

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 maj 2009 en proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen (RP 59/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet, kommunikationsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, kulturutskottet, social- och hälsovårdsutskottet, ekonomiutskottet, arbetslivs- och jämställdhetsutskottet och miljöutskottet lämnat utlåtanden i saken. Utlåtandena (GrUU 21/2009 rd, KoUU 19/2009 rd, JsUU 20/2009 rd, KuUU 8/2009 rd, ShUU 13/2009 rd, EkUU 21/2009 rd, AjuU 12/2009 rd, MiUU 25/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi, statssekreterare Timo Reina, avdelningschef, överdirektör Silja Hiironniemi, regeringsråd Tarja Hyvönen och lagstiftningsråd Ilkka Turunen, finansministeriet
- näringsminister Mauri Pekkarinen, arbetsminister Tarja Cronberg, industriråd Marjukka Aarnio, industriråd Marja-Riitta Pihlman och äldre regeringssekreterare Heidi Nummela, arbets- och näringsministeriet
- miljöminister Paula Lehtomäki
- polisöverdirektör Mikko Paatero, inrikesministeriet

- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Erkki Norbäck och planeringschef Kirsi Kangaspunta, undervisningsministeriet
- statssekreterare Jouni Lind och lantbruksråd Arja-Leena Kirvesniemi, jord- och skogsbruksministeriet
- trafikråd Riitta Viren, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Liisa Perttula och regeringsråd Pertti Siiki, social- och hälsovårdsministeriet
- kanslichef Hannele Pokka och regeringsråd Aino Jalonen, miljöministeriet
- generalsekreterare, landskapsdirektör Tapio Välinoro, projektet för reformering av regionförvaltningen
- förvaltningsråd Pekka Vihervuori, högsta förvaltningsdomstolen
- landshövding Anneli Taina, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- landshövding Rauno Saari, länsstyrelsen i Västra Finlands län
- landshövding Eino Siuruainen, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- landshövding Peter Lindbäck, länsstyrelsen i landskapet Åland
- ordförande, riksdagsledamot Anna-Maja Henriksson och förvaltningsexpert Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- ordförande Klemetti Näkkäljärvi, Sametinget
- arbetsmarknadsjurist Marja Isomäki, Statens arbetsmarknadsverk

FvUB 13/2009 rd — RP 59/2009 rd

- enhetschef Carl-Gustav Mikander, Landsbygdsverket
 - föredragande Antti Heikkilä, Södra Savolax skogscentral
 - direktör för avdelningen för experttjänster Esa Nikunen, Finlands miljöcentral
 - direktör Pekka Häkkinen, Södra Savolax miljöcentral
 - direktör Risto Palokangas, Mellersta Finlands miljöcentral
 - miljöråd Mika Seppälä, Västra Finlands miljötillståndswerk
 - generaldirektör Jukka Hirvelä, Vägförvaltningen
 - vägdirektör Antti Rinta-Porkkunen, Sydöstra Finlands vägdistrikt
 - direktör Markku Gardin, Satakunda arbetskrafts- och näringscentral
 - finanschef Vesa Arpalahti, Egentliga Finlands arbetskrafts- och näringscentral
 - lokaldirektör Pertti Keskiänttilä, Mellersta Nylands arbetskrafts- och näringscentral
 - distriktschef Kaarina Myyri-Partanen, Nylands arbetarskyddsdistrikt
 - landskapsdirektör Matti Viialainen, Södra Savolax förbund
 - landskapsdirektör Altti Seikkula, Mellersta Österbottens förbund
 - intressebevakningsdirektör Pentti Hämäläinen, Birkalands förbund
 - regionutvecklingsdirektör Varpu Rajaniemi, Österbottens förbund
 - kontaktchef Heikki Ojala, Norra Österbottens förbund
 - landskapsombudsman Antti Iso-Koivisto, Finlands kommunförbund, även som representant för Kommunala arbetsmarknadsverket
 - stadssekreterare Anja Vallittu, Helsingfors stad
 - jurist Jaana Meklin, AKAVA ry
 - region- och näringspolitisk expert Lauri Korkeaoja, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
 - biträdande direktör Annaleena Mäkilä, Finlands näringsliv
 - jurist Kirsi Venäläinen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
 - avtalsfunktionär Sari Bäcklund, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
 - ombudsman Antti Sahi, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
 - ordförande Antti Palola, Löntagarorganisationen Pardia rf
 - språkexpert, professor emeritus Erkki Pihkala, Suomalaisuuden Liitto ry
 - näringspolitisk sakkunnig Pia Björkbacka, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
 - utvecklingschef Janne Pesonen, Företagarna i Finland rf
 - regionchef Arja Laitinen, centralkommissionen för konst
 - professor Arto Haveri
 - professor Olli Mäenpää
 - professor Jari Stenvall.
- Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
- statens idrottsråd
 - barnombudsmannen
 - kulturinspektör Ilpo Piri, länsstyrelsen i Södra Finlands län
 - Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira
 - Livsmedelssäkerhetsverket
 - Mellersta Finlands arbetskrafts- och näringscentral
 - Österbottens arbetskrafts- och näringscentral
 - Norra Karelen arbetskrafts- och näringscentral
 - Savolax-Karelen vägdistrikt
 - Institutet för hälsa och välfärd
 - Ålands Landskapsregering
 - Nylands förbund
 - samkommunen för landskapet Kajanaland
 - ordförandena för landskapsförbundens fullmäktige, ordförandena för landskapsförbundens styrelser och landskapsdirektörerna
 - Centralhandelskammaren
 - Bussförbundet rf

- Finlands Transport och Logistik SKAL rf
- Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- Social- och hälsovårdsorganisationernas samarbetsförening SAF rf
- Suomen Henkikirjoittajyhdistys ry
- Finlands Idrott
- Finlands Ungdomssamarbete — Allians rf
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- Finlands biblioteksförening
- Finlands Naturskyddsförbund rf
- Finlands universitetsrektorers råd
- Rådet för Yrkeshögskolornas Rektorer ARENE
- Konstakademikerna
- tjänstemän vid länsstyrelserna som sköter projekt för att inrätta läroanstalter (överinspektör Raija Halén, Mikko Helasvuo, Riitta Mehtonen, Erja Metsäranta, Marjo Mäkelä, Krister Strandberg och specialplanerare Marjatta Huhtala).

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om regionförvaltningsverken, en lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna och en lag om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken. I propositionen föreslås dessutom ändringar i lagen om arbetarskyddsförvaltningen, statstjänstemannalagen och regionutvecklingslagen. Det föreslås att länsstyrelselagen, lagen om arbets- och näringscentraler samt arbets- och näringsbyråer, lagen om miljöförvaltningen och lagen om miljötillståndsverken ska upphävas. En separat lag ska stiftas om lagstiftningshelhetens ikraftträdande och reformens övergångsperiod.

Det allmänna målet med propositionen är att i stor utsträckning revidera regionförvaltningen och skapa en medborgar- och kundvänlig regionförvaltning som fungerar effektivt och på ett resultatgivande sätt. Propositionen stärker och ökar landskapsförbundens roll och ställning inom regionutvecklingsarbetet och främjar samarbetet mellan statens regionförvaltning och landskapsförbunden. Genom propositionen skapas dessutom en lagstadgad grund för regionförvaltningsmyndigheternas verksamhet.

Utöver de författningar som nämns ovan omfattar propositionen ca 250 lagar som gäller regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter och ca 1 200 bestämmelser i dessa lagar. Också dessa lagar föreslås bli ändrade till behövliga delar. Förslag till ändring av dessa lagar överlämnas som en separat regeringsproposition som kom-

pletterar denna proposition eller i separata regeringspropositioner för olika verksamhetsområden som överlämnas utöver denna proposition.

I propositionen föreslås att statens regionförvaltning (länsstyrelserna, arbeidskrafts- och näringscentralerna, de regionala miljöcentralerna, miljötillståndsverken, vägdistrikten och arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer) ska samlas till två nya övergripande myndigheter, nämligen regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Enligt propositionen ska regionförvaltningsverken främja regional jämlikhet genom att i regionerna sköta verkställighets-, styrnings- och tillsynsuppgifter som har samband med lagstiftningen. I detta syfte främjar verken bl.a. tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsskyddet, tillgången till basservice, miljöskydd, ett hållbart utnyttjande av miljön, intern säkerhet samt en sund och trygg levnads- och arbetsmiljö i regionerna. Närings-, trafik- och miljöcentralerna främjar den regionala utvecklingen genom att i regionerna sköta statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter. I detta syfte främjar centralerna bl.a. företagsamhet, arbetsmarknadens funktion, kunande och kultur, trafiksystemets funktions och trafiksäkerhet, en god miljö och ett hållbart utnyttjande av naturen och naturresurserna samt invandring och invandrares integration och samsättning i regionerna.

Styrningen av statens regionförvaltningsmyndigheter ska ske i närmare och planenligare samarbete mellan berörda ministerier än i dagsläget, och därför föreslås att den strategiska och operativa styrningen av verksamheten ska förstärkas.

De föreslagna reformerna stärker landskapsförbundens behörighet som myndigheter där regionutvecklingsarbetet samlas och samordnas. Landskapsprogrammets inflytande stärks och regionutvecklingsuppgifter överförs till landskapsförbunden från statens regionförvaltning.

Det föreslås också att servicestrukturerna inom regionförvaltningen ska utvecklas särskilt genom införandet av elektronisk ärendehantering och samservice.

Förslagets språkliga konsekvenser har i möjligaste mån beaktats i propositionen så att medborgarna också i framtiden ska kunna garanteras förvaltningstjänster på de båda nationalspråken och samiska.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Reformbehovet, reformens syfte och betydelse

Den pågående totalreformen av regionförvaltningen i Finland är ett exceptionellt omfattande, betydelsefullt och ambitiöst projekt. Fram till nu har förvaltningen under de senaste decennierna setts över och utvecklats genom delreformer med varierande prioriteringar för utvecklingen.

Redan på 1980-talet lyftes begrepp som en fungerande, flexibel, serviceinriktad och produktiv förvaltning fram. På 1990-talet genomfördes betydande reformer inom regionförvaltningen, bl.a. infördes programbaserad regional utveckling och det kommunala beslutsfattandet gavs en starkare ställning i det regionala utvecklingsarbetet. Statliga myndigheter och deras uppgifter har också sammanförts. Mot slutet av 1990-talet minskades antalet länsstyrelser och det inrättades arbetskrafts- och näringscentraler genom reformen Regionförvaltning 2000.

Under de senaste åren har framför allt behovet av bättre tväradministrativt nätverkssamarbete och nya organisatoriska strukturer varit framme. Bland genomförda och pågående utvecklingsprojekt som också inverkar på översynen och utvecklingen av regionförvaltningen kan nämnas åtminstone kommun- och strukturreformprojektet och projekten för regionalisering, samservice, elektronisk ärendehantering i den offentliga förvaltningen och statens produktivhetsprogram. Nämnas bör också att den statli-

ga lokalförvaltningens ansvarsområden har utvidgats och närmar sig nu landskapen till storleken. De har förändrats också annars genom att det skett en specialisering i regionala nätverk. Under de senaste åren har verksamheten de facto organiserats så att en eller några regioner har haft hand om vissa särskilt angivna uppgifter också för andra regionala myndigheter på samma nivå.

