

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2007 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 1 § i lagen om statsrådet samt om överföring av vissa uppgifter till arbets- och näringsministeriet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2007 en proposition med förslag till lagar om ändring av 1 § i lagen om statsrådet samt om överföring av vissa uppgifter till arbets- och näringsministeriet (RP 54/2007 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Utlåtande

Ekonomiutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har utnyttjat den möjlighet att yttra sig om saken som riksdagen berett dem genom sitt beslut. Ekonomiutskottets utlåtande gäller också två andra propositioner (RP 90/2007 rd och RP 94/2007) som har nära samband med den aktuella propositionen. Utlåtandena (EkUU 12/2007 rd och AjUU 3/2007 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Heikki Aaltonen, statsrådets kansli
- kanslichef Ritva Viljanen, lagstiftningsdirektör Pertti Laitinen, överdirektör Silja Hiironiemi, regeringsråd Heli Backman och lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Tapio Laamanen, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsråd Erik Strömberg, statens arbetsmarknadsverk
- direktör Markku Lemmetty, Akava ry
- chefsjurist Timo Koskinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- handels- och industriministeriet
- kanslichef Markku Wallin, arbetsministeriet
- Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statsrådet ändras. Det primära syftet med propositionen är att inrätta ett arbets- och näringsministerium och

som en följdåtgärd dra in handels- och industriministeriet och arbetsministeriet. I propositionen ingår också ett förslag till lag om överföring

av vissa uppgifter till arbets- och näringsministeriet.

Propositionen hänför sig till statsbudgeten för 2008.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2008.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Det främsta syftet med propositionen är att dra in handels- och industriministeriet och arbetsministeriet och i stället inrätta ett arbets- och näringsministerium. Med anledning härav föreslår regeringen att 1 § i lagen om statsrådet ändras, eftersom där ingår en uppräkningslista av ministerierna i statsrådet. Förslaget innebär att handels- och industriministeriet och arbetsministeriet stryks från förteckningen och i stället införs arbets- och näringsministeriet.

Enligt 68 § 3 mom. i grundlagen fastställs det högsta antalet ministerier och de allmänna grunderna för inrättande av ministerierna genom lag. Grundlagsutskottet har ansett att grundlagens krav uppfylls om det i lag finns en förteckning över ministerierna. I och med att ministerierna räknas upp i lag måste lagen ändras för att ett nytt ministerium ska kunna inrättas (GrUB 13/2002 rd, s. 3/II). Och det är exakt vad som regeringen nu föreslår.

Åtgärderna inom arbets-, närings- och regionalpolitikens område har en mängd kontaktytor. Dessa politikområden utgör enligt utskottet en så samhällsviktig helhet att det finns all anledning att koncentrera verkställighetsuppgifterna till ett och samma ministerium. Grundlagsutskottet håller med ekonomiutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet om att en koncentrerad arbets-, närings- och regionalpolitiken på föreslaget sätt öppnar nya möjligheter att ta sig an uppgiften att utveckla näringslivet, arbetsmarknaden och regionerna (EkUU 12/2007 rd, s. 2—3, AjUU 3/2007 rd, s. 2/I). Grundlagsutskottet instämmer i arbetslivs- och

jämställdhetsutskottets åsikt att vi behöver en aktivare arbetskraftspolitik. Här vill utskottet hänvisa till grundlagens 18 § 2 mom. som säger att det allmänna ska främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete.

Faktum är att arbets- och näringsministeriet kommer att få ett mycket omfattande ansvarsområde. Utskottet vill därför helt allmänt peka på risken för bristande effektivitet och övervakning på ministerier med alltför stora verksamhetsområden. Det är exempelvis inte garanterat att flera ministrar ökar ett ministeriums effektivitet eller gör ansvarsfördelningen tydligare, särskilt med beaktande av att grundlagens 68 § 2 mom. kräver att en av dem ska vara chef för ministeriet.

