

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 32/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 2 § i lagen om statsrådet och av 1 § i arkivlagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 oktober 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 2 § i lagen om statsrådet och av 1 § i arkivlagen (RP 187/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Timo Lankinen, upphandlingsdirektör Janne Kerkelä och upphandlingschef Sami Kivivasara, statsrådets kansli
- personalchef Tiina Kukkonen-Suvivuo, inrikesministeriet
- förvaltningsdirektör Ari Rouhe, utrikesministeriet

- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- förvaltningsdirektör Hannu Antikainen och direktör för koncernstyrningsenheten Janne Kuusela, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Salla Kalsi, finansministeriet
- förhandlingschef Kristian Karrasch, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ordförande Niko Simola, Löntagarorganisationen Pardia rf.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- undervisnings- och kulturministeriet
- Statens revisionsverk
- Statens center för informations- och kommunikationsteknik
- arkivverket
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det till lagen om statsrådet fogas en bestämmelse om statsrådets och ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster. Statsrådets kansli ska ansvara för dessa uppgifter. Statsrådets kansli ska styra och samordna tillvägagångssätten med avseende på de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna.

Statsrådets och ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster utgör en ny uppgiftshelhet i statsrådet. Helheten är till för att stöda utförandet av de uppgifter som hör till ministeriernas ansvarsområden. Uppgifterna gäller framför allt att sköta statsrådets och ministeriernas interna förvaltning. De gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna kan ordnas gemensamt och enhetligt. När ett enda ministeri-

um sköter dessa uppgifter effektiviseras verksamheten och främjas utvecklandet av gemensamma förfaranden.

Avsikten med propositionen är att skapa ett nytt sätt att sköta statsrådets gemensamma förvaltning mellan de uppgifter som samlas vid statsrådets kansli och ministeriernas förvaltning. Avsikten är att stärka statsrådets verksamhet genom att uppgifter och funktioner som stöder utförandet av alla ministeriers uppgifter i fortsättningen centraliseras och tillämpar gemensamma handlingsmodeller och processer. Statsrådets och ministeriernas gemensamma för-

valtnings- och sakkunnigtjänster som avses i propositionen förbättrar möjligheterna att samordna beredningen och behandlingen av ärenden i statsrådet.

I denna proposition föreslås det att det ska föreskrivas att statsrådet och ministerierna utgör en arkivbildare. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den. Avsikten är att de budgetpropositioner som hör samman med denna proposition ska överlämnas som en komplettering av budgetpropositionen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Statsrådets och ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster

Syftet med propositionen är att skapa ett nytt sätt att sköta statsrådets gemensamma förvaltning genom att ge statsrådets kansli i uppgift att svara för statsrådets och ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster. Utskottet ser det som motiverat att de berörda gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna jämte anknyttande funktioner som stöder den egentliga innehållsbaserade verksamheten hos olika ministerier i fortsättningen sköts mer centraliserat och med hjälp av mer enhetliga modeller och processer för arbetet.

Statsrådets och ministeriernas gemensamma sakkunnigtjänster förbättrar dessutom möjligheterna att samordna beredningen och behandlingen av ärenden i statsrådet. Utskottet vill understryka att skötseln av uppgifterna i ett ministerium måste leda till ökad effektivitet också i praktiken. För tydlighetens skull är det skäl att nämna att reformen inte ingriper i ministeriernas substantiella uppgifter, dvs. dem som anknyter till deras förvaltningsområden. Varje ministerium har också i framtiden ansvar för uppgifter som föreskrivs i annan lagstiftning och för de skyldigheter som åligger myndigheterna på grundval av allmän lagstiftning såsom förvalt-

ningslagen (434/2003) och offentlighetslagen (621/1999).

Statsrådets och ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster utgör i statsrådet en ny grupp uppgifter vars grunder föreslås bli ändrade i ett lagförslag om ändring av lagen om statsrådet (175/2003), som ingår i propositionen. Uppgifterna för statsrådets kansli preciseras i ett sådant sammanhang på hävdvunnet sätt genom ändring av reglementet för statsrådet (262/2003), som är bestämmelser på förordningsnivå, och förordningen om statsrådets kansli (393/2007). I fråga om de synpunkter på bestämmelsernas nivå som aktualiserats vid utfrågningen av sakkunniga anser utskottet att regleringen är relevant. I fråga om uppgiftsfördelningen mellan ministerierna handlar det om en så väsentlig omläggning av den administrativa uppgiftsstrukturen att det är minst sagt motiverat att den grundläggande bestämmelsen föreskrivs i lag. Det bör också observeras att lagen föreskriver om ansvar och behörighet för statsrådets kansli att tvärsektorielt styra och samordna tillvägagångssätt som hänför sig till de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna.