Landskapsförbunden har i sin egenskap av regionala utvecklingsmyndigheter ansvar för den regionala utvecklingen och samarbetet bl.a. med statens regionförvaltning och dessutom omfattande planerings- och samordningsuppgifter. Regionutvecklingsresurserna i statsbudgeten kanaliseras huvudsakligen via statsförvaltningen till regionerna. Penningflödet går i ett komplicerat system genom olika myndigheter och förvaltningsområden innan det når sitt mål på regional nivå. Landskapsförbunden har ändå inte fullt ut lyckats utnyttja sina viktigaste instrument — landskapsplaner, landskapsprogram och genomförandeplaner — i det nuvarande systemet.

Utskottet ser den stora regionförvaltningsreformen som en naturlig fortsättning på utvecklingen hittills och på den antagna utvecklingsstrategin. Syftet är att tydligare göra regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter, befogenheter och arbetsfördelning och tillika att skapa en tydlig arbetsfördelning mellan regionförvaltningen och centralförvaltningen. Meningen är att skära ordentligt i antalet myndigheter inom

statens lokalförvaltning och att skapa synergier och åstadkomma stora tväradministrativa effektivitetsfördelar till exempel genom att utnyttja tillgänglig specialkompetens. Det finns också en ambition att gallra i uppgifter som blivit eller som snart blir onödiga tack vare bättre lagstiftning, förvaltning och informationsteknik. Myndighetsområdena ska delas upp så att myndigheter, medborgare, företag och sammanslutningar upplever dem som tydliga och lämpliga helheter, inte minst med hänsyn till ekonomiska områden och pendlingsområden, och dessutom ska områdesindelningen samordnas.

Regionförvaltningsreformen syftar till ett starkare samarbete mellan olika förvaltningsområden både på central och regional nivå och mellan olika förvaltningsnivåer. Det är ytterligare ett skäl för utskottet att anse att styrningen av statens regionförvaltning nödvändigt måste bli ett fungerande led i hela styrningen av statsförvaltningen. I ett kundperspektiv är det viktigt att kunna ordna och producera tjänster effektivare och garantera att medborgarna har tillgång till tjänster på de officiella inhemska språken.

När det gäller att stärka och utvidga landskapsförbundens uppgifter utifrån kommunernas styrning och demokratiska beslutsfattande vill utskottet lyfta fram speciellt sådana uppgifter som är viktiga för att främja regional utveckling och större effektivitet och som lämpar sig för en samlande och samordnande regionutvecklingsmyndighet.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslagen med de ställningstaganden och ändringsförslag som framgår av betänkandet.

Regionförvaltningens uppgifter och organisation

Regionförvaltningen i Finland vilar på två pelare, dvs. förvaltningen av landskapsförbunden som bygger på den statliga och den kommunala förvaltningen. I analogi med tanken om två pelare är det enligt utskottets mening motiverat att som i propositionen indela regionala förvaltningsuppgifter efter två huvudlinjer, nämligen

regionala utvecklingsuppgifter och regionala jämlikhetsuppgifter.

Till de regionala utvecklingsuppgifterna hänförs bl.a. följande:

- att se till att regionens egna förutsättningar att utvecklas och vilja att utvecklas beaktas i de riksomfattande utvecklingsplanerna och i fördelningen av utvecklingsresurser
- att förbättra medborgarnas livsmiljö och utveckla samhällsstrukturen, utbildningen och kulturlivet enligt regionens behov
- att se till att medborgarnas egna åsikter om hur den egna regionen ska utvecklas avspeglas i regionutvecklingsplanerna och det riksomfattande utvecklingsarbetet.

Till de regionala jämlikhetsuppgifterna hör bl.a. följande:

- att se till att lagstiftningen tillämpas på lika grunder och likvärdigt i alla delar av landet
- att se till att de olika förhållandena i regionerna beaktas när lagstiftningen tillämpas
- att på olika sätt styra myndigheterna i statens lokalförvaltning och de kommunala myndigheterna när de utför sina uppgifter.

Skillnaden mellan olika typer av uppgifter kan beskrivas till exempel som att inslaget av påverkan nerifrån uppåt är starkt precis i de regionala utvecklingsuppgifterna. I jämlikhetsuppgifterna handlar det däremot snarare om styrning uppifrån neråt i hur uppgifterna ska skötas.

Utskottet hänvisar till det som sagts ovan och menar att de roller och den arbetsfördelning som ritats upp för de regionala förvaltningsmyndigheterna i beredningen av reformen är motiverade. Statens regionförvaltning kommer också framöver att ha ansvar för statsförvaltningens nuvarande verkställighets- och utvecklingsuppgifter, för styrningen i regionerna och tillsynen över lagstiftningen och i vissa delar för rättssäkerheten i regionerna. Landskapsförbundet har ansvar för den strategiska utvecklingen av regionerna och för vissa lagfästa regionutvecklingsuppgifter och uppgifter som kommunerna fört över på landskapen. Utskottet inskärper att statens regionförvaltning och landskapsförbunden i sina respektive roller bör ha ett intensivt nät-

verksamhetsarbete inte minst när det gäller regionutvecklingen. Samtidigt understryker det att statens regionförvaltningsmyndigheters uppgifter numera inte i tillräcklig grad bestäms utifrån uppgifternas karaktär.

Förvaltningsutskottet anser därför att det är viktigt att statens nuvarande rätt splittrade regionförvaltning sammanförs till två multisektoriella myndigheter, regionförvaltningsverk och närings-, trafik- och miljöcentraler. Propositionen tydliggör statens regionförvaltning och underlättar därmed för medborgarna att bilda sig en uppfattning om var deras ärenden behandlas. Att uppgifterna fördelas mellan två typer av myndigheter och indelas i regionala utvecklingsuppgifter och jämlikhetsuppgifter stöder reformens syfte att skapa en regionalförvaltning som i högre grad tar hänsyn till medborgarnas och kundernas behov och som fungerar effektivt och bra.

I den nya regionförvaltningen kan regionförvaltningsverket ha hand om uppgifter på fler än en myndighets ansvarsområde, om man med att utvidga ansvarsområdet kan få myndigheterna att arbeta och använda statens personella och andra resurser effektivare, förbättra tillgången till tjänster, främja regionens finsk- och svenskspråkiga befolknings eller, inom samernas hembygdsområde enligt lagen om sametinget (974/1995), dess samiska minoritets språkliga rättigheter eller säkerställa tillgången till sådan särskild sakkunskap som behövs för uppgifterna, eller om det är ändamålsenligt att utvidga verksamhetsområdet av någon annan orsak (6 § i lagen om regionförvaltningsverken). Motsvarande bestämmelse finns i 5 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna. Det föreskrivs om utvidgning av verkens och centralernas verksamhetsområden genom förordning. I det här sammanhanget konstaterar utskottet att det fått utkastet till förordning om båda typerna av ämbetsverk.

Meningen är att samla bl.a. en del av regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas stödfunktioner i ett verk eller en central. Med den här modellen tror man sig kunna utnyttja resurserna effektivare och sköta

stödfunktionerna på ett exemplariskt vis. Däremot ska varje verks och centrals personalplanering, kommunikationer och ekonomi- och verksamhetsplanering handhas av respektive verk och central själv. Den modell som reformen för fram möjliggör också att vissa uppgifter flyttas från centralförvaltningen till den regionala förvaltningen. Hit hör till exempel regionförvaltningsverkens och magistraternas arbetsgivar- och lönepolitiska uppgifter, som ska tas över av det nya regionförvaltningsverket i östra Finland. För tillfället har finansministeriet hand om uppgifterna.

Sakkunniga som utskottet har hört hävdar bland annat att propositionen fokuserar på en omstrukturering av förvaltningen, men att frågan om hur beslutsfattandet går vidare från förvaltning till besvärinstanser inte finns med i analyser eller utgångspunkter.

I en utredning till utskottet konstateras det att reformen i första hand gäller förvaltningens strukturer och att den därför bara exceptionellt och i absolut nödvändiga fall befattar sig med innehållet i de materiellrättsliga bestämmelserna om de nya regionförvaltningsmyndigheterna och den verksamhet som regleras genom dem. Därför har man i reformen medvetet undvikit att befatta sig med de materiellrättsliga bestämmelserna om t.ex. rätten att söka ändring. Vidare har det framhållits för utskottet att antalet myndigheter med självständiga befogenheter minskar genom reformen och att detta kan tänkas göra det lättare att samordna avgörandep Praxis och den vägen minska ändringsbehoven.

Utskottet inskräper att den fråga som tagits upp vid utfrågningen av sakkunniga nödvändigt måste bedömas ingående och bevakas när reformen genomförs. För uppföljningens del hänvisar utskottet till det som sägs längre fram.

Regionförvaltningsverken

Verkens huvudsakliga verksamhetsidé är att främja regional jämlikhet i verkställigheten, styrningen och tillsynen av lagstiftningen i regionerna. Syftet med bestämmelsen om verkens verksamhetsidé i den föreslagna lagen om regionförvaltningsverken (2 §) är att ge en kort och

koncis allmän uppfattning om vad verken är till för och en generell beskrivning av verkets hela verksamhetssektor och ställning i relation till de övriga myndigheterna i statsförvaltningen. Bestämmelsen ska också tjäna som underlag för de strategiska riktlinjer som verkens verksamhet kan utvecklas efter.

Regionförvaltningsverken ska utifrån sin verksamhetsidé främja de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsskyddet, tillgången till basservice, miljöskyddet, ett hållbart nyttjande av miljön, den interna säkerheten och en hälsosam och trygg livs- och arbetsmiljö i respektive region.

Regionförvaltningsverkens uppgifter bygger på de nuvarande miljötillståndsverkens och delvis också på länsstyrelsernas och de regionala miljöcentralernas uppgifter. Regionförvaltningsverken samarbetar i stor utsträckning med kommunerna, men främst bara om regionala jämlikhetsuppgifter. Samarbetet gäller således i regel inte utvecklingsfrågor. Kommunsamarbetet innebär till exempel att verken utvärderar den regionala basservicens tillgänglighet. Det är bara magistraterna som står under verken. För klarhetens skull bör det nämnas att den lokala polisen, polisinsättningarna, inte hör under regionförvaltningsverken (FvUB 7/2009 rd).

Regionförvaltningsreformen har beretts utgående från att det ska finnas sammanlagt sex regionförvaltningsverk med fem ansvarsområden: 1) basservice, rättsskydd och tillstånd, 2) arbetarskydd, 3) miljötillstånd, 4) räddningsväsende och beredskap och 5) polisväsende. Det föreskrivs om verkens och centralernas ansvarsområden, huvudsakliga verksamhetsställen och verksamhetsställen genom förordning.

