rd och KuUU 9/2006 rd) har bifogats betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generalsekreterare Seppo Tiitinen, riksdagen
- direktör Tapani Vaahtoranta, Utrikespolitiska institutet
- ordföranden, professor Mikko Viitasalo, Stiftelsen för utrikespolitisk forskning
- juris licentiat Peter Ekholm.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av byråchef Pertti J. Rosila, riksdagens räkenskapsbyrå.

LAGMOTIONEN

Motionens huvudsakliga innehåll

I motionen föreslås en lag om ett forskningsinstitut för internationella relationer och EU-frågor. Avsikten är att institutet skall vara ett oberoende forskningsinstitut i anknytning till riksdagen. Institutet skall bedriva forskning som gäller internationella politiska och ekonomiska

relationer och EU-frågor samt göra aktuella utredningar om dessa.

När det nya forskningsinstitutet inrättas behöver också lagen om riksdagens tjänstemän och lagen om grunderna för avgifter till staten ändras.

Motionen hänför sig till statsbudgeten för 2007.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2007.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Utrikesutskottet finner lagmotionen om ett forskningsinstitut för internationella relationer och EU-frågor motiverad och ändamålsenlig. Utskottet hänvisar i detta avseende också till stora utskottets (StoUU 3/2006 rd) och kulturutskottets (KuUU 9/2006 rd) utlåtanden, där utskotten i fråga konstaterar att forskningsinstitutet behövs.

Utrikesutskottet anser det vara uppenbart att om den samhälleliga beslutsprocessen skall fungera måste också förmågan förbättras när det gäller att bland den stora informationsmängden uppfatta information som är relevant för beslutsfattandet och samhällsdebatten. Att inrätta ett forskningsinstitut är således ett naturligt sätt att fira den finländska demokratins 100-åriga historia.

Med hänvisning till lagmotionen och övrig utredning anser utskottet att motionen behövs och fyller en funktion. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Detaljmotivering

Verksamhetsidé

Utrikesutskottet anser att den planerade verksamhetsidén med en tankesmedja i gränslandet mellan akademisk forskning och beslutsforumen träffar rätt. Den samhälleliga beslutsprocessen har blivit mer komplicerad, och det finns allt fler dimensioner när det gäller åtgärdernas orsak och verkan. Samtidigt har de internationella kontakterna, integrationen och globaliseringen fört med sig en ny dimension i det samhälleliga beslutsfattandet. Nu är vetenskapen om beslut utanför landets gränser väsentlig också för våra nationella beslut. Allt mer komplicerade och snabbare beslutsprocesser medför att de politiska beslutsfattarna och handläggande tjänstemännen är knutna till operativa uppgifter, och därför krävs det andra som gör analyser till stöd för beslutsfattandet.

Verksamhet i form av en tankesmedja i vårt land behandlas bl.a. i en utredning av justitieministeriet (Jorma Turunen: Think tankit ja poliittiset säätiöt Euroopassa — esityksiä suomalaisista toteuttamismalleista; justitieministeriets publikationer 2005:4, med svenskt presentationsblad). Enligt utredningen blir samspelet mellan samhällets beslutsforum och forskningen allt viktigare. Det behövs trovärdiga aktörer i gränslandet mellan forskarna och beslutsfattarna. Den basmodell för tankesmedjor som utredningen skissar upp går ut på att filtrera, kommunicera och sprida information till samhällsdebatten. Det finns olika verksamhetsmodeller för tankesmedjor, men det väsentliga är trovärdighet när det gäller att ta fram nyttig information i rätt tid för beslutsfattarna och förmåga att öppet samverka med de olika samhällsaktörerna. Internationellt samarbete utgör en väsentlig del av tankesmedjornas arbete. Utrikesutskottet hänvisar också till en inkommen utredning som betonar tankesmedjornas tvärvetenskapliga metoder, närheten till beslutsfattarna, aktiva strategier och kärnfulla formuleringar. Där slås det också fast att akademiska intressen inte kan utgöra utgångspunkten för resultatinriktade tankesmedjor. Tankesmedjorna utnyttjar i stor utsträckning redan befintliga forskningsresultat.