Vid reformen är avsikten att i statsrådets kansli samla uppgifter som hänför sig till personalförvaltning, personalutveckling, ekonomiförvaltning och upphandling, reseförvaltning, informationsförvaltning, informationshantering,

dokumenthantering och arkivfunktion, intern kommunikation, ämbetsverkstjänster, lokalfrågor, säkerhet, beredskap, lägesbildsfunktioner, översättning och språktjänster. När det gäller närmare beskrivning av de uppgifter som ska samlas hänvisar utskottet till det som sägs i propositionen. Den uppgiftsfördelning mellan de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster som hör till statsrådets kansli och den förvaltning som kvarstår hos ministerierna beskrivs i propositionen i allmänna drag så att för vissa uppgifter ligger hela ansvaret hos statsrådets kansli och för vissa uppgiftsgrupper fördelas ansvaret på verkställande nivå i två delar och för vissa uppgifter ska statsrådets kansli styra och samordna skötseln av uppgifterna i ministerierna. Det är väsentligt, anser utskottet, att det finns tillräckligt tydliga bestämmelser på förordningsnivå om fördelningen av uppgifter mellan statsrådets kansli och övriga ministerier.

Utskottet inskräper att för att fördelarna med reformen ska uppnås måste överlappningar av uppgifter som nu sköts decentraliserat på de 12 ministerierna samt beroendet av enskilda ministeriers knappa och decentraliserade resurser gå att eliminera också i praktiken. Statsrådets personella resurser och personalens kompetens måste samtidigt gå att utnyttja bättre och mer flexibelt. Dessutom behöver ministeriernas verksamhet i fråga om skötseln av personalpolitiken, ekonomiförvaltningen och upphandlingen förenhetligas och utvecklas mer helhetsbetonat.

Utskottet anser att samordnandet av uppgifterna också är förknippat med risker. Därför vill utskottet betona att reformen måste verkställas på så sätt att ministeriernas ställvis befogat individuella behov kan tillgodoses också framöver. Den framtida uppgiftsfördelningen mellan intern förvaltning som förblir hos separata ministerier och de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster som samlas hos statsrådets kansli måste vid verkställandet ses över med omsorg för att det inte ska kunna uppstå överlappande funktioner och för att ansvaret vid olika situationer ska vara tydligt. Utskottet framhåller också betydelsen av ledningen och av satsningen på att skapa samarbetsstrukturer för att de nya

verksamhetsmodellerna ska stödja en smidig och effektiv verksamhet. Det är också väsentligt att säkerställa att de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna som principiellt ska stödja det egentliga sektorrelaterade arbetet och således är så att säga underställda det, blir skötta på ett kompetent sätt samt att tjänsterna fungerar som stöd för substansarbetet och att de allmänna förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna inte försvårar skötseln av ministeriernas egentliga huvuduppgifter.

De gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna i förhållande till den allmänna styrningen

Enligt den andra meningen i det föreslagna 2 § 3 mom. i lagen om statsrådet styr och samordnar statsrådets kansli de tillvägagångssätt som hör samman med de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna. Enligt detaljmotiven i propositionen kan styrning av tillvägagångssätten innebära både styrning av de gemensamma förfarandena och styrning i samband med den gemensamma verksamhetspolitiken. Avsikten är att föreskriva om behörigheten som gäller statsrådets kanslis gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster för att komplettera det ansvar för uppgifterna som följer av den första meningen i det föreslagna 3 mom. i 2 §. Utskottet anser att avsikten med lagförslaget inte är att därigenom ändra ministeriernas behörighet i den allmänna styrningen av statsförvaltningen. Den styrning som statsrådets kansli utövar kan i praktiken gälla ministeriernas verksamhet inom de verksamhetsområden som hänger samman med de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna. Statsrådets kansli får inom ramarna för sin behörighet utfärda administrativa föreskrifter och anvisningar om ministeriernas verksamhet. Sådana är t.ex. riktlinjer kring ministeriernas gemensamma personalpolitik, gemensamma reseanvisningar och en gemensam arkivbildningsplan.