Utskottet anser att de särskilda bestämmelserna om hur man ska säkerställa att behandlingen av miljötillstånds-, konkurrens- och arbetarskyddsfrågor vid regionförvaltningsverken är opartisk och oberoende är mycket viktiga på grund av dessa sektors rättsliga särställning. Samtidigt poängterar utskottet att opartiskhet, oberoende, rättsskydd och alla garantier för en god förvaltning självfallet ska vara ledstjärnor för hela förvaltningen.

I detta sammanhang kan det vara på sin plats att påpeka att verkens ansvarsområden och uppgifter är mycket generellt uppräknade i lagen om regionförvaltningsverken. Däremot anges uppgifterna i detalj i speciallagstiftningen.

Utifrån 2 § i länsstyrelselagen (22/1997) är länsstyrelsen den allmänna förvaltningsmyndigheten i länet. Den uppgiften kommer inte längre att finnas kvar när regionförvaltningen har reformerats. Till denna del hänvisar utskottet till att frågan utreddes när reformen bereddes och att det då konstaterades att det finländska förvaltningssystemet var så pass utvecklat och lagstiftningen om uppgifterna så heltäckande att det i dagens läge inte längre finns något behov av att tilldela någon myndighet rollen som allmän förvaltningsmyndighet. Den här lösningen kan också anses ligga helt i linje med 119 § i grundlagen. De allmänna grunderna för statsförvaltningens organ ska regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Med allmänna grunder avses i första hand en enhets namn, ansvarsområde och huvudsakliga uppgifter och befogenheter. Bestämmelser om en myndighets befogenheter förutsätts i regel vara exakta och noggrant avgränsade.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna

Den bärande principen för centralernas verksamhet är att främja regional utveckling genom att ta hand om statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter i regionerna. Vad gäller bestämmelserna om centralernas verksamhetsidé i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna hänvisar utskottet till det som sagts om motsvarande förslag till bestämmelser om regionförvaltningsverken. Det föreskrivs om verksamhetsidén i 2 § i den föreslagna lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Utifrån sin verksamhetsidé ska centralerna främja bl.a. företagsamhet, fungerande arbetsmarknader, utbildning, kompetens och kultur, biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsende, ett fungerande trafiksystem och trafiksäkerhet, en god miljö, ett hållbart nyttjande av naturens mångfald, invandring, integration och sysselsättning i regionerna.

Närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter bygger på de nuvarande arbets- och näringscentralernas och vägdistriktens uppgifter och delvis också på de regionala miljöcentralernas och länsstyrelsernas uppgifter. Centralerna samverkar framför allt med landskapsförbunden men också med kommunerna och centralernas arbets- och näringsbyråer.

I beredningen blev det bestämt att det ska finnas totalt 15 närings-, trafik- och miljöcentraler och att alla tre ansvarsområden ska vara representerade i 9 av dem: 1) näringar, arbetskraft, kompetens och kultur, 2) trafik och infrastruktur och 3) miljö och naturresurser. Det föreskrivs om centralernas ansvarsområden, huvudsakliga verksamhetsställen och verksamhetsställen genom förordning.

För att regionerna ska utvecklas på lika villkor och för att garantera en god kundservice anser utskottet att det i beredningen också ska ses till att centraler med ett enda ansvarsområde eller deras huvudsakliga verksamhetsställen har ständig tillgång till de övriga ansvarsområdenas personal för att ordna med nödvändig service.

Också centralernas ansvarsområden och uppgifter anges närmare enligt område i speciallagstiftningen. I den föreslagna lagen om centralerna ingår precis som i lagen om regionförvaltningsverken en allmän beskrivning av ansvarsområden och uppgifter.

En del sakkunniga som utskottet hört om centralerna såg vissa juridiska problem framför allt med att de nuvarande myndigheterna, som i stort sett täcker in de föreslagna ansvarsområdena, har sådana rättsliga roller att det uppstår spänningar mellan dem. Juridiska spänningar har redan tidigare iakttagits inom miljöcentralerna, men problemen har hittills kunnat lösas genom att ge ansvarsområdena en självständig förvaltningsprocessuell talerätt i förhållande till varandra. De här problemfrågorna tas inte upp i propositionen, och i de sakkunnigbedömningar som utskottet tagit del av anses sammanslagningen av myndigheter ge upphov till en helt ny juridisk konstellation med den påföljden att problemen skjuts över på domstolarna.

I en utredning till utskottet påpekas det att det i lagförslagen i propositionen finns bestämmelser som uttryckligen avser att beakta och tillhandahålla lösningar på eventuella konflikt- och kollisionssituationer som kan uppstå till följd av de nya multisektoriella regionförvaltningsmyndigheternas olika juridiska roller. Som exempel på sådana situationer nämns i lagförslag 1 5 § 3 och 4 mom. (regionförvaltningsverkens organisation), 6 § 2 mom. (regionförvaltningsverkens befogenheter och verksamhetsområden och utvidgningen av dem), 9 § (den strategiska planeringen och styrningen i vissa fall), 12—15 § (beslutanderätten, regionförvaltningsverkens arbetsordning, tjänstetillsättningen, avgörande av ärenden i vissa fall), 20 § (tvångsmedel) och 21 § (företrädande av staten) och i lagförslag 2 4 § 3 mom. (organisering av närings-, trafik- och miljöcentralerna), 10 § (beslutanderätt), 12 § (tjänstetillsättning), 20 § (avgörande av ärenden i vissa fall) och 24 § (företrädande av staten).

Utifrån det material som är tillgängligt har utskottet inga förutsättningar att bedöma i vilken omfattning reformen i praktiken ger upphov till sådana juridiska spänningar att de belastar förvaltningsdomstolarna. Det kommer i den mån det är möjligt att se på frågan när det behandlar regeringens proposition RP 161/2009 rd som innehåller merparten av den speciallagstiftning som hör ihop med regionförvaltningsreformen. I vilket fall som helst hör hela komplexet till uppföljningen av reformens genomförande.

Landskapsförbunden

Ett av de centrala målen för regionförvaltningsreformen är att stärka landskapsförbundens ställning. Landskapsförbundens behörighet som samlande och samordnande myndigheter för regionutvecklingsarbetet kommer att betonas. Genom reformen ska landskapsförbundens uppgifter utvidgas, främst sådana som kan ge det regionala utvecklingsarbetet och regionernas uttalade vilja större genomslag och främja genomförandet.

Det är särskilt viktigt att stärka landskapsförbundens roll i den regionala utvecklingen, anser utskottet. I den nya regionutvecklingslagen före-

skrivs det att de statliga myndigheterna i sin verksamhet ska beakta landskapsprogrammen och genomförandeplanerna för dem, främja genomförandet av programmen och utvärdera sina åtgärders betydelse för regionutvecklingen och se till att inga åtgärder försvårar genomförandet av dem. Dessutom ska de statliga myndigheterna begära utlåtande av landskapsförbunden om sådana planer och åtgärder med betydelse för regionens utveckling som avsevärt avviker från eller inte ingår i landskapsprogrammet och bedöma planernas och åtgärdernas betydelse för regionens utveckling. Om en statlig myndighet tänker avvika från ett landskapsförbunds utlåtande, ska den motivera avvikelserna efter att först ha förhandlat om saken med landskapsförbundet.

Genom reformen utvidgas landskapsförbundens uppgifter bl.a. till att ansvara för samordningen av prognoser för utbildningsbehoven på lång och medellång sikt och för beredningen av de regionala utbildningsmålen som ett led i planerna för att utveckla utbildningen och forskningen. Dessutom ska landskapsförbunden från och med 2010 svara för samordningen av den regionala trafiksystemplanen, med undantag av planen för huvudstadsregionen, och samordningen av omfattande regionala planer för naturresurser och miljö.

Genom sin förankring i den kommunala demokratin är det landskapsförbundet som ska uttala regionens gemensamma vilja och arbeta för att främja den andliga och materiella välfärden i landskapet. I det syftet bör också samverkan lämpligen förstärkas mellan landskapsförbundet och de regionala konstkommissionerna och idrottsråden och landskapsförbundet ges befogenheter att fatta beslut om de här organens sammansättning.

Förändringen inverkar inte på de regionala konstkommissionernas organisatoriska ställning och uppgifter. Innan medlemmarna utses bör landskapsförbundet höra regionala organisationer och inrättningar för konst och kultur och utse medlemmarna bland de personer som dessa parter har föreslagit. Däremot föreslås inga fler regionala konstkommissioner. Om en konstkommissions ansvarsområde omfattar flera land-

skapsförbunds områden ska de behöriga landskapsförbunden utse medlemmarna tillsammans.

För idrottsväsendet betyder reformen att idrottsväsendets regionala uppgifter, som för tillfället hör till länsstyrelserna, flyttas över på landskapsförbunden och närings-, trafik- och miljöcentralerna. Landskapsförbundet tillsätter det regionala idrottsrådet, som tjänar som sakkunnigorgan inom närings-, trafik- och miljöcentralerna. Det föreskrivs närmare om de regionala idrottsrådets uppgifter, sammansättning och antal genom förordning. Meningen är att det ska inrättas nio regionala idrottsråd i motsvarighet till det tilltänkta totala antalet samarbetsområden för landskapsförbunden.

I samband med reformen föreslås länsstyrelsernas uppdrag att förvalta projekt som finansieras över Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) bli överförda till landskapsförbundet, alltså utvecklingsprojekt inom områdena kultur, idrott, fritid och kvalifikationer och utbildning. De uppdrag som föreslås bli överförda och de uppgifter som landskapsförbundet redan nu har hand om utgör tillsammans en lämplig helhet. Utvecklingsprojekten kan också bidra till att höja regionernas konkurrenskraft och därmed bör frågorna lyftas fram starkare i de regionala strategierna.

Utskottet konstaterar att landskapsförbundet utöver sina lagfästa uppgifter har en lång rad frivilliga uppdrag som främst knyter an till regionernas egna särdrag. Hit hör bl.a. att främja näringsliv och turism och att utveckla och samordna kulturverksamhet, utbildning och hembygdsarbete i regionen.

Genom regionförvaltningsreformen flyttas uppgifter från statsförvaltningen till den kommunbaserade regionförvaltningen. Effekterna har beräknats vara kring 15—20 årsverken totalt i hela landet. Utskottet anser att staten bör kompensera landskapsförbundet för kostnaderna för de överförda uppgifterna på ett kostnadsneutralt sätt. Samtidigt vill utskottet fästa uppmärksamhet vid att landskapsförbundet behöver mer resurser när deras uppgifter stärks och utvidgas och kompetenskraven ökar.

Utskottet har erfarit att budgetpropositionen för 2010 kommer att kompletteras med en proposition som beaktar att landskapsförbunden måste kompenseras för kostnaderna för de statliga uppgifter som enligt lagförslagen kommer att föras över på dem. Det går till så att det på momentet för stödåtgärder inom regional- och lokalförvaltningen (28.40.03) inom finansministeriets förvaltningsområde anvisas 500 000 euro till landskapsförbunden för deras nya uppgifter. Stödet ska enligt uppgift längre fram ingå i den allmänna statsandelen.

Styrning

Styrningen av statens regionförvaltning består av tre element: allmän administrativ styrning, strategisk planering och styrning och operativ styrning.

