

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 februari 2002 en proposition med förslag till lag om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (RP 237/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Åtgärdsmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande åtgärdsmotion:

— Åtgärdsmotion om decentralisering av statliga verk och funktioner (AM 147/2001 rd — Toimi Kankaanniemi /kd), som remitterades till utskottet den 18 juni 2001.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i saken. Utlåtandet (GrUU 6/2002 rd) ingår som bilaga till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statssekreterare Rauno Saari, statsrådets kansli
- överdirektör Pekka Kilpi och regeringsråd Arto Luhtala, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- regeringssekreterare Risto Leikos, finansministeriet
- regeringsråd Kirsi Koskinen, jord- och skogsbruksministeriet
- landskapsombudsman Antti Iso-Koivisto, Finlands Kommunförbund
- förhandlare Arja Vehmas, AKAVA-OS rf
- förhandlingschef Harri Wetterstrand, Löntagarorganisationen Pardia rf
- jurist Heikki Sipiläinen, Statens samorganisation
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Ett skriftligt utlåtande har dessutom lämnats av
— undervisningsministeriet.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår en lag om behörighet vid placeringen av centralförvaltningens enheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå

eller centraliserat. I lagen om Utbildningscentret för undervisningssektorn föreslås en ändring. I gällande lagstiftning finns det med undantag för placeringen av utrikesrepresentationer

inte några uttryckliga bestämmelser om behörigheten. Regeringen föreslår att behörigheten skall ges det ministerium som saken gäller. Beslutet fattas av ministern, om ärendet inte överförs till statsrådets allmänna sammanträde. Vidare föreslås ministerierna ha rätt att förbehålla sig beslutanderätten i fråga om indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner utanför huvudstadsregionen när ministeriet anser det viktigt.

Statsrådet föreslås få bemyndigande att utfärda en förordning om beredningen av ärenden

som gäller placeringsorten och om ett organ som vid behov skall tillsättas för ändamålet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så fort som möjligt efter det att de har godkänts och blivit stadfästa.

Åtgärdsmotionen

I åtgärdsmotion AM 147/2001 rd föreslås att regeringen vidtar åtgärder för att främja en decentralisering av statliga ämbetsverk och funktioner från huvudstadsregionen till landskapen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Reformens innehåll och betydelse

Propositionen har som mål att föreskriva om den allmänna behörigheten att fatta beslut om placeringen av den statliga centralförvaltningens enheter och andra funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat så att beslutsfattandet i varje enskilt fall sker på det politiska planet i stället för i ämbetsverken. Beslutanderätten skall beroende på fall föras över antingen till den behöriga ministern eller statsrådets allmänna sammanträde. Avsikten med att organisera beslutsfattandet är i sista hand att underlätta för regeringen att fatta placeringsbeslut med hänsyn till en balanserad regional utveckling, sysselsättningen i olika delar av landet och statens egen tillgång till arbetskraft på sikt. Åtgärder avses också bidra till att bevara balansen mellan den offentliga ekonomin och samhällsekonomin. Alla placeringsbeslut skall ha som mål att trygga att staten kan fungera effektivt. Samtidigt gäller det att se till att det finns tillgång till sådan myndighets-service som språklagstiftningen föreskriver.

Utskottet understryker att den nya lagens största betydelse ligger i att den siktar på en effektivare regionalpolitik. Enligt propositionen avses med regional utvecklingspolitik att utvecklingen i landets olika regioner styrs i en riktning som är gynnsam med tanke på utvecklingen i hela landet. De regionalpolitiska åtgärder

skall främja dels en utveckling utifrån regionernas egna behov och önskemål, dels en balanserad utveckling i landets olika delar.