Ekonomiutskottet påpekar i sitt utlåtande (EkUU 12/2007 rd, s. 3/I) att det snäva tidsschemat för det nya ministeriet och den nya förvaltningsstrukturen, matrismodellen, gör att man måste hålla ögonen på bl.a. hur den nya förvaltningsmodellen fungerar. Grundlagsutskottet är helt av samma åsikt. Riksdagens behöriga organ måste noggrannare än normalt ge akt på vad det nya ministeriet gör och med vilket resultat. Varje utskott kan för det ändamålet med stöd av 47 § 2 mom. i grundlagen begära av statsrådet eller respektive ministerium en utredning om frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Utskottet kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet. Dessutom kan talmanskonferensen enligt 30 a § i riksdagens arbetsordning på förslag av ett utskott besluta att utredningen ska tas upp till debatt i plenum. Förfarandet med utredningar ger utskottet ett utomordentligt tillfälle att parlamentariskt följa och övervaka det nya ministeriet. Det riksdagsuttalande om en utredning till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet som utskottet självt föreslagit är av denna orsak onödigt.

Arbets- och näringsministeriet handlägger och avgör de ärenden som enligt de i 1 § i lagförslag 2 nämnda lagarna ska handläggas och avgöras av handels- och industriministeriet samt utövar det bemyndigande att utfärda förordning som givits handels- och industriministeriet i dessa lagar. En analog bestämmelse om överföring av arbetsministeriets befogenheter på arbets- och näringsministeriet finns i 2 § i lagförslag 2.

Formellt sett finns det ingenting att anmärka mot förslaget. Uppgifter och befogenheter som givits ett ministerium i lag kan självfallet genom lag flyttas över på ett annat ministerium. I sak står bestämmelserna emellertid inte i samklang med vare sig det uttalande riksdagen godkände utifrån grundlagsutskottets betänkande vid riksmötet 1995 (RSk 14/1995 rd, GrUB 2/1995 rd) eller utskottets ståndpunkt i betänkandet om grundlagspropositionen att sådana ändringar i verksamhetsområdena som gäller ministeriernas lagfästa uppgifter ska genomföras genom ändring av behöriga lagar och med hänsyn till att förvaltningen får en klar utformning och medborgarna informeras om ändringarna (GrUB 10/1998 rd, s. 21/I).

I den aktuella propositionen handlar det om rätt omfattande ändringar i verksamhetsområden. De skulle kräva sakliga ändringar i mer än hundra lagar som räknas upp i 1 och 2 § i lagförslag 2. Inte minst med hänsyn till tidsschemat är det fullt förståeligt att regeringen stannat för att föreslå en lagstiftning som bara uppfyller de formella minimikraven. Men det är viktigt, menar utskottet, att statsrådet inom sig snabbt vidtar åtgärder för att få lagarna i fråga att också till sakinnehållet motsvara det nya rättsläget. Aktiv information behövs också om den nya uppgiftsfördelningen mellan ministerierna.

Enligt 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 1 överförs den personal i arbetsavtals- och tjänsteförhållande som vid handels- och industriministeriet, arbetsministeriet och inrikesministeriet sköter uppgifter som överförs till det nya arbets- och näringsministeriet samt motsvarande tjänster till det nya arbets- och näringsministeriet när lagen träder i kraft. I det här

sammanhanget inverkar överflyttningen av personal och tjänster inte på de berördas frihet att välja bostadsort och utgör följaktligen inte något problem ur grundlagssynpunkt. Bestämmelser som i sak motsvarar det aktuella förslaget finns i 11 § 2 mom. i lagen om statsrådet som tillkommit genom grundlagsutskottets medverkan (GrUB 13/2002 rd).