Den allmänna administrativa styrningen av regionförvaltningsverken hör till finansministeriet. Styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna hör till arbets- och näringsministeriet. Den allmänna administrativa styrningen innebär normstyrning av verkens och centralernas förvaltning och organisation. Där ingår också samordning av den strategiska styrningen och operativ styrning av verkets gemensamma funktioner och andra åtgärder som behövs för en integrerad verksamhet.

Regeringen delar in styrningen av statens regionförvaltningsmyndigheters ordinarie verksamhet i två typer: strategisk och operativ styrning. Den strategiska planeringen och styrningen sker i form av ministeriesamarbete och de samordnas av finansministeriet när det gäller regionförvaltningsverken och arbets- och näringsministeriet när det gäller närings-, trafik- och miljöcentralerna. Dessutom har landskapsförbunden sin egen roll i den strategiska styrningen av verken och centralerna. Det viktiga för styrningen av hela regionförvaltningen är att samordna de allmänna grunderna för målen för den strategiska styrningen av verken och centralerna och stödja olika regionförvaltningsmyndigheters allmänna verksamhet.

Med strategisk planering och styrning avses att de behöriga ministerierna och centralförvalt-

ningsmyndigheterna i syfte att samordna målen för olika förvaltningsområden och förbättra den regionala förvaltningens verksamhetsvillkor tillsammans formulerar sin syn på hur de rikstäckande allmänna målen för statsförvaltningen och regionernas synpunkter ska samordnas och omsättas i regional verksamhet. Genom reformen införs nya planeringsinstrument, ett strategidokument som ska upprättas för varje regeringsperiod och strategiska resultatmål. Det viktiga är att strategin planeras och styrs i samarbete mellan verken och centralerna å ena sidan och landskapsförbunden å den andra. Dokumentet är gemensamt för alla regionförvaltningsverk. För alla närings-, trafik- och miljöcentraler upprättas också ett gemensamt strategidokument. De strategiska resultatmålen är däremot specifika för varje verk och central. Strategidokumentet och de särskilda strategiska resultatmålsdokumenten för varje verk och central innefattar bl.a. strategiska mål som kan härledas ur regeringsprogrammet, regeringens rambeslut, politikprogram och landskapsprogram. Utkast till ett första strategidokument har utarbetats för de båda nya myndigheterna och de har också gjorts tillgängliga för utskottet. Erfarenheterna av den förberedande processen och själva strategidokumentet har varit mycket positiva. Målen har från första början formulerats i tväradministrativ samverkan och över förvaltningsgränserna. Vissa sektorer har sådana särdrag som har krävt förvaltningsspecifik lagstiftning om hur strategidokumentet ska upprättas. Av samma skäl upprättas inte heller strategiska resultatmålsdokument för alla förvaltningsområden.

Utskottet hänvisar till detaljmotiven och konstaterar att den strategiska planering och styrning som avses i bestämmelserna ingår i den långsiktiga verksamhets- och ekonomiplanering som avses i 12 § i lagen om statsbudgeten (423/1988) och 2 kap. i förordningen om statsbudgeten (1243/1992).

Syftet med propositionen är att tillhandahålla instrumenten för samarbetet mellan de ministerier och centrala förvaltningsmyndigheter som är med och styr de nya tvärsektoriella verken. Samtidigt handlar det om att integrera regionernas

behov och uttalade vilja i styrsystemet på ett effektivt sätt. Det gäller också att se till att landskapsförbunden får ett genuint ansvar för strategisk utveckling av regionen. Utskottet inskräper att de föreslagna bestämmelserna inte avser att ingripa i avgörandena i enskilda frågor utan snarare att ange verksamhetsstrategierna på lång och kort sikt och resurserna för dem.

Ministerier och centrala förvaltningsmyndigheter svarar inom sina respektive sektorer för den operativa styrningen av verken och centralerna. Operativ styrning handlar om sektoriell resultatstyrning av verkens och centralernas uppgifter, funktioner och serviceproduktion inom olika förvaltningsområden. I beredningen av reformen har man på ett naturligt sätt kunnat gå från strategidokumentarbete vidare till målkonkretisering. I förekommande fall kan man upprätta resultatmålsdokument för enskilda verk och centraler. Enligt den information som är tillgänglig just nu ska social- och hälsovårdsministeriet, inrikesministeriet, Konsumentverket och Livsmedelssäkerhetsverket ingå operativa resultatavtal med regionförvaltningsverken.

Utskottet nämner som ett exempel att kommissionens generaldirektorat för hälsa och konsumentfrågor i sina inspektioner har tagit upp frågan om en behörig livsmedelskontroll och veterinärvård, som Livsmedelssäkerhetsverket har ansvar för. Också på denna punkt inskräper utskottet betydelsen av en effektiv operativ styrning.

I detaljmotiven konstateras det om den operativa styrningen att den är en del av den årliga verksamhets- och ekonomiplanering som avses i 12 § i lagen om statsbudgeten och 2 kap. i förordningen om statsbudgeten.

Sammantaget ökar den nya styrmodellen den tvärsektoriella målplaneringen inom regionförvaltningen i betydande grad och förlänger tidsspannet för planering och styrning från ett år till fyra år. Det betyder de facto också att styrningen blir lättare och tydligare och att det administrativa arbetet minskar.

Ledning

Enligt 11 § i lagen om regionförvaltningsverken leds verken av en direktör som tillsätts av statsrådet på förslag av finansministeriet. På Åland leds det statliga verket emellertid av landshövdingen, som tillsätts enligt 52 § i självstyrelselagen för Åland. Utskottet anser att regionförvaltningsverkens uppgifter är av sådant slag och ansvarsområdena så omfattande att det talar för en särskild direktör.

Enligt 9 § i förslaget till lag om närings-, trafik- och miljöcentraler förordnar statsrådet centralens direktör, som ska vara chef för ett av centralens ansvarsområden vid sidan av sin egen befattning. Tanken bakom den här ledningsmodellen är att man vill undvika uppkomsten av nya led på ledningsnivå, inte minst med hänsyn till vad som ingår i uppgifterna för centralernas direktörer. Modellen möjliggör också att personer med expertis inom olika ansvarsområden kan tjänstgöra som direktörer för centralerna. Tanken är att främja samordnade centraler och nya verksamhetskulturer genom bl. a. ledningsgruppsarbete och processledning. Den aktuella ledningsmodellen lyfter fram ansvarsområdenas roll i sina respektive uppgifter och att de har lika ansvar för hela centralens verksamhet och gemensamma synergifördelar.

Direktören för ett verk och en central ska svara för resultatet av den behöriga regionförvaltningsmyndighetens verksamhet och för att de gemensamma resultatmålen nås.

Varje enskilt ansvarsområde inom ett verk eller en central leds i sin tur av chefen för ansvarsområdet, som förordnas av det ministerium eller den centrala förvaltningsmyndighet som har huvudansvaret för den operativa styrningen. Chefen svarar för verksamhetens resultat inom sitt ansvarsområde och för att resultatmålen nås inför det styrande ministeriet eller den centrala förvaltningsmyndigheten. Men polisstyrelsen bestämmer om uppgifter och ansvar när det gäller chefen för polisens ansvarsområde. Om polisstyrelsens uppgifter föreskrivs i lagen (110/1992) och förordningen (158/1996) om polisens förvaltning.

Utskottet pekar på att det hör till verkets och centralens ledningsgrupp att samordna ledningen av olika ansvarsområden med ledningen av hela verket. Ledningsgruppen har en viktig uppgift i att stödja det tväradministrativa samarbetet mellan olika sektorer och främja informationsgången. Medlemmar av ledningsgruppen är utöver verkets direktör självfallet också cheferna för ansvarsområdena. Utskottet omfattar det som sägs i propositionens motivering om att ledningsgruppen bör ges en tillräckligt bred sammansättning i verkets arbetsordning. Chefen för polisens ansvarsområde deltar enligt propositionen också i arbetet i ledningsgruppen vid de regionförvaltningsverk där polisen saknar ett eget ansvarsområde. Deltagandet gäller dock bara sådana uppgifter som hänför sig till polisväsendet antingen direkt eller mycket nära genom samarbetet. Utskottet understryker dessutom att ledningsgruppen i de regionförvaltningsverk som saknar ett ansvarsområde för arbetarskydd eller miljötillstånd bör omfatta också representanter för de här ansvarsområdena och för det regionförvaltningsverk som har hand om uppgifter inom de myndigheternas verksamhetsområde. För de närings-, trafik- och miljöcentraler som inte har alla ansvarsområden är det nödvändigt att en representant för den central som svarar för uppgifterna inom centralens område deltar i ledningsgruppen. På så sätt får man ut största möjliga nytta av ämbetsverksmodellerna.

Arbetarskydd, miljötillståndsärenden och konkurrensärenden

Det ska föreskrivas om verkens organisation i 5 § i lagen om regionförvaltningsverken. Enligt 2 mom. är verket indelat i ansvarsområden för skötseln av sina uppgifter.

Bestämmelser om särskilda krav på hur arbetarskydd, miljötillståndsärenden och konkurrensärenden ska organiseras och skötas finns i 5 § 3 och 4 mom.

Regionförvaltningsverkets ansvarsområde för arbetarskydd är enligt 3 mom. oberoende i utövningen av sitt övervakningsuppdrag. Verksamheten måste ordnas på ett sätt som garanterar att övervakningen av arbetarskyddet är oberoende

och opartisk. Ansvarsområdet får inte tilldelas andra uppgifter som kan äventyra en korrekt och oberoende övervakning av arbetarskyddet.

Analogt ska ansvarsområdet för miljötillståndsärenden enligt 5 § 4 mom. vara oberoende i sina tillståndsärenden och andra ansökningsärenden och verkets ansvarsområde för konkurrensärenden i konkurrensärenden. Verksamheten måste ordnas på ett sätt som garanterar att den är oberoende och opartisk. Verkets ansvarsområde för miljötillståndsärenden får inte tilldelas sådana andra uppgifter som kan äventyra en oberoende behandling av tillstånds- och ansökningsärenden.

Utskottet framhåller att åtagandet att trygga ett oberoende arbetarskydd bygger på artikel 6 i internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention angående yrkesinspektion inom industri och handel (konvention nr 81) som Finland ratificerat (FördrS 44/1949). Motsvarande bestämmelse finns numera i 2 § i lagen om arbetarskyddsförvaltningen (16/1993). Konventionen kräver inte bara en oberoende ställning utan också att arbetarskyddsinspektörernas eventuella andra uppgifter inte får störa deras huvudsakliga uppgifter eller inverka skadligt på deras auktoritet och opartiskhet i förhållande till arbetsgivare och arbetstagare, vilket också har beaktats på behörigt sätt i lagförslaget.

Enligt 6 § i förslaget till lag om regionförvaltningsverken sköter ett regionförvaltningsverk inom sitt verksamhetsområde de uppgifter som föreskrivits för det och använder den behörighet som tillkommer det enligt vad som bestäms i den lagen eller någon annan lag. Men ett verk kan också på vissa villkor sköta uppgifter inom fler än ett verks verksamhetsområde. Om behörigheten och utvidgning av verksamhetsområdet föreskrivs i regel genom förordning av statsrådet. I 2 mom. finns emellertid en undantagsbestämmelse om att det ska föreskrivas om utvidgning av verksamhetsområdet i fråga om arbetarskyddsuppgifter genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet och i fråga om miljötillståndsärenden genom förordning av miljöministeriet.