I propositionen framhålls att de nationella tillväxtmålen och den ojämna regionala utvecklingen innebär att man aktivt måste kunna påverka lokaliseringen av produktion, service och människor. Inte minst för att balansera upp efterfrågan och utbud på arbetskraft i regionerna är det viktigt att migrationen i riktning mot huvudstadsregionen bromsas upp och att arbetsplatser aktivt utvecklas i landskapen. Detta betyder i sin tur att allsidiga och tillräckligt starka centra utvecklas i olika delar av landet som motvikt till Helsingfors. En regionalt balanserad utplacering av statliga funktioner kan göra mycket för att främja denna ambition. Samtidigt kan en alltför snabb tillväxt i Helsingfors med omnejd bromsas och de åtföljande problemen med servicen, boendet, trafiken, miljöolägenheterna och de sociala förhållandena undanröjas. Om den befintliga infrastrukturen i olika delar av landet utnyttjas bättre minskar också behovet av motsvarande stora investeringar och kostnadstrycket i huvudstadsregionen. Utskottet poängterar att det inte här är fråga om att ställa huvudstadsregionen och resten av landet mot varandra, utan att en regional lokaliseringspolitik också tjänar huvudstadsregionens intressen.

En omlokalisering av statliga funktioner och enheter behövs också med tanke på statens eget

behov av arbetskraft redan under de närmaste åren. Om funktioner och enheter inte omlokaliseras, leder statens åtgärder för att säkerställa sitt eget behov av arbetskraft i huvudstadsregionen till skärpt konkurrens med privata branscher, för redan från och med 2003 är de åldersklasser som träder ut på arbetsmarknaden för första gången mindre än de som uppnår pensionsåldern.

I linje med sin strategi meddelade regeringen den 5 april 2001 anvisningar om förberedelserna för och behandlingen av placeringen av statliga enheter och funktioner. Utifrån anvisningarna gjordes en utredning av placeringen i olika regioner med jämförelser av alternativa placeringar på olika orter. Jämförelsen tar särskilt fasta på regionalpolitiska riktlinjer och de regionala effekterna av olika alternativ. Den nya lagstiftningen ger den rättsliga grunden för regeringens åtgärder.

Utskottet förutsätter att det också i framtiden görs en utredning om regional placering när nya enheter inom den statliga centralförvaltningen skall inrättas eller när statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat skall byggas ut i väsentlig omfattning eller organiseras på nytt och att särskild hänsyn tas till regionala synpunkter och effekter i placeringsbesluten (*Utskottets förslag till uttalande*).

Utskottet anser att reformen är principiellt viktig. Men de regionala effekterna uppkommer först när konkreta placeringsbeslut fattas. Utskottet tillstyrker lagförslaget med de anmärkningar och överväganden som läggs fram i detta betänkande.

Personalens ställning

Lagförslaget tryggar också personalens ställning vid omlokaliserade enheter och funktioner i fall av utbyggnad och omorganisering. Personalen åläggs inte att flytta till en ny ort utan sitt eget samtycke. Det har uppskattats att det på grund av den snabba pensioneringen och omsättningen bland statens anställda rimligtvis bör gå att placera dem som inte är villiga att byta ort i andra statliga uppgifter som blir lediga. I förberedelserna skall lagen om samarbete inom sta-

tens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) och gällande samarbetsavtal följas.

Andra överväganden

Under det gångna decenniet har arbetsplatserna inom statens regional- och lokalförvaltning minskat. Inom centralförvaltningen har utvecklingen däremot gått i motsatt riktning. Utskottet har också tidigare pekat på att centralförvaltningen behöver ses över i snabb takt och uppgifter föras över till den regionala och lokala förvaltningen.

Enligt propositionens motivering åsidosätter "beredning och beslutsfattande av placeringsärenden i anslutning till statsbudgeten" inte bestämmelserna om behörigheten i lagen. Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att det också kan uppstå bindande beslut om placeringsort när riksdagen fattar beslut om statsbudgeten. Då är det helt obestriddligt att en minister inte kan fatta ett beslut som går emot riksdagens budgetbeslut, inte ens om man bedömer frågan rättsligt.