Vid utfrågningen av sakkunniga har flera yttranden fäst uppmärksamhet vid den föreslagna behörigheten för statsrådets kansli i relation till finansministeriets allmänna styrning av infor-

mationsförvaltning, upphandling och personalförvaltning. Enligt erhållen utredning är avsikten att styrningen från statsrådets kansli i förhållande till finansministeriets allmänna styrning ska vara specifik till sakinnehåll och organisatorisk omfattning. I sak kan styrningen från statsrådets kansli på grundval av utredningen komplettera och precisera finansministeriets styrning samt särskilt riktas till verksamheten inom statsrådet och dess ministerier. När det gäller verkställandet av behörigheten att styra och samordna bör god praxis och arbetsfördelningen med finansministeriet bildas så att finansministeriets styrning fokuserar på statsförvaltningen och i fråga om informationsförvaltningen också på hela den offentliga förvaltningen. Statsrådets kansli skulle för sin del ha hand om att statsrådets interna funktioner är enhetliga och kompatibla inom ramen för den allmänna styrningen.

Utskottet konstaterar att i lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011), som trädde i kraft i september 2011, föreskrivs om finansministeriets allmänna behörighet att styra informationsförvaltningen inom hela den offentliga förvaltningen samt att främja och säkerställa att den offentliga förvaltningens informationssystem är interoperabla. I förvaltningsutskottets betänkande i anknytning till stiftandet av den lagen konstateras att lagen stärker finansministeriets ställning som styrande myndighet när det gäller interoperabiliteten inom den offentliga förvaltningens informationsförvaltning. Finansministeriet får befogenheter som går över förvaltningsgränser och ansvarsområden för att styra den offentliga sektorns informationsförvaltning. Genom lagstiftning och förordningar begränsas befogenheterna för offentliga myndigheter att besluta om den del av informationsförvaltningen som lämpligen bör samordnas för att förbättra tillgången och kvaliteten på tjänster och göra administrationen effektivare (FvUB 34/2010 rd).

Sammanfattningsvis anser förvaltningsutskottet att förslaget till reglering i det nu aktuella lagförslaget, som uttrycks på mycket allmän nivå och som ska kompletteras genom förordning, även normhierarkiskt är sekundärt i rela-

tion till den nämnda informationsförvaltningslagen. I praktiken är tillämpningen av normerna inte nödvändigtvis oproblematisk när finansministeriets behörighet också omfattar statsrådets kansli och när enligt den nu aktuella propositionen strävan är att statsrådets kansli ska utarbeta en ministeriegemensam informationshanteringsplan och helhetsarkitektur för informationsförvaltningen. Sådana konfliktsituationer i relation till den gällande lagstiftningen som dels beror på planerade normer, dels på behovet av att samordna normerna, förekommer sannolikt också på annat håll i lagstiftningen.

Krav på medborgarskap

I 7 § i statstjänstemannalagen (750/1994) föreskrivs om tjänster till vilka endast finska medborgare kan utnämnas: Sådana är bl.a. tjänsterna inom försvarsministeriet och utrikesförvaltningens.

I propositionen framgår att de begränsningar gällande anställning inom den offentliga förvaltningen som grundar sig på medborgarskap är undantag från diskrimineringsförbudet i grundlagen och från den europarättsliga lagstiftningen om fri rörlighet. Ett acceptabelt skäl att göra undantag kan vara utövning av offentlig makt i samband med uppgiften eller att det är fråga om en uppgift vars avsikt är att säkra de offentliga samfundens allmänna intressen. För att acceptabla skäl att göra undantag ska föreligga, måste man kunna visa att de personer som sköter uppgifterna förväntas ha ett särskilt lojalitetsförhållande till staten. Möjligheten till undantag ska tolkas snävt, och undantagen får inte sträckas längre än vad som är absolut nödvändigt för att trygga deras intresse som kan skyddas genom undantagen.

Propositionen har gått in för att kravet på finskt medborgarskap i statstjänstemannalagen inte föreslås bli utvidgat till personalen vid statsrådets kansli. Det motiveras med att det inte kan anses att det ska behöva föreskrivas om krav på finskt medborgarskap när det gäller de uppgifter som överförs, eftersom ett sådant krav inte säkrar skyddet av till exempel sekretessbelagda uppgifter i en sådan utsträckning att kravet kan

anses vara berättigat och stå i proportion till de begränsningar av individens rättigheter som ett krav på medborgarskap medför. I de uppgifter som överförs utövas offentlig makt endast i obetydlig omfattning, och därför hör inte heller något särskilt lojalitetsförhållande samman med uppgifterna.