I 9 § finns bestämmelser om undantag för arbetarskydd och miljötillståndsärenden från 8 § om strategisk planering och styrning. I verkets strategidokument ska det enligt 9 § 1 mom. finnas avsnitt om planering och styrning av uppgifter som gäller arbetarskyddet och miljötillståndsärenden. För styrningen av regionförvaltningsverkens arbetarskyddsuppgifter ska det enligt 9 § 2 mom. inte upprättas strategiska resultatmålsdokument.

Utskottet noterar att avsnittet om arbetarskydd i strategidokumentet begränsar sig till att de operativa prioriteringarna och resursanvändningen för det första är information till verkets övriga enheter och för det andra att det utifrån dokumentet går att utläsa hur mycket resurser för gemensam service som går åt till arbetarskyddet. Det är social- och hälsovårdsministeriets sak att se till att avsnittet om arbetarskydd i strategidokumentet bereds i samarbete med arbetsmarknadens parter och att frågan tas upp i arbetarskyddskommissionen eller motsvarande samarbetsorgan. Meningen är att det i anknytning till regionförvaltningsverkets ansvarsområde för arbetarskydd ska finnas en arbetarskyddsnämnd som behandlar principiella beslut om arbetarskydd, insatser för att samordna och främja arbetarskyddet och främja samverkan inom området och att det behöriga ansvarsområdet bestämmer om nämndens sammansättning.

Enligt 9 § 2 mom. kan närmare bestämmelser om innehållet i och förfarandena för den strategiska planeringen och styrningen av regionförvaltningsverkens uppgifter inom arbetarskyddet utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet och analogt om miljötillståndsärenden genom förordning av miljöministeriet. Huvudregeln i 8 § är att det föreskrivs om de här frågorna genom förordning av statsrådet.

I 12 § föreslås bli föreskrivet om beslutanderätten vid regionförvaltningsverken. Enligt huvudregeln avgör verkets direktör de ärenden som hör till verkets behörighet, om det inte föreskrivs eller bestäms i arbetsordningen att någon annan tjänsteman vid verket ska avgöra dem. Utskottet poängterar att de ärenden som ingår i behörigheten för ansvarsområdena för arbetar-

skydd och miljötillståndsärenden i princip avgörs av chefen för respektive ansvarsområde. I 2 mom. föreskrivs i sin tur att verkets direktör inte heller har rätt att avgöra ett ärende som ingår i behörigheten för verkets ansvarsområde för miljöskydd eller miljötillståndsärenden. I 13 § föreskrivs det i sin tur om regionförvaltningsverkens arbetsordning, där det bestäms hur verkets förvaltning och verksamheter ska organiseras och hur ärenden ska beredas och avgöras. Verkets direktör bestämmer om arbetsordningen. Det gäller ändå inte ansvarsområdet för arbetarskydd och miljötillståndsärenden. Också ansvarsområdet för de här frågorna kan i förekommande fall ha en arbetsordning som chefen för området bestämmer om.

Anslag för substansfrågorna inom ansvarsområdet för arbetarskydd anvisas på ett särskilt omkostnadsmoment under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel. För substansfrågorna inom arbetarskyddet har alltså också angetts egna produktivitetsmål 2012—2015 motsvarande 25 årsverken. Förvaltningsutskottet konstaterar att de övriga produktivitetmålen för regionförvaltningsverken inte kan slås ut över arbetarskyddets substansfrågor. För att garantera en oberoende och opartisk verksamhet krävs det dessutom lämpliga resurser.

Biblioteks- ungdoms- och idrottsfrågor

Bildningsfrågorna ska fördelas mellan regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Regionförvaltningsverkens verksamhetsområden och uppgifter räknas upp i 4 § i lagen om regionförvaltningsverken. Bildningsfrågorna regleras i 1 mom. 3 punkten (utbildningsväsendet och det övriga bildningsväsendet) och 2 mom. 1 punkten (utvärdera den regionala tillgången till basservice). Närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden och uppgifter räknas upp i 3 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna. Bestämmelser som särskilt gäller bildningsfrågor finns i 3 § 1 mom. 4 punkten (utbildning och kunnande), 5 punkten (biblioteks-, ungdoms- och idrottsväsendet) och 12 punkten (vissa strukturfonds- och regionut-

vecklingsuppgifter som hänför sig till ovan nämnda uppgifter) plus 2 mom. 2 punkten (bereda en utvärdering av den regionala tillgången till basservice inom trafiken samt biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet). Båda lagförslagen ger bara en generell beskrivning av verkens och centralernas verksamhetsområden och uppgifter. Däremot anges deras uppgifter och befogenheter närmare i speciallagstiftning.

Kulturutskottet föreslår att förvaltningsutskottet ändrar lagförslagen så att biblioteks-, idrotts- och ungdomsverksamhet kan förläggas till regionförvaltningsmyndigheterna.

Den bärande principen är att uppgifterna inom biblioteks-, idrotts- och ungdomsverksamhet ska för det första vara integrerade i verkställighets-, styrnings- och tillsynsuppgifterna på det regionala planet inom ramen för den lagstiftning som stöder regional jämlikhet, framhåller förvaltningsutskottet. Ett exempel som kan nämnas är att utvärdera basservicen. För det andra har uppgifterna klart och tydligt en utvecklingsdimension som är förankrad i de regionala behoven. Detta gäller inte minst arbetet med att utveckla biblioteks-, idrotts- och ungdomsverksamheten. Där ingår projekt för att anlägga bibliotek, att bygga idrottsplatser och att bygga, sanera och utrusta ungdomslokaler. Också de behovsprövade understöden till bibliotek, idrottsverksamhet och ungdomsverksamhet är relaterade till utveckling. I den nya organisationen ingår även expertuppdrag och informationsstyrning inom respektive verksamhetsområden i utvecklingsmomentet. Utskottet vill påpeka att indelningen av uppgifterna i den nya regionförvaltningen i framtiden inte längre kommer att bygga på de nuvarande länsstyrelsernas uppgifter.

Med hänsyn till målen med reformen är det befogat att biblioteks-, idrotts- och ungdomsverksamheten förläggs till närings-, trafik- och miljöcentralerna. Då går det enklare att fasa in verksamheterna i utvecklingsarbetet på det regionala planet och de ansvariga landskapsförbunden. Det är inte motiverat att bara flytta över biblioteks-, idrotts- och ungdomsverksamheten till regionförvaltningsverken, som det har föreslagits. Det skulle också föra med sig andra för-

ändringar i uppdelningen av uppgifterna som i sin tur skulle urholka målen med reformen och sätta käppar i hjulen för en tydligare roll för myndigheterna.

I ett rättssäkerhetsperspektiv är det som regeringen föreslår motiverat att i en modern och väl utvecklad förvaltning organisatoriskt skilja mellan likabehandlingsfrågor och utvecklingsfrågor.

Myndighetsjävn

I 15 § i lagförslag 1 föreskrivs det att ett regionförvaltningsverk ska begära att det ministerium som svarar för styrningen av verksamheten utser ett annat regionförvaltningsverk att behandla ärendet, om det är jävigt att behandla ett ärende som hör till dess verksamhetsområde. I 20 § i lagförslag 2 ingår en liknande bestämmelse om närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Att uppgifter förs över från en behörig myndighet till en annan är betydelsefullt med tanke på den bestämmelse i 21 § 1 mom. i grundlagen som säger att var och en har rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag, framgår det av utlåtandet från grundlagsutskottet. Speciellt i samband med bestämmelser som har kopplingar till grundlagen har grundlagsutskottet krävt att det entydigt eller i övrigt exakt ska framgå av lagstiftningen vem den behöriga myndigheten är, eller att åtminstone principerna för myndigheternas befogenhetsförhållanden och villkoren för att delegera befogenheter ska framgå tillräckligt exakt av lagen.

Det framgår inte av de föreslagna bestämmelserna vad som avses med jävn för regionförvaltningsverken. Också motiven är mycket knapphändiga på denna punkt. Vidare påpekar grundlagsutskottet att myndighetsjävn är ett nytt begrepp i finländsk rätt som bestämmelserna om tjänstemannajäv i förvaltningslagen (434/2003) inte är direkt tillämpliga på. Villkoren för delegering av befogenheter framgår därmed inte tillräckligt exakt av de föreslagna bestämmelserna eller av annan lagstiftning. Därför måste 15 § i lagförslag 1 och 20 § i lagförslag 2 preciseras i väsentlig grad, om lagförslagen ska kunna be-

handlas i vanlig lagstiftningsordning. Det lämpligaste skulle vara att helt avstå från begreppet myndighetsjäv och formulera om hela bestämmelsen.

På grund av utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår förvaltningsutskottet att paragraferna preciseras väsentligt. Följaktligen formulerar utskottet om dem och stryker begreppet myndighetsjäv. I sak handlar det om att värna om en oberoende behandling. Lagförslagen bör skrivas så att det ministerium som svarar för styrningen av verksamheten vid ett verk eller en central ska förordna ett annat verk eller en annan central att behandla och avgöra en fråga, om det i ett verks eller en centrals befogenheter ingår att stå för en oberoende behandling av ett förvaltningsärende som gäller att bedriva övervakning, ställa förpliktelser eller medge rättigheter och behandlingen uppenbart kan äventyras om verket eller centralen är eller har varit part i ärendet. Ett villkor är att verket genom interna åtgärder kan ordna en oberoende behandling. Verket ska självt begära en behandling. Det ingår inte i de övriga parternas skyldigheter. Beträffande formuleringarna hänvisar utskottet till detaljmotiven.

Språklig service

I utlåtandet understryker grundlagsutskottet att de grundläggande språkliga rättigheterna måste vägas in redan när en områdesindelning och ändringar i den bereds. I samband med reformen av hela den statliga regionförvaltningen är det viktigt att göra en grundlig bedömning av hur olika tänkbara områdesindelningar tillgodoser den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens faktiska möjligheter att få tjänster på sitt eget språk i enlighet med grundlagens krav. Det är i vilket fall som helst klart att områdesindelningen i statsrådets förordning längre fram måste bygga på en adekvat bedömning av de språkliga konsekvenserna av beslutet. Det är nödvändigt att statsrådet skyndsamt tillsätter en expertgrupp för att klarlägga konsekvenserna av de ändringar i områdesindelningen som denna lagstiftning ger upphov till för de två befolkningsgruppernas faktiska möjligheter att få tillgång till de grundlagsfästa tjänsterna på lika villkor.

Grundlagsutskottet understryker att statsrådets beslutsfattande i det här fallet är förenat med prövning enligt villkoren i 122 § och 17 § i grundlagen. I ett administrativt perspektiv måste man då välja den områdesindelning som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.