Arbetskrafts- och jämställdhetsutskottet har uppmärksammat grundlagsutskottet på 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 1. Där står det att personalen bibehåller de rättigheter och skyldigheter som hänför sig till anställningsvillkoren vid övergångstidpunkten. Av formuleringen och ordföljden kan man förledas tro att rättigheterna och skyldigheterna upphör att gälla strax efter övergångstidpunkten. Som arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (AjUU 3/2007 rd) har meningen emellertid varit att säga att personalen får behålla sina till anställningsvillkoren hörande rättigheter och skyldigheter som gäller när lagen träder i kraft, dvs. vid övergångstidpunkten, också på det nya ministeriet tills något annat överenskomms eller besluts i lagenlig ordning eller i ett lagenligt förfarande. Grundlagsutskottet har ändrat ordföljden i 3 mom. för att den bättre ska motsvara andemeningen och vara kongruent med ordföljden i liknande tidigare lagstiftning.¹

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att lagförslagen godkänns i enlighet med propositionen med 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 1 med följande ändring:

Personalen bibehåller de rättigheter och skyldigheter som vid övergångstidpunkten hänför sig

¹ Se t.ex. 6 § 2 mom. i lagen om Lotsverket (938/2003), 5 § 2 mom. i lagen om Rederiverket (937/2003) och 5 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av polisförvaltningslagen (781/2007).

GrUB 3/2007 rd — RP 54/2007 rd

till anställningsvillkoren (*utesl.*). Om tjänsteuppgifterna ändras väsentligt och en ny tjänst inrättas i stället för den tidigare, kan den nya tjäns-

ten tillsättas utan att den förklaras ledig. En i 4 § 2 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994) avsedd ny tjänst skall dock förklaras ledig.

Helsingfors den 16 oktober 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Elisabeth Naucclér /sv

Mikaela Nylander /sv
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Hannu Hoskonen /cent
Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.

RESERVATION 1

Motivering

När vi talar om arbets- och näringsministeriet talar vi om ett historiskt sett gigantiskt projekt. Det nya sammanslagna ministeriet är tänkt att få ca 670 anställda. Det exceptionellt brådskande förfarande som nu föreslagits kan inte anses motiverat med hänsyn till ett hur enormt projekt det handlar om. Bestämmelser om inrättande av tjänster vid det nya ministeriet utfärdas genom en speciallag och tjänsterna föreslås bli tillsatta redan före lagens ikraftträdande. Man vinner tid genom det exceptionella förfarandet, men inte mer än en, högst två månader. Men denna onödiga brådskande kan leda till att den framgång man räknat med uteblir och projektet saklig sett blir en flopp.

I 11 § i lagen om statsrådet ges statsrådet möjlighet att överföra tjänster från ett ministerium till ett annat i samband med ändringar i verksamhetsområden. Enligt övergångsbestämmelsen i det nu aktuella lagförslag 1 är det tillåtet att inrätta en ny tjänst om tjänsteuppgifterna ändras väsentligt och tillsätta den utan att den förklaras ledig. När det handlar om att inrätta eller ändra ministerietjänster kan det inte anses vara rätt att tjänster för ministeriets högsta ledning tillsätts i hast i ett avvikande förfarande. Tjänsterna kan trots allt inrättas i normal ordning i budgeten för 2008 från årets början.

Regeringen nämner i propositionen det nya styrelsesättet kallat matrisförvaltning. Enligt uppgift är det inte säkert att de två ministeriernas divergerande befogenheter inte är oförenliga med syftet och andemeningen i grundlagens 68 §. Matrisförvaltning förefaller inte lämpa sig för enrådighetsverk. Verksamhetsidén kan leda till interna konflikter som bara kan lösas med

hjälp av ett tydligt reglemente för statsrådet och en arbetsordning för ministeriet. Några sådana har utskottet inte sett till.

Det tillsattes en ledningsgrupp för att förbereda inrättandet av arbets- och näringsministeriet men det skedde så sent som den 9 maj 2007. Riksdagen fick inte förrän helt nyss lagförslagen gällande projektet. Överlag har det gigantiska projektet beretts i ilfart utan tid för en tillräckligt öppen offentlig debatt. Ur demokratisynvinkel är det dubiöst att beslutet om ministeriets organisationsstruktur i sista hand fattades av några statssekreterare utan att saken debatterades öppet.