Utrikesutskottet hänvisar också till kulturutskottet, som i sitt utlåtande (KuUU 9/2006 rd) påpekar att sektorforskningsinstitutens resurser enligt professor Jussi Huttunens utredningsrapport om utveckling av sektorforskningen (Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen — selvitysmiesraportti 31.8.2004) inte motsvarar samhällets och de olika förvaltningsområdenas informationsbehov. Vidare anser Huttunen att ett av de områden där resursbristen är uppenbar är de internationella relationerna.

Verksamhetsområde

Enligt lagmotionen skall forskningsinstitutets verksamhetsområde omfatta såväl internationel-

la politiska och ekonomiska relationer som EU-relaterade frågor. Utrikesutskottet menar att ett sådant verksamhetsfält är motiverat och hänvisar i detta sammanhang till stora utskottet, som i sitt utlåtande (StoUU 3/2006 rd) betonar hur viktig forskningen i EU-frågor är inom institutets verksamhet.

För utrikesutskottet ter det sig naturligt att det nya forskningsinstitutets verksamhet bygger vidare på Utrikespolitiska institutets verksamhet. På detta sätt får forskningsinstitutet tillgång till färdiga fungerande strukturer och ett etablerat namn på ett institut med färdiga kontaktnät. Det vore inte rationellt att i våra finländska förhållanden inrätta en helt ny aktör som konkurrerar med de befintliga strukturerna, utan den mest ändamålsenliga lösningen är att integrera en så pass etablerad aktör som Utrikespolitiska institutet med det nya forskningsinstitutet. Därmed torde den kritiska massan för internationellt samarbete också uppnås.

Det nya institutets verksamhetsfält är tänkt att vara mer omfattande än Utrikespolitiska institutets nuvarande område, och utskottet anser det vara naturligt att man fäster särskild uppmärksamhet vid forskningen i EU-frågor under institutets första skeden och att institutet tilldelas resurser för utveckling av den sektorn. Utrikesutskottet påpekar att det med tanke på idén bakom forskningsinstitutet kan vara motiverat att organisera verksamheten så att EU-frågorna och de internationella relationerna är separata sektorer, men betonar samtidigt att de praktiska lösningarna avseende institutets verksamhet i sista hand avgörs av institutet självt.

Administrationen

Enligt lagförslaget skall institutet ha en niomanstyrelse som centralt beslutsorgan. Styrelsen väljs av riksdagen, men sex av dess ledamöter tillsätts på förslag från aktörer utanför riksdagen (statsrådet kansli, utrikesministeriet, Finlands universitetsrektor och Stiftelsen för utrikespolitisk forskning en vardera och Finlands Akademi två). Utrikesutskottet poängterar att det med tanke på institutets oberoende ställning är vä-

sentligt att en majoritet av ledamöterna (6/9) i den styrelse som riksdagen väljer består av medlemmar som riksdagsexterna aktörer föreslagit.

Enligt motionsställarna skall institutet utöver en styrelse också ha en delegation för samhällskontakter och ett rådgivande vetenskapligt råd. Delegationen avses bestå av riksdagsledamöter som föreslås av kanslikommissionen (högst 8) och av företrädare för institutets samarbetsparter (högst 12).

Utskottet ser det ändamålsenliga i att lagmotionen inte närmare anger det vetenskapliga rådets uppgifter och sammansättning. Därmed är det institutets styrelse som får avgöra hur rådet organiseras. Utskottet noterar att styrelsens sammansättning har ett stort inslag av inhemsk akademisk representation (de medlemmar som Finlands Akademi och universitetsrektorerna föreslår) och därmed skulle det vetenskapliga rådet primärt kunna vara institutets internationella kontaktyta. Att man döper organet till ett vetenskapligt råd innebär enligt utskottets uppfattning inte att medlemskap i rådet skulle vara reserverat endast för representanter den akademiska världen, utan även andra framstående internationella experter skulle kunna ingå. Utskottet framhäver att det i motiven till lagmotionen sägs att det bland medlemmarna i rådet bl.a. utöver företrädare för utländska universitet och forskningsinstitut kan finnas representanter för internationella organisationer.