Utskottet påpekar att utlåtandet inte föranleder någon översyn av lagstiftningen eftersom områdesindelningen läggs fast genom förordning och att grundlagsutskottet uttalar sig om förordningen. I 122 § 1 mom. föreskriver grundlagen att en indelning i sinsemellan förenliga områden ska eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Den språkliga servicen bör tryggas på behörigt sätt, framhåller utskottet.

Anställningsvillkor

I lagen om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform (lagförslag 10) ingår bestämmelser om anställningsvillkoren. Anställda som flyttar får bibehålla de rättigheter och skyldigheter som ingår i anställningsvillkoren vid överföringstidpunkten och sin lön i euro (11 § 3 mom.). I motiven till paragrafen säger regeringen att den lön i euro som gäller vid överföringstidpunkten inte kommer att läggas fast enligt de då gällande kollektivavtalen. Det innebär alltså att de gällande preciserande tjänste- och arbetskollektivavtalen om lönerna inte kommer att följas.

Enligt vad utskottet har erfarit har de aktuella myndigheterna divergerande lönesystem och preciserande kollektivavtal för dem. På varje myndighet bestäms lönerna utifrån en bedömning av arbetskraven och en prestationsbaserad personlig lönedel. De har alltså sina egna lönetabeller och kriterier för bedömning av arbetskraven.

Den nya organisationen kommer att ha problem med starten när det finns så många olika lönesystem och lönekriterier, har det påpekats för utskottet. Likabehandlingen av personalen riskeras om lönen varierar för likvärdiga arbetsuppgifter. Dessutom har de nuvarande lönesyste-

men byggts upp för en helt annan organisation och lämpar sig inte nödvändigtvis för den nya organisationen. Vidare bör man komma ihåg att det är omöjligt för de nya cheferna att hålla reda på och tillämpa flera olika lönesystem.

Trots olika förvaltningsområden finns det också likheter mellan regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna. Dessutom är det till fördel om arbetsuppgifterna omorganiseras i nödvändig omfattning när verken och centralerna inrättas. Det är nödvändigt att verken och centralerna så snart som möjligt får ett nytt och samordnat lönesystem.

Att lönerna i euro följer med vid överföringen betyder inte att lönen slutar utvecklas utan personalen får i vilket fall som helst de generella löneökningarna enligt statens tjänstekollektivavtal. Enligt uppgift har finansministeriet och arbets- och näringsministeriet startat samarbets- och förtroendeåtgärder för att de nya avtalen ska kunna träda i kraft den 1 januari 2010. Det är viktigt att upprätta ett konstruktivt samarbete med personalen kring anställningsvillkoren och kollektivavtalsfrågorna, påpekar utskottet.

På grund av att reformen är så exceptionellt omfattande har utskottet gått in för att godkänna lönebestämmelsen i propositionen. Av principiella skäl har det varit svårt att ta beslutet, särskilt med avseende på utskottets ansvarsområde. Följaktligen måste regeringen genom förhandlingar med personalorganisationerna se till att den nya statliga regionförvaltningen så snart som möjligt får lämpliga lönesystem, och senast från och med 2011. Under 2010 förväntar sig utskottet en skriftlig utredning enligt 47 § 2 mom. i grundlagen om frågan från finansministeriet.

Personella konsekvenser

Syftet med reformen är att förbättra produktiviteten och resultaten inom den regionala förvaltningen. Det kommer bland annat att resultera i effektivare verksamhet och bättre kundservice. Ett av de viktigaste målen med produktivitetsförbättringen är att regionförvaltningen ska få bättre arbetsmetoder och rutiner, bland annat e-förvaltning och e-tjänster. Tanken är också att regionförvaltningsverken ska få större expertis

och verksamheten generera större synergieffekter, och att detta resulterar i högre produktivitet och bättre konkurrenskraft inom regionförvaltningen.

I beslutet om de statsfinansiella ramarna är produktivetsmålet 2010—2013 för de nya regionförvaltningsverken 1 136 årsverken. I beslutet har siffrorna i målet fördelats mellan regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna utifrån ett förslag från den grupp som har förberett reformprojektet. Enligt det ska regionförvaltningsverken göra sig av med 174 årsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna med 962 årsverken.

Utskottet förutsätter att både verken och centralerna får behöriga ekonomiska resurser för sina uppgifter, inbegripet personella resurser, också om det betyder avsteg från målen för nedskärningarna i årsverken enligt rambeslutet.

De preliminära planerna för att fördela personalen mellan regionförvaltningsmyndigheterna och närings-, trafik- och miljöcentralerna blev klara i slutet av maj. Enligt uppgifter till utskottet fördes samtidigt förändringssamtal med alla som berörs av reformen. De preliminära planerna kommer att ses över när lagarna och förordningarna om regionförvaltningsverken (lagförslag 1) och närings-, trafik- och miljöcentralerna (lagförslag 2) är godkända. Också då kommer det att föras förändringssamtal med personalen om det kan bli aktuellt att ändra arbetsuppgifterna eller arbetsstället.

Den personal som omfattas av kollektivavtalen och deras tjänster och arbetsuppgifter flyttas över till de nya verken och centralerna, utom ett antal tjänster som dras in. Också medarbetare med tidsbegränsad anställning flyttas över för den resterande tiden av anställningen. Samtycke från en tjänsteman eller en arbetstagare krävs inte om tjänster och arbetsuppgifter flyttas inom ett pendlingsområde. Däremot krävs det samtycke om de flyttas mellan pendlingsområden.

I motiven till propositionen säger regeringen att personer med tidsbegränsade anställningar kommer att behandlas lika och på samma villkor som personer med fast tjänst eller anställning. Förändringen eller det faktum att arbetsuppgif-

ter lyfts över till andra myndigheter är inget skäl för att låta bli att förlänga tidsbegränsade anställningar.

I lagen om införande av lagstiftningen är övergångsperioden för verkens och centralernas verksamhetsställen högst tre år efter att lagen har trätt i kraft. Under den tiden får de anställda arbeta på sitt gamla arbetsställe. Det är tänkt att de tre åren ska användas till att ordna det framtida arbetet på ett ändamålsenligt sätt. Då är det viktigt att tiden inte går till att passivt vänta utan att den utnyttjas effektivt för att verkställa reformen.

De nödvändiga överföringarna till andra pendlingsområden är, enligt vad utskottet fått information om, inte särskilt omfattande om man ser till hur stor reformen är. Det är angeläget att personalöverföringarna görs under kontrollerade former, att förflyttningar till annan ort sker på frivillig basis och att pensioneringsmöjligheter utnyttjas. Uppgifter från projektet visar att ungefär 1 100 anställda inom den nuvarande regionförvaltningen kommer att pensionera sig eller fyller 64 år 2010—2015.

Samverkan mellan landskapsförbunden

Landet kommer att delas in i samarbetsområden för landskapsförbunden. De ska vara funktionellt och ekonomiskt sett lämpliga för förbundens uppgifter.

Samarbetet ska omfatta verksamheter som är av betydelse för utvecklingen på sikt i områdena, ingår i landskapsprogrammen och genomförandeplanerna för dem eller i andra planer av stor relevans för utvecklingen i regionen och vänder sig till hela samarbetsområdet. På vissa lagstadgade villkor kan också andra liknande verksamheter införlivas i samarbetet. Kommunerna i de landskapsförbund som ingår i ett samarbetsområde ska avtala om att de frågor som ingår i samarbetet ska behandlas och beslutsfattandet ordnas antingen i ett gemensamt organ eller så att beslutanderätten utövas genom samstämmiga beslut av landskapsförbunden.

Det är landskapsförbunden och deras kommuner som organiserar samarbetet och bildar sam-

arbetsområden. Om de inte kan enas om frågorna, kan statsrådet ålägga landskapsförbunden att inleda förhandlingar om samarbete och förordna om andra nödvändiga frågor. Åläggandet gäller till dess att kommunerna har avtalat om något annat.

Utskottet påpekar att landskapsförbunden frivilligt kan gå in för andra nödvändiga och lämpliga samarbetsformer. Om samarbetet bara begränsas till ett enda område, kan det sätta käppar i hjulen för det nu så välfungerande samarbetet (till exempel i utbildningsfrågor). Landskapsförbundens ställning anges i detalj i en ny lag om utveckling av regionerna som ingår i en annan proposition. När lagförslaget behandlas kommer utskottet att se till att inga hinder för samarbetet uppstår (RP 146/2009 rd).

Vad gäller samarbetet mellan landskapsförbunden påpekar utskottet att regionutvecklingslagen (602/2002) också gäller landskapet Kajanaland. Lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland (343/2003) är emellertid en speciallag om landskapet Kajanaland och ska enligt de allmänna lagtolkningsprinciperna ha tillämpningsföreträde före regionutvecklingslagen när det uppstår konflikter mellan lagarna.

I reformen är samarbetet mellan landskapsförbunden begränsat till verksamheter som nämns i 7 a § i lagen om ändring av regionutvecklingslagen som är lagförslag 9. Ett liknande förslag ingår i proposition RP 146/2009 rd. Bara de verksamheter som gäller samarbetsområdena får ingå i samarbetet. Däremot ingår inte uppgifter enligt lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland i samarbetsförpliktelsen, det vill säga frågor kring Kajanalands utvecklingspengar, även om de kan ingå i den generella utvecklingen av hela landskapet och finns inskrivna i landskapsprogrammet eller genomförandeplanen.

I Kajanaland kan samarbetet därmed omfatta frågor som landskapet självt inte får bestämma genom utvecklingspengarna eller EU-bidrag som nämns i lagen om ett förvaltningsförsök och som på sikt också rör Norra Österbotten. Det kan gälla bland annat trafikinvesteringar som inte bekostas med utvecklingspengarna.

Beredning, verkställighet och uppföljning

Reformen finns inskriven i regeringsprogrammet och utifrån det tillsatte förvaltnings- och kommunminister Kiviniemi den 29 juni 2007 ett projekt för en regionförvaltningsreform. Samtidigt tillsattes en styrgrupp och beredningsgrupp för projektet. Hösten 2007 tillsattes dessutom en rad utredningsgrupper.

Inom ramen för projektet har det ordnats regionala seminarier och utfrågningar av intressegrupper, tillsatts arbetsgrupper och förändringsarbetsgrupper och inhämtats yttranden. Inom utsett tid kom det in 300 yttranden. Vid ett möte den 15 april 2009 var ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling för att en proposition lämnas till riksdagen.

Det har funnits 26 arbetsgrupper på riksnivå och alla har haft företrädare för ministerier, övrig centralförvaltning och regionala förvaltningsmyndigheter. Dessutom har de tre stora statliga avtalslutade personalorganisationerna (FOSU, JHL, Pardia) varit företrädare. Arbetsgrupperna kunde också tillsätta arbetsgrupper under sig och projektgrupper.

De regionala förändringsgrupperna hade i snitt tjugo deltagare. Grupperna bestod av företrädare för de ämbetsverk som enligt förslaget skulle föra över en del av sina uppgifter till den nya regionförvaltningsmyndigheten. Dessutom var de tre personalorganisationerna företrädare. Så gott som alla regionala förändringsgrupper inrättade nya arbetsgrupper under sig.