Regeringens sammantagna agerande fyller inte dagens krav på öppenhet och strider mot principerna om god förvaltning. Över huvudtaget skulle hela det viktiga ministerieprojektet behöva gås igenom minutiöst och tillräckligt med tid avsättas för beredningen för att det ska kunna ros i land på ett korrekt och framgångsrikt sätt. Därför föreslår vi att riksdagen godkänner ett uttalande om att lagförslagen ska träda i kraft den 1 juli i stället för den 1 januari 2008.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslås vi

att ett uttalande godkänns (Reservationens förslag till uttalande).

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att lagförslagen fastställs att träda i kraft den 1 juli 2008.

Helsingfors den 16 oktober 2007

Jacob Söderman /sd
Johannes Koskinen /sd
Antti Vuolanne /sd

RESERVATION 2

Motivering

Det innebär en betydande omställning i statsförvaltningen att handels- och industriministeriet och arbetsministeriet läggs ner och att ett nytt gemensamt arbets- och näringsministerium inrättas. I nuläget är det helt omöjligt att bedöma vilka resultaten och konsekvenserna kommer att bli. Det vore naturligare att tala om möjligheter och hot, resurser och risker än om bra eller dåliga följder som säkert kommer att bli verklighet. I bästa fall kan det nya ministeriet medge en effektivare resursanvändning och en uppluckring i den traditionella, sektorspecifika byråkratin. Men i värsta fall kan det bli ett verktyg för centralisering som leder till ökad ojämlikhet och en förlust av de sista statliga förvaltningstjänsterna på glesbefolkade områden. De senaste decennierna har uppvisat vissa trender som gör det befogat att misstänka att åtminstone en del av hoten kommer att förverkligas.

Statens produktivhetsprogram

Under förra regeringsperioden ställdes det som mål i produktivhetsprogrammet att skära ner personalen i statsförvaltningen med 15 000. På grund av politiska påtryckningar sänktes sparmålet till 9 650 men höjdes igen med 5 000 i den nya regeringens program och första redogörelse om statsfinanserna i våras. Det innebär alltså en nästan lika stor nedskärning som den ursprungliga. Det är anmärkningsvärt att det aldrig lagts fram en enda utredning, undersökning eller rapport som skulle ha visat att statsförvaltningen är så slapp utan det är snarare fråga om en ideologisk nedkörning av den offentliga sektorn.

Om produktivhetsprogrammet bara går ut på att se till att den privata sektorn kan rekrytera ny arbetskraft de närmaste åren är det inte en acceptabel grund när det gäller personalens ställning vid omorganiseringar eller medborgarnas rätt till tjänster på lika villkor oavsett socioekonomisk status och hemort.

Ett kategoriskt spartvång från hög till låg leder till slöseri med personella resurser, mindre meningsfullt arbete och uppluckring av intakta organisationer. Motiven till propositionen bygger på en makroekonomisk synvinkel och tar inte alls hänsyn till hur uppgifterna kan ordnas på ett för kunderna meningsfullt sätt. I själva verket uppger regeringen att inbesparingarna kommer att ske först på lång sikt.

Den lokala sysselsättnings- och näringspolitiken i relation till den centraliserade förvaltningen

Regeringen uppger sig sikta på att kunna bemöta utmaningar som gäller arbetsmarknadens funktion. Hittills har det här inte inbegripit några försök att minska de regionala skillnaderna i arbetslösheten eller tillräckliga resurser för stöd till långtidsarbetslösa. Följden är att den värsta bristen på arbetskraft de närmaste åren kommer att drabba de områden som längst har lidit av massarbetslöshet. Problemet med att få arbetskraften att matcha efterfrågan har avgränsats till behovet att få arbetskraft i en enda riktning, från östra och norra Finland till centrumen, inte tvärtom. Den här stora linjen påverkas inte av ministeriesammanslagningen utan i stället ska den regionala sysselsättningspolitiken och den lokalt inriktade näringspolitiken sortera under en centraliserad förvaltning.