Stora utskottet påpekar (StoUU 3/2006 rd) att den trestegsförvaltning som föreslås för institutet ter sig tämligen tungrodd i förhållande till institutets storlek. Utrikesutskottet betonar att delegationens och vetenskapliga rådets praktiska arbete måste ordnas så att det stöder institutets oberoende. Vidare vill utskottet understryka att institutets styrelse har en skyldighet att följa hur den administrativa strukturen fungerar och att vid behov ta initiativ till förändringar.

Lagförslaget innebär att forskningsinstitutets direktör får en stark ställning i ledningen av institutet, vilket bidrar till institutets funktionsförmåga och oberoende. Direktörens beslut slår fast prioriteringarna inom forskningsinstitutets verksamhet och exempelvis kommer forskarnas

handlingsfrihet att vara beroende av direktören och hans eller hennes auktoritet. Valet av direktör kommer otvivelaktigt att vara styrelsens viktigaste strategiska val. Utrikesutskottet betonar på grundval av inhämtad utredning att direktörsvalet utöver de kunskapsmässiga meriterna också i betydande utsträckning bör ske utifrån kandidaternas ledarförmåga.

Stora utskottet fäster i sitt utlåtande (StoUU 3/2006 rd) avseende särskilt vid direktörens exceptionellt omfattande befogenheter när det gäller rekryteringar. Utrikesutskottet instämmer i stora utskottets påpekande och noterar härvid att styrelsen har rätt att entlediga direktören till och med under pågående mandatperiod. På grund av direktörens starka ställning anser utrikesutskottet det vara motiverat att ändra lagförslag 1 så att en och samma person kan väljas till direktör för endast en tilläggsperiod. Därmed kommer en person att kunna vara direktör i högst tio år i ett sträck, vilket även det är en synnerligen lång period som ger möjlighet till långsiktig utveckling av institutet. En övre gräns på två mandatperioder sörjer också för tillräcklig omsättning på den posten.

Utrikesutskottet påpekar att forskningsinstitutets ställning som oberoende ämbetsverk vid riksdagen skall ses i snäv bemärkelse, dvs. endast som en egenskap som har att göra med inrättandet och den nödvändiga förvaltningen av institutet. Det är med tanke på institutets trovärdighet väsentligt att dess oberoende accentueras i verksamheten. Därför måste bl.a. institutets årliga finansiering under riksdagens huvudtitel följa en på förhand fastställd plan. Anslaget skall höjas i enlighet med kostnadsnivån och det årliga anslag på ca tre miljoner euro som nämns i motiven till lagmotionen får inte minskas efter inkörningsperioden, eftersom en anslagsprövning kan användas som ett styrmedel avseende institutets verksamhet.

I fråga om institutets anslag vill utskottet också hänvisa till kulturutskottets utlåtande (KuUU 9/2006 rd) där det utskottet påpekar att finansieringen av det nya forskningsinstitutet inte får medföra att den finansiering av forskningen som i övrigt sker genom statsbudgeten minskar.

Det är viktigt, menar utrikesutskottet, att institutet utöver anslaget också fritt kan skaffa andra inkomster, ta ut avgifter och ingå avtal om forskning mot ersättning. Detta har beaktats på vederbörligt sätt i lagmotionen. Utskottet påpekar för klarhets skull att även riksdagen i institutets avgiftsbelagda forskning är en extern avnämmare. Detta är av väsentligt betydelse med tanke på institutets oberoende. Trots sitt betydande finansiella tillskott kan riksdagen inte börja styra institutets forskningsverksamhet. Utskottet ser det också som viktigt att institutet i sin verksamhet inte börjar ses som en del av riksdagen och anser därför det vara önskvärt att institutets ledning utan riksdagens inblandning avgör hur institutet administration skall organiseras och vilka lokaler det skall ha.