Tidsramen för projektet har varit mycket stram, påpekar utskottet. Men trots det har den kunnat arbeta med stor spännvidd och utmärkt effektivitet. Här kan det också noteras att arbetsgrupperna enligt uppgift har haft omkring 1 000 medlemmar mellan 2007 och 2009.

Utskottet anser att propositionen ger den nödvändiga lagstiftningsramen för att reformen ska kunna genomföras med gott resultat. Måluppfyllelsen är dock i hög grad beroende av hur omstruktureringen verkställs. Följaktligen spelar förändringsledarskap, personalens engagemang och adekvata resurser en framträdande roll i sammanhanget. Tillgången till service kommer

att vara en extra stor fråga kring årsskiftet när den nya organisationen kör igång.

Detaljerna i reformen antar mer konkreta former genom de lagförslag som finns i ett flertal andra propositioner inom respektive förvaltningsområden. Den största av dem är proposition RP 161/2009 rd, förslag till ändring av lagstiftningen om regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter, som är drygt 1 100 sidor lång. Än så länge ingår det inga större omställningar i förvaltningsområdenas verksamheter. Detta gäller bland annat social- och hälsovården där omställningarna ska ingå i cirka 40 speciallagar.

Här kan det vara på sin plats att framhålla att vissa regionala förvaltningsmyndigheter, regionala enheter inom centralförvaltningen och organisationer med indirekta myndighetsuppdrag inom offentlig förvaltning inte berörs av reformen nu. Tanken är trots allt att reformarbetet ska fortsätta och att de organisationer som är undantagna reformen och deras myndighetsuppdrag senare ska kunna integreras i den nya statliga myndighetsorganisationen för den regionala förvaltningen. Det är viktigt att reformarbetet kan fortsätta så snart regionförvaltningsreformen trätt i kraft. Minst lika viktigt är det att med utgångspunkt i uppföljningen och erfarenheterna från verkställigheten bedöma möjligheterna och behovet av en fortsatt reformprocess, till exempel genom att titta närmare på substansen i olika verksamheter och analysera utvecklings- och reformpotentialen.

Verkställigheten av den viktiga kommun- och servicestrukturreformen pågår samtidigt som regionförvaltningsreformen verkställs. Kommun- och servicestrukturreformen kan eventuellt medföra ändringar av kommunindelningen och det är enligt utskottet naturligt att sådana återverkningar beaktas i områdesindelningen i den statliga regionförvaltningen.

Förvaltningsutskottet förutsätter att regeringen ser till att riksdagen senast 2012 får en ingående redogörelse om hur regionförvaltningsreformen verkställts och utfallit bl.a. med avseende på 1) reformens mål, 2) verkens och centralernas verksamhetsidé, ansvarsområde och uppgifter, 3) hur regionindelningen fungerar, 4) vil-

ket genomslag kund- och medborgarorienteringen fått och om tjänster, språkliga tjänster inbegripna, finns att tillgå, 5) styrsystem och ledning, 6) ekonomiska resurser och personalens ställning, 7) produktivitet och effektivitet, 8) om behandlingen av ärendena skett oberoende och opartiskt och om rättssäkerheten tillgodosetts, 9) hur myndighetssamarbetet fungerar på och mellan olika förvaltningsnivåer och 10) vilket genomslag regionernas uttalade vilja får i statens åtgärder, och i förekommande fall redan tidigare vidtar åtgärder som uppföljningen av reformen ger upphov till (*Utskottets förslag till utlåtande*).

Utlåtandena från fackutskotten

Förvaltningsutskottet har beaktat utlåtandena från fackutskotten där det har varit möjligt och många av synpunkterna återges i betänkandet utan hänvisning till utlåtandena. I viss mån handlar det också om synpunkter som mer generellt rör den samlade regionalförvaltningen. I förekommande fall kommer utskottet i behandlingen av speciallagstiftningen (RP 161/2009 rd, se också RP 146/2009 rd) att föra fram synpunkter som anförs i utlåtandena.

Beträffande lagstiftningsordningen hänvisar utskottet till det som sägs på ett annat ställe i detta betänkande.

Detaljmotivering

1. Lag om regionförvaltningsverken

2 kap. Styrning och ledning av regionförvaltningsverken

14 §. Tillsättning av tjänster. Med hänvisning till utlåtandet från kulturutskottet föreslår förvaltningsutskottet att 1 mom. ändras så att också chefen för den serviceenhet för den språkliga minoriteten som nämns i 18 § ska utnännas av det ministerium som bär huvudansvaret för styrningen av verksamheten inom ansvarsområdet, närmare bestämt undervisningsministeriet.

3 kap. Särskilda bestämmelser

15 §. Avgörande av ärenden i vissa fall. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande och kommentarerna i de allmänna motiven föreslår förvaltningsutskottet följande lydelse för paragrafen: "Om det finns uppenbar risk för att en opartisk behandling av ett förvaltningsärende som hör till ett regionförvaltningsverks verksamhetsområde och som gäller tillsyn, åläggande av skyldigheter eller beviljande av rättigheter äventyras för att verket också är eller har varit part i ärendet, ska verket begära att det ministerium som avses i 10 § utser ett annat regionförvaltningsverk att behandla och avgöra ärendet, om en opartisk behandling inte går att ordna med verksinterna åtgärder. Ändring i ministeriets beslut får inte sökas genom besvär."

16 §. Statens regionförvaltning i landskapet Åland. Utskottet påpekar att statens ämbetsverk på Åland är ett namn och bör följaktligen skrivas med stor bokstav i den svenska versionen av 16 § 1 mom., alltså "Statens ämbetsverk på Åland". Dessutom bör ordet "direktör" i 3 mom. bytas ut med "chef" som terminologiskt bättre motsvarar den statliga tjänsten i fråga.

2. Lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna

1 kap. Allmänna bestämmelser

3 §. Närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområde och uppgifter. Utskottet föreslår för tydlighetens skull att 1 mom. kompletteras genom att kultur skrivs in i 4 punkten vid sidan av utbildning och kunnande.

4 §. Organisering av närings-, trafik- och miljöcentralerna. Miljöutskottet föreslår i sitt utlåtande att förvaltningsutskottet ska ändra 3 mom. i denna paragraf i lagförslag 2 så att där också hänvisas till uppgiften enligt 3 § 2 mom. 3 punkten att bevaka ett allmänt intresse.

I propositionens förslag till 4 § 3 mom. står det att skötseln av närings-, trafik- och miljöcentralernas tillsynsuppgifter enligt 3 § 1 mom.

10 punkten ska organiseras så att en opartisk behandling av ärendena tryggas.

Förvaltningsutskottet anser att miljöutskottets kompletteringsförslag är motiverat med hänsyn till att det i 3 § 2 mom. 3 punkten föreskrivs att närings-, trafik- och miljöcentralerna ska bevaka allmänintresset i miljö- och vattenärenden. Förvaltningsutskottet föreslår följaktligen att 4 § 3 mom. preciseras som följer: "Skötseln av närings-, trafik- och miljöcentralernas tillsynsuppgifter enligt 3 § 1 mom. 10 punkten och 2 mom. 3 punkten ska organiseras så att en opartisk behandling av ärendena tryggas."

4 kap. Särskilda bestämmelser

20 §. *Avgörande av ärenden i vissa fall.* Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande och kommentarerna i de allmänna motiven föreslår förvaltningsutskottet följande lydelse för paragrafen: *Om det finns uppenbar risk för att en opartisk behandling av ett förvaltningsärende som hör till en närings-, trafik- och miljöcentralers verksamhetsområde och som gäller tillsyn, åläggande av skyldigheter eller beviljande av rättigheter äventyras för att centralen också är eller har varit part i ärendet, ska centralen begära att det ministerium som avses i 8 § utser en annan närings-, trafik- och miljöcentral att behandla och avgöra ärendet, om en opartisk behandling inte går att ordna med enhetsinterna åtgärder. Ändring i ministeriets beslut får inte sökas genom besvär."*

3. Lag om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken

Den föreslagna 2 § gäller behandlingen av ärenden vid regionförvaltningsverken. De som bereder och avgör ärenden ska ha den juridiska, tekniska och naturvetenskapliga sakkunskap som ärendets art förutsätter. Enligt paragrafen avgörs ärendena på föredragning i sammansättning med en enda avgörare eller i en kollegial sammansättning.

I 3 § finns bestämmelser om sammansättningen vid avgörande. I en sammansättning med en enda avgörare avgörs ärendet av chefen för an-

svarsområdet eller av någon annan tjänsteman inom ansvarsområdet som chefen har förordnat. Utskottet vill poängtera att om ärendets eller projektets art och omfattning eller dess betydande konsekvenser eller andra särskilda orsaker kräver det, måste ärendet enligt 3 § 2 mom. avgöras i en kollegial sammansättning. Om ledamöterna i en sammansättning med två ledamöter är oeniga om hur ärendet ska avgöras, ska det överföras för avgörande i en sammansättning med tre eller flera ledamöter.

7. Lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

Det är tänkt att en nya lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (RP 174/2009 rd) ska träda i kraft den 1 januari 2010. I den finns också bestämmelser som rör regionförvaltningsreformen. Genom den lagen upphävs den gamla lagen med samma namn (635/1998). Därför föreslår utskottet att lagförslag 7 förkastas.

9. Lag om ändring av regionutvecklingslagen

Avsikten är att den gällande regionutvecklingslagen (602/2002) ska ersättas av en ny lag om utveckling av regionerna (RP 146/2009 rd) den 1 januari 2010. Därför föreslår utskottet att riksdagen förkastar lagförslag 9. I samband med behandlingen av proposition RP 146/2009 rd kommer utskottet att uttala sig närmare om bl.a. landskapsförbundens ställning i reformen.

10. Lag om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform

1 §. *Författningar som träder i kraft.* Efter som utskottet föreslår att lagförslag 7 och 9 ska förkastas, bör dessa lagförslag strykas i införandelagens 1 §.

7 §. *Övergångsbestämmelser om anhängiga ärenden när det gäller närings-, trafik- och näringscentraler.* Tanken har varit att ärenden som gäller sådana operativa program inom må-

let regional konkurrenskraft och sysselsättning och målet europeiskt territoriellt samarbete som medfinansieras genom Europeiska regionala utvecklingsfonden ska flyttas över från länsstyrelserna till landskapsförbunden. Men på denna punkt finns det en lucka i 7 §.

Utskottet föreslår därför att 7 § får följande formulering: "När denna lag träder i kraft övergår ärenden som är anhängiga vid länsstyrelserna, arbets- och näringscentralerna, vägdistriktet, Sjöfartsverkets enhet för förbindelsefartygstrafik och de regionala miljöcentralerna samt före lagens ikraftträdande ingångna avtal och förbindelser liksom de rättigheter och skyldigheter som följer av dem, vilka enligt lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna hör till närings-, trafik- och miljöcentralerna, till den motsvarande, regionalt behöriga närings-, trafik- och miljöcentralen. *Ärenden som är anhängiga vid länsstyrelserna och som rör sådana operativa program inom målet regional konkurrenskraft och sysselsättning och målet europeiskt territoriellt samarbete som medfinansieras genom Europeiska regionala utvecklingsfonden övergår emellertid till regionalt behörigt landskapsförbund.*"

12 §. *Inrättande och tillsättande av vissa tjänster.* Enligt information till utskottet skulle tjänsterna som chef för den serviceenhet som nämns i 18 § i lagen om regionförvaltningsverken och åtminstone för de enheter som svarar för förvaltningstjänster behöva inrättas och tillsättas innan reformen träder i kraft.