Motiven accelererar med att konkurrenskrafts- och sysselsättningsmålen i det nationella handlingsprogrammet med anknytning till Lisabonstrategin för sysselsättning ska förverkligas i form av konkreta åtgärder. En befäst ministeriecentrerad styrning kommer att leda till en oroväckande ökning i de regionala och sociala skillnaderna i en situation där kommunernas, de ekonomiska regionernas och landskapens utveckling allt mer börjar likna ett mosaikmönster. I en brytningsfas där lokala sysselsättnings- och näringsstrategier bör ges mer livsrum fungerar

erar det inte med en nationell eller EU-strategisk, centraliserad administration.

I en globaliserad värld klarar sig inte Finland eller några andra små länder med en politik som medger ett enda alternativ. I stället behövs det många lokala, samverkande lösningar. Det är beskrivande att t.ex. administrationen av ESF-anslagen till skillnad från tidigare praxis centraliserades till ett ministerium under den här programperioden.

Sysselsättningspolitiken i relation till närings- och företagspolitiken

Det finns fortfarande fler än tvåhundra tusen arbetslösa i Finland och långtidsarbetslösheten vill inte ge med sig. Reformen av arbetsmarknadsstödet ledde till att tusentals stödtägarer blev tvungna att söka utkomststöd. Dessutom gav arbetsministeriet i våras nya anvisningar om hur arbetslösa arbetssökande ska prioriteras och vilken service de ska erbjudas. De här åtgärderna kan ses som ett förbud om vem som kommer att tilldelas service och anslag i fortsättningen.

Ministeriesammanslagningen hemsöks av en farhåga att de som har det svårt på arbetsmarknaden kommer att bli åsidosatta av den hårda näringspolitiken. De här målen behöver inte stå i konflikt, för det ligger i allas intresse att möjligt många kan försörja sig efter egen förmåga och egna krafter. De som berett propositionen visar prov på sin ensidiga inställning till sysselsättningspolitiken i meningen "det är därför skäl att inom arbetskraftspolitiken flytta över tyngdpunkten från skötseln av arbetslöshet till ett avskaffande av flaskhalsarna på arbetsmarknaden och av de rekryteringsproblem som företagen upplever".

Statsförvaltning på lika villkor överallt

För en tid sedan övergick arbetsförvaltningen till en uppdelning av arbetskraftsbyråerna enligt

ekonomisk region. Det ledde t.ex. till skärpta tolkningar av utkomstskyddet vid arbetslöshet, för avgörandena byggde inte längre på sund prövning i varje enskilt fall, trots att de lokala arbetskraftskommissionerna ursprungligen inrättades för att inlemma lokal kompetens och lokal kännedom i tjänstemannatänkandet. Enbart den samordnade anmälningspraxisen ledde till onödiga besök på arbetskraftsbyråerna och ökade resekostnader. Samtidigt gick kommunerna miste om en viktig samarbetspartner med beslutsrätt då filialerna blev underställda chefen för arbetskraftsbyrån i den ekonomiska regionen.

Samserviceprincipen har prövats ut på många orter. Arbetskrafts- och näringsmyndigheterna, den kommunala socialbyrån och FPA har tillhandahållit sina tjänster över samma disk. Den gamla förvaltningsstrukturen har inte hindrat ett betydelsefullt samarbete men det har de stelnade attityderna gjort. Även företagen har haft smidig tillgång till tjänster både i de ekonomiska regionerna och på arbetskrafts- och näringscentralerna.

Vid tidigare omorganiseringar inom den offentliga sektorn har beslutsrätten alltför ofta blivit centraliserad först och sedan tjänsterna.

Grundlagsutskottet borde klarare och mer kraftfullt ha beaktat de personalrelaterade riskerna vid omorganiseringen, de negativa konsekvenserna av produktivhetsprogrammet, tillgången till offentliga tjänster på lika villkor överallt i landet och situationen för de arbetslösa som har det svårast att hitta arbete.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 16 oktober 2007

Veijo Puhjo /vänst