Detaljmotivering

1. Lag om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner

1 §. Tillämpningsområde. Av propositionens motivering framgår att placeringsbehörigheten i detta sammanhang avser regional placering, dvs. placeringsorten, och inte någon enhets eller funktions placering i förvaltningsmaskineriet i organisatoriskt hänseende. Förvaltningsutskottet anser i likhet med grundlagsutskottet att denna avgränsning lämpligen bör framgå av föreslagna 1 § 1 mom.

3 §. Behörighet. Föreslagna 3 § 2 mom. gäller rätt för ministeriet att förbehålla sig den beslutanderätt som ämbetsverk och inrättningar under ministeriet har i fråga om indragning eller nedskärning av regionala eller lokala statliga enheter och funktioner utanför huvudstadsregionen. Ministeriet har denna rätt "utan hinder av vad som bestäms någon annanstans i lag". Förvaltningsutskottet hänvisar till grundlagsutskot-

tet och konstaterar att en sådan bestämmelse inte så att säga redan på förhand kan kullkasta tolkningsregeln att en lag av färskare datum får högre prioritet än den tidigare lagen. För att göra bestämmelsen klarare föreslår utskottet att orden stryks i momentet.

Lagförslaget har samband med den regionala utvecklingspolitiken. Lagens syften anges i dess 2 § och respektive ministeriums behörighet i 3 §. Av 3 § 3 mom. framgår vidare att det föreskrivs särskilt om överföring av ett ärende till statsrådets allmänna sammanträde. Men behörigheten enligt 3 § har inte formellt kopplats till målen i 2 §. Därmed är utövandet av behörigheten inte rättsligt bundet vid genomförande av målen i 2 §.

Utskottet menar att det är nödvändigt att utövandet av befogenheten tydligare och mera explicit binds vid genomförandet av målen också därför att olika ministeriers eventuellt divergerande uppfattningar om målen för utövningen av placeringsbehörigheten inte skall bilda en oenhetlig praxis. Utskottet föreslår därför att 3 § 3 mom. kompletteras med en bestämmelse om att ett ärende som avses i 3 § 1 och 2 mom. avgörs i syfte att genomföra målen i 2 §.

2. Lag om ändring av 2 § lagen om Utbildningscentret för undervisningssektorn

Utskottet har ingenting att anmärka på i fråga om lagförslaget.

Åtgärdsmotionen

Utskottet har godkänt lagförslagen utifrån regeringens proposition och motiveringarna i betänkandet och därför föreslår det att åtgärdsmotionen avböjs.

Lagstiftningsordning

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår att lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

Förvaltningsutskottet föreslår

att det andra lagförslaget godkänns utan ändringar,

att det första lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att åtgärdsmotion AM 147/2001 rd förkastas och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

*Utskottets ändringsförslag***1.****Lag****om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §*Tillämpningsområde*

I denna lag föreskrivs om behörigheten vid beslutsfattande som gäller *placeringsorten* för statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat samt om indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner som är belägna utanför huvudstadsregionen.

(2 och 3 mom. som i RP)

2 §

(Som i RP)

3 §*Behörighet*

(1 mom. som i RP)

Ministeriet kan i sådana fall som det anser vara viktiga förbehålla sig den beslutanderätt som ministeriet underställda ämbetsverk och inrättningar har i fråga om indragning eller nedskärning av regionala eller lokala statliga enheter och funktioner.

De ärenden som avses i 1 och 2 mom. avgörs i syfte att genomföra målen enligt 2 §. Vid ministeriet avgörs de ärenden som avses i 1 och 2 mom. av ministern. Om överföringen av ett sådant ärende till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande föreskrivs särskilt.

4 och 5 §

(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att det alltid utreds om statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat kan placeras i

andra delar av landet i stället för i huvudstadsregionen när en ny enhet inrättas eller en befintlig verksamhet byggs ut i väsentlig omfattning eller omorganiseras i betydande grad och att särskild hänsyn tas till regionala synpunkter och effekter i placeringsbeslutet.

FvUB 3/2002 rd — RP 237/2001 rd

Helsingfors den 10 april 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd

Pekka Nousiainen /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.