Utskottet konstaterar på grundval av faktorer som aktualiserats vid utfrågningen av sakkunniga att bl.a. försvarsministeriets synpunkter på personsäkerhet absolut måste beaktas vid skötseln av gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster vid statsrådets kansli. Men utskottet föreslår ändå inte att lagförslag 1 ska ändras, utan betonar i stället att det måste ses noggrant till att den personal som deltar i säkerhetsfunktionerna och hanteringen av sekretessbelagda uppgifter är pålitlig och oförvitlig genom säkerhetsutredningar, personliga förbindelser och andra tillgängliga metoder.

Den nya säkerhetsutredningslagen (726/2014) som ger bättre förutsättningar än nu att göra säkerhetsutredningar träder i kraft i början av 2015 (FvUB 16/2014 rd). I sitt betänkande om den lagen betonade förvaltningsutskottet i anknytning till person- och datasäkerhet också betydelsen av att ombesörja passerkontroll och användarrättigheter till datasystemen som en del av åtgärderna för att säkerställa den övergripande säkerheten (FvUB 16/2014 rd). I detta sammanhang vill utskottet ytterligare poängtera att personalens tillförlitlighet måste kunna säkerställas genom effektiv riskhantering, goda och välplanerade verksamhetsmodeller och förfaranden och genom intern kontroll av olika funktioner.

Ändring av arkivlagen

I propositionens lagförslag 2 föreslås att 1 § i arkivlagen (831/1994) kompletteras med ett nytt 4 mom. enligt vilket statsrådet och dess ministerier utgör en arkivbildare. I propositionsmotiven konstateras att ändringen är en förutsättning för att de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna ska kunna skötas på det sätt som avses.

Utskottet konstaterar att en utgångspunkt för lagändringen är de funktionsmässiga behov som statsrådet och dess ministerier har konstaterat vara motiverade i synnerhet för att förenhetliga informationshantering och dokumentförvaltning. Också vanan att tänka på myndigheterna som separata enheter har bidragit till att ministeriernas informationshantering, dokumentförvaltning och arkivbildning inte har kunnat genomföras enligt gemensamma planer och genomförandesätt. Det har exempelvis ännu inte gått att åstadkomma ett gemensamt ärendehanteringssystem för ministerierna.

Vid utfrågningen av sakkunniga har förvaltningsutskottet gjorts uppmärksam på förslaget om ändring av arkivlagen i förhållande till myndighetsbegreppet i offentlighetslagen och det har ansetts att regleringen ger upphov till en konfliktsituation mellan normerna. Utskottet hänvisar därför på grundval av en utredning till att det konstateras i detaljmotiven till den aktuella ändringen av arkivlagen att arkivbildaren enligt 8 § i arkivlagen är skyldig att bestämma hur planeringen av, ansvaret för och den praktiska skötseln av arkivfunktionen ordnas, samt behörig att bestämma förvaringstiderna och förvaringssätten för handlingar som inkommer och uppstår till följd av skötseln av uppgifterna, och skyldig att ha en arkivbildningsplan över dem. Utskottet ser det som motiverat att statsrådets och dess ministeriers dokumentförvaltning och arkivbildning förenhetligas och ensas på denna bas.

Den ändring av arkivlagen som föreslås i propositionen innebär ett undantag från myndighetsdefinitionen enligt tillämpningsbestämmelsen i arkivlagen. Enligt utfrågningen av sakkunniga leder detta juridiskt sett till att den myndighet som sköter dokumentförvaltning och arkivbildning är en annan part än det ministerium som enligt offentlighetslagen ansvarar för ministeriets dokument.

Utskottet konstaterar att i praktiken är dokumentförvaltningen i flera ministerier centralt ordnad i registrators- eller informationstjänsten. Enligt utredning till utskottet är en sådan centraliserad funktion också för närvarande i praktiken oförmögen att fatta beslut, och har inte ens

behörighet att besluta i sak om t.ex. offentligheten för ett enskilt dokument om det inte är uppenbart eller om den tjänsteman som har utarbetat dokumentet inte har skrivit in adekvata, tydliga och tidsenliga anteckningar om dokumentets offentlighet. Syftet med att samla de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna är att samla också registrators- och informationstjänsterna i statsrådets kansli. I en utredning till utskottet konstateras att det dock juridiskt och även i praktiken också i fortsättningen är så att enskilda beslut om dokumentets offentlighet i sista hand fattas av den som har utarbetat dokumentet eller av en annan tjänsteman vid ministeriet som är behörig i ärendet.