Institutet bör självständigt få besluta om språket i sin forskningsverksamhet och sina publikationer, menar utskottet, som i detta sammanhang pekar på institutets särskilda karaktär och dess internationella inriktning. Det bör betonas att institutet måste skapa förutsättningar för att också kunna rekrytera utländska forskare.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande (GrUU 13/2006 rd) att det ur konstitutionell synvinkel inte föreligger några hinder för att inrätta institutet på avsett sätt i anknytning till riksdagen och slår fast att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet anser det motiverat att ersätta "Finlands universitetsrektorers råd" med "Finlands universitetsrektorer" i 2 § 2 mom. om styrelsens sammansättning, eftersom universitetsrektorernas råd inte inrättats genom en författning och inte heller i övrigt är formellt bildat. Omformuleringen hindrar inte rådet från att sköta den avsedda uppgifter, dvs. att föreslå styrelseledamöter.

Vidare påpekar grundlagsutskottet att det nya institut som inrättas i anknytning till riksdagen också kräver att 2 och 12 § i riksdagens räkenskapsstadga kompletteras med ett omnämnande av institutet. På grundval av inkommen utred-

ning noterar utrikesutskottet att en komplettering av räkenskapsstadgan har inletts. Det är viktigt att de administrativa lösningarna i fråga om institutet framhäver dess oberoende natur och att de samtidigt skapar betingelser för institutets avgiftsbelagda forskning. Utifrån inhämtad utredning anser utskottet det vara motiverat att institutets ekonomiska förvaltning sker genom ett oberoende räkenskapsverk på samma sätt som statens revisionsverk.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet

att lagförslag 2 och 3 godkänns utan ändringar, och

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ett forskningsinstitut för internationella relationer och EU-frågor

I enlighet med riksdagens beslut:

1 §
(Som i LM)

2 §

Styrelsen och dess sammansättning

(1 mom. som i LM)

Styrelsen väljs av riksdagen. Av styrelseledamöterna väljs en på förslag från statsrådets kansli, en på förslag från utrikesministeriet, två på förslag från Finlands Akademi, en på förslag från Finlands universitetsrektorer (*utesl.*) och en på förslag från Stiftelsen för utrikespolitisk forskning. Inför valet av dessa sex ledamöter skall därför statsrådets kansli, utrikesministeriet, Finlands universitetsrektorer (*utesl.*) och Stiftelsen för utrikespolitisk forskning alla för riksdagens talman uppge namnet på två personer och Finlands Akademi på fyra personer senast tre månader innan valet skall förrättas. Om

en styrelseledamot avgår eller avlider under mandatperioden skall en ny ledamot i hans eller hennes ställe utan dröjsmål väljas för den återstående mandatperioden.

(3—4 mom. som i LM)

3—5 §
(Som i LM)

6 §

Forskningsinstitutets direktör och direktörens ställföreträdare

Mandatperioden för forskningsinstitutets direktör är fem år. *Samma person kan utnämnas till direktör för högst två på varandra följande mandatperioder.* Direktören står i tjänsteförhållande till riksdagen

(2—3 mom. som i LM)

UtUB 5/2006 rd — LM 28/2006 rd

7—14 §
(Som i LM)

Helsingfors den 17 maj 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Mari Kiviniemi /cent
medl. Ulla Anttila /gröna
Eva Biaudet /sv
Kimmo Kiljunen /sd
Katri Komi /cent
Eero Lankia /cent
Suvi Lindén /saml

Petri Neittaanmäki /cent
Kalevi Olin /sd
Maija Perho /saml
Aulis Ranta-Muotio /cent
Jari Vilén /saml
Ben Zyskowitz /saml
ers. Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jukka Salovaara.