Utskottet framhåller att enligt offentlighetslagen ska en myndighet se till att dokument inom myndigheten hanteras i enlighet med god förvaltningssed. Utskottet ser det som viktigt att denna utgångspunkt inte ändras med den aktuella regleringen. Det är också värt att notera här att principen enligt offentlighetslagen om att myndigheterna verkar skilt är relevant i synnerhet med avseende på beredningens offentlighet. Genom den säkerställs att de olika beredningsfaserna inom myndigheterna blir offentliga för andra myndigheter, t.ex. för att lämna utlåtande från ett ministerium till ett annat. Med tanke på detta är de skyldigheter som enligt offentlighetslagen bör ses som separata väsentliga uttryckligen vid hantering av dokument som gäller beredning och verkställande, snarare än vid arkivering.

Som komplement till detta bör det konstateras att arkivlagen inte föreskriver om statsrådets gemensamma arkivbildningsuppgifter för statsrådets kansli, utan det handlar om att fastställa en grund för att statsrådets kansli enligt lagförslag 1 kan ges uppgiften som gemensam arkivbildare för statsrådet och olika ministerier.

I de sakkunnigytranden som lämnats till utskottet ingår också uppfattningen att utrikesförvaltningen i detta skede bör lämnas utanför den gemensamma arkivbildningen. Förvaltningsutskottet hänvisar i frågan till det som uttalas i detaljmotiven i propositionen (s. 33).

Personalens ställning

Inom statsrådet arbetar enligt propositionen ca 4 900 personer, varav ca 1 000 personer sköter förvaltningsuppgifter. Avsikten är att statsrådets samlade gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster sköts av ca 480 personer efter att reformen har trätt i kraft. Avsikten är att statsrådets kansli ska få överförda resurser som motsvarar sammanlagt ca 320 årsverken. I samband med de uppgiftsområden som överförs i sin helhet är det meningen att ca 260 överförs direkt med stöd av lagen till statsrådets kansli. En resurs motsvarande ca 33 årsverken består av uppgifter som överförs i form av deluppgifter. Dessutom överförs resurser motsvarande ca 31 årsverken i form av anslag från utrikesförvaltningens omkostnader. Då man också beaktar indirekta konsekvenser påverkar den nya skötseln av ministeriernas interna förvaltning ca tusen personer som sköter ministeriernas interna förvaltningsuppgifter.

För skötseln av de samlade uppgifterna överförs ca 100 miljoner euro per år från ministeriernas omkostnader till statsrådets kanslis omkostnader. År 2015 gäller överföringen ett anslag motsvarande 10 månaders verksamhet. De samlade uppgifterna väntas leda till betydande produktivitetsvinster åtminstone på längre sikt.

Utskottet vill betona att de involverade resursöverföringarna och andra personalpolitiska avgöranden bör genomföras med iakttagande av en god personalpolitik. Det är också viktigt att propositionen innehåller ett löfte om att ingen ska bli uppsagd när funktioner och uppgifter sammanställs. Vidare är det positivt att det i propositionsmotiven ingår en skrivning om de principbeslut av statsrådet som ska följas i fråga om att ordna personalens ställning i omställningssituationen (med anvisning om tillämpning) samt om ledning av omställningar samt omställningsskydd inom statsförvaltningen.

På den personal som förflyttas till statsrådets kansli tillämpas statsrådets kanslis lönesystem. På de personers lön som direkt med stöd av lag förflyttas till statsrådets kansli tillämpas bestämmelserna för tryggande av lönenivån i avsnitt 2 i bilagan till underteckningsprotokollet till sta-

tens tjänste- och arbetskollektivavtal för avtalsperioden 2014—2017. Utskottet anser att bestämmelserna om att trygga lönenivån, särskilt på grund av principen om likabehandling, bör gälla också personer som väljs genom anmälningsförfarande eller på annat sätt.

Sammanfattning

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker

lagförslagen utan ändringar med ställningstagandena ovan.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 28 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
Satu Haapanen /gröna
Rakel Hiltunen /sd
Anne Holmlund /saml
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst

Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Mika Raatikainen /saf
Kari Tolvanen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

Regeringen föreslår att det till lagen om statsrådet fogas en bestämmelse om statsrådets och ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster. Statsrådets kansli ska ansvara för dessa uppgifter. Statsrådets och ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster utgör en ny uppgiftshelhet i statsrådet. Uppgifterna gäller framför allt att sköta statsrådets och ministeriernas interna förvaltning. Avsikten med propositionen är att skapa ett nytt sätt att sköta statsrådets gemensamma förvaltning mellan de uppgifter som samlas vid statsrådets kansli och ministeriernas förvaltning. I propositionen ingår utöver lagförslagen också en statsrådsförordning som ändrar statsrådets reglemente (262/2003) som ändrar förordningarna (1235/2005 och 1021/2007).

De sannfinländska medlemmarna i förvaltningsutskottet ser det som eftersträvansvärt att inrättandet av den nya förvaltningsenheten i samband med statsrådets kansli förenhetligar statsrådets arbetsprocesser i fråga om de olika funktionerna som ska samlas. Denna process kunde också förbättra funktionernas resultat. Propositionen ger således möjligheter att sammanställa förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna på ett sätt som ger proportionsfördelar. På så sätt kan vi också förbättra resultaten i dessa samlade funktioner.

Till följd av den föreslagna lagändringen överförs uppgifter till statsrådets kansli från ministerier vars tjänster berörs av kravet på finskt medborgarskap. I 7 § (7.3.2000/281) i statstjänstemannalagen (750/1994) föreskrivs om tjänster till vilka endast finska medborgare kan utnämnas: Enligt 5 § i grundlagen får barn finskt medborgarskap vid födelsen och genom föräldrarnas medborgarskap. Enligt grunder som bestäms i lag kan medborgarskap också beviljas efter anmälan eller på ansökan. Närmare bestämmelser om finländskt medborgarskap ingår i medborgarskapslagen (359/2003). Denna medborgar-

skapsförutsättning är enligt vår utskottsgrupp förknippad med en olägenhet som inte kan förbigås reservationslöst.

Makten att besluta om grunderna för medborgarskap ingår i rättigheterna för en suverän stat. Sedan 1919 har finländskt medborgarskap hört till grunderna för statskicket (Finlands regeringsform 94/1919). Efter 1995 års reform av de grundläggande fri- och rättigheterna ingår fortfarande i grundlagen (Finlands grundlag 731/1999) vissa rättigheter och skyldigheter som är kopplade till finländskt medborgarskap, som t.ex. rösträtt i statliga val och i folkomröstningar (14 § 1 mom.), valbarhet i riksdagsval och val av republikens president (27 § 1 mom. och 54 § 1 mom.) och även skyldigheten att försvara landet (127 §). I ljuset av propositionen sammanlänkas dessa rättigheter och skyldigheter samt i och med propositionen också de uppgifter som överförs till statsrådets kansli till en så betydande helhet att kravet på finländskt medborgarskap är befogat.

I propositionen redogörs för att det i de uppgifter som överförs utövas offentlig makt endast i "obetydlig omfattning", och att det inte heller hör något särskilt lojalitetsförhållande eller säkerhetsintresse samman med uppgifterna. Men vår utskottsgrupp anser ändå att det inte enbart handlar om en sekundär omständighet som är kopplad till bedömningen av propositionens konsekvenser utan om en ytterst betydande fråga som eventuellt gäller oönskade konsekvenser. Vår åskådning är att den omfattning och betydelse i statsförvaltningens alla områden som kännetecknar verksamheten inom statsrådets kansli betyder att en grundlig bedömning av förutsättningarna för medborgarskap i fråga om uppgifterna som samlas inom statsrådets kansli måste vara med redan i beredningen av propositionen. Vi anser att inte heller inbegripet i propositionen är detta med hänsyn till sin kvalitet och omfattning tillräckligt.

Det som uttryckligen blir problematiskt är de planerade överföringarna av förvaltnings- och sakkunnigtjänster från försvarsministeriet till statsrådets nya förvaltningsenhet. Vår utskottsgrupp anser att den blivande förvaltningsenheten inte får försvaga det krav på medborgarskap som åsyftas i statstjänstemannalagen eller annars vårt lands interna och externa säkerhet. Därför föreslår vi följande uttalande.

Förslag

Vi föreslår

*att ett uttalande godkänns (**Reservationens förslag till uttalande**).*

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar behövliga åtgärder för att också i fortsättningen förutsätta finländskt medborgarskap av tjänstemän som arbetar i statsförvaltningen i uppgifter som kräver intern och extern säkerhet samt i andra viktiga uppgifter.

Helsingfors den 28 november 2014

Pirkko Mattila /saf
Reijo Hongisto /saf
Mika Raatikainen /saf