Utskottet föreslår därför att 12 § 2 mom. godkänns med följande lydelse: "Innan denna lag träder i kraft kan finansministeriet inrätta tjänsterna som chef för ett ansvarsområde vid ett regionförvaltningsverk och arbets- och näringsministeriet inrätta tjänsterna som chef för ett ansvarsområde vid en närings-, trafik- och miljöcentral, *tjänsterna som chef för den serviceenhet som nämns i 18 § i lagen om regionförvaltningsverken och i 23 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna, tjänsterna som chef för den enhet vid ett regionförvaltningsverk och vid en närings-, trafik- och miljöcentral som*

svarar för förvaltningstjänster och de tjänster som inrättas i stället för de tjänster som dras in enligt 11 § 1 mom. De ministerier eller myndigheter inom centralförvaltningen som avses i 10 § i lagen om regionförvaltningsverken och i 8 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna kan innan denna lag träder i kraft utnämna tjänstemännen till de tjänster som avses ovan när tjänsterna första gången tillsätts. När tjänsterna tillsätts första gången får de tillsättas utan att de förklaras lediga."

13 §. *Övergångsbestämmelser om överföring av personal till landskapsförbund.* Utskottet föreslår att det i 1 mom. endast ska hänvisas till tjänstemän som på länsstyrelserna har hand om uppgifter som gäller Europeiska regionala utvecklingsfonden. Den lag som nämns i momentets första mening kommer nämligen att byta namn den 1 januari 2010 (RP 146/2009 rd). Paragrafinnehållet påverkas inte av denna tekniska ändring.

Utskottet föreslår dessutom att 1 mom. ändras så att tjänstemännen får ge sitt samtycke till överflyttning från länsstyrelserna till landskapsförbunden som tjänsteinnehavare före den 1 januari 2010. Tjänsterna vid länsstyrelserna dras in när regionförvaltningsreformen träder i kraft.

Lagstiftningsordning

Utskottet har på behörigt sätt beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar till 15 § i lagförslag 1 och 20 § i lagförslag 2 och därmed kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

Utskottet föreslår

att lagförslag 3—6 och 8 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1, 2 och 10 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att lagförslag 7 och 9 förkastas och

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

1.

Lag
om regionförvaltningsverken

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.	nisteriet eller den utnämmande myndigheten inom centralförvaltningen ska innan beslutet fattas höra andra ministerier eller myndigheter inom centralförvaltningen som deltar i styrningen av verksamheten inom ansvarsområdet samt regionförvaltningsverket. (2 och 3 mom. som i RP)
Allmänna bestämmelser	
1—6 § (Som i RP)	
2 kap.	
Styrning och ledning av regionförvaltningsverken	3 kap.
7—13 § (Som i RP)	Särskilda bestämmelser
14 §	15 §
<i>Tillsättning av tjänster</i>	<i>Avgörande av ärenden i vissa fall</i>
Statsrådet utnämner direktören för ett regionförvaltningsverk för viss tid på framställning av finansministeriet. Cheferna för ett regionförvaltningsverks ansvarsområden, med undantag av cheferna för ansvarsområdena för polisväsendet och arbetarskyddet, utnämns för viss tid. <i>Cheferna för ansvarsområdena och chefen för den serviceenhet för den språkliga minoriteten som nämns i 18 §</i> utnämns av det ministerium som bär huvudansvaret för styrningen av verksamheten inom ansvarsområdet eller av den myndighet inom centralförvaltningen för vilken styrningen särskilt föreskrivits. Det utnämmande mi-	Om det finns uppenbar risk för att en opartisk behandling av ett förvaltningsärende som hör till ett regionförvaltningsverks verksamhetsområde och som gäller tillsyn, åläggande av skyldigheter eller beviljande av rättigheter äventyras för att verket också är eller har varit part i ärendet, ska verket begära att det ministerium som avses i 10 § utser ett annat regionförvaltningsverk att behandla och avgöra ärendet, om en opartisk behandling inte går att ordna med verksinterna åtgärder. Ändring i ministeriets beslut får inte sökas genom besvär.
	16—24 § (Som i RP)

2.

Lag**om närings-, trafik- och miljöcentralerna**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.	2 kap.
Allmänna bestämmelser	Styrning och ledning av närings-, trafik- och miljöcentralerna
1 och 2 § (Som i RP)	6—12 § (Som i RP)
3 §	3 kap.
<i>Närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområde och uppgifter</i>	Arbets- och näringsbyråer
Närings-, trafik- och miljöcentralerna sköter inom följande verksamhetsområden de uppgifter som särskilt föreskrivits för dem:	13—19§ (Som i RP)
(1—3 punkten som i RP)	4 kap.
4) utbildning, kunnande <i>och kultur</i> ,	Särskilda bestämmelser
(5—12 punkten som i RP)	20 §
(2 och 3 mom. som i RP)	<i>Avgörandet av ärenden i vissa fall</i>
4 §	<i>Om det finns uppenbar risk för att en opartisk behandling av ett förvaltningsärende som hör till en närings-, trafik- och miljöcentralers verksamhetsområde och som gäller tillsyn, åläggande av skyldigheter eller beviljande av rättigheter äventyras för att centralen också är eller har varit part i ärendet, ska centralen begära att det ministerium som avses i 8 § utser en annan närings-, trafik- och miljöcentral att behandla och avgöra ärendet, om en opartisk behandling inte går att ordna med enhetsinterna åtgärder. Ändring i ministeriets beslut får inte sökas genom besvär.</i>
<i>Organisering av närings-, trafik- och miljöcentralerna</i>	
(1 och 2 mom. som i RP)	
Skötseln av närings-, trafik- och miljöcentralernas tillsynsuppgifter enligt 3 § 1 mom. 10 punkten <i>och 2 mom. 3 punkten</i> ska organiseras så att en opartisk behandling av ärendena tryggas.	
5 § (Som i RP)	

21—27 §
(Som i RP)

10.

Lag

om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Författningar som träder i kraft

Följande lagar träder i kraft den 1 januari 2010:

- (1—6 punkten som i RP)
- (7 punkten *utesl.*)
- (7 punkten som 8 punkten i RP)
- (9 punkten *utesl.*)

2—6 §
(Som i RP)

7 §

Övergångsbestämmelser om anhängiga ärenden när det gäller närings-, trafik- och miljöcentraler

När denna lag träder i kraft övergår ärenden som är anhängiga vid länsstyrelserna, arbets- och näringscentralerna, vägdistrikten, Sjöfartsverkets enhet för förbindelsefartygstrafik och de regionala miljöcentralerna samt före lagens ikraftträdande ingångna avtal och förbindelser liksom de rättigheter och skyldigheter som följer av dem, vilka enligt lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna hör till närings-, trafik- och miljöcentralerna, till den motsvarande, regionalt behöriga närings-, trafik- och miljöcentralen. *Ärenden som är anhängiga vid länsstyrelserna och som rör sådana operativa program inom målet regional konkurrenskraft och sysselsättning och målet europeiskt territoriellt*

samarbete som medfinansieras genom Europeiska regionala utvecklingsfonden övergår emellertid till regionalt behörigt landskapsförbund.

8—11 §
(Som i RP)

12 §

Inrättande och tillsättning av vissa tjänster

(1 mom. som i RP)

Innan denna lag träder i kraft kan finansministeriet inrätta tjänsterna som chef för ett ansvarsområde vid ett regionförvaltningsverk och arbets- och näringsministeriet inrätta tjänsterna som chef för ett ansvarsområde vid en närings-, trafik- och miljöcentral, *tjänsterna som chef för den serviceenhet som nämns i 18 § i lagen om regionförvaltningsverken och i 23 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna, tjänsterna som chef för den enhet vid ett regionförvaltningsverk och vid en närings-, trafik- och miljöcentral som svarar för förvaltningstjänster* och de tjänster som inrättas i stället för de tjänster som dras in enligt 11 § 1 mom. De ministerier eller myndigheter inom centralförvaltningen som avses i 10 § i lagen om regionförvaltningsverken och i 8 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna kan innan denna lag träder i kraft utnämna tjänstemännen till de tjänster som avses ovan när tjänsterna första gången tillsätts. När tjänsterna tillsätts första gången får de tillsättas utan att de förklaras lediga.

13 §

Övergångsbestämmelser om överföring av personal till landskapsförbund

De tjänstemän som är anställda hos länsstyrelserna och sköter (*utesl.*) uppgifter i anslutning till Europeiska regionala utvecklingsfonden (*utesl.*) överförs, när denna lag träder i kraft, till landskapsförbunden som tjänsteinnehavare vid landskapsförbunden i uppgifter som motsvarar de tidigare, om de har samtyckt till överföringen *innan denna lag träder i kraft*. Deras

tjänster vid länsstyrelserna dras in när denna lag träder i kraft. Vid indragningen av tjänsterna upphör de tjänsteförhållanden som baserat sig på dem utan uppsägning. Arbets- och näringsministeriet beslutar om placeringen av personal vid landskapsförbunden. Ministeriet ska höra de berörda landskapsförbunden före beslutsfattandet.

(2 mom. som i RP)

14—16 §
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att riksdagen senast 2012 får en ingående redogörelse om hur regionförvaltningsreformen verkstälts och utfallit bl.a. med avseende på 1) reformens mål, 2) verkens och centralernas verksamhetsidé, ansvarsområde och uppgifter, 3) hur regionindelningen fungerar, 4) vilket genomslag kund- och medborgarorienteringen fått och om tjänster, språkliga tjänster inbegripna, finns att

tillgå, 5) styrsystem och ledning, 6) ekonomiska resurser och personalens ställning, 7) produktivitet och effektivitet, 8) om behandlingen av ärendena skett oberoende och opartiskt och om rättssäkerheten tillgodosetts, 9) hur myndighetssamarbetet fungerar på och mellan olika förvaltningsnivåer och 10) vilket genomslag regionernas uttalade vilja får i statens åtgärder, och i förekommande fall redan tidigare vidtar åtgärder som uppföljningen av reformen ger upphov till.

Helsingfors den 22 oktober 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tapani Tölli /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Juha Hakola /saml
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna
Pietari Jääskeläinen /saf
Oiva Kaltiokumpu /cent

Timo V. Korhonen /cent
Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
ers. Satu Taiveaho /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION 1

Motivering

Reformen av regionförvaltningen är ett angeläget projekt vars mål vi förbundet oss vid. Syftet med reformen var att demokratisera den statliga regionförvaltningen och fördela uppgifterna mellan myndigheterna utifrån ett kundorienterat perspektiv. Dessutom skulle förvaltningen samlas för att ge synergieffekter. Men i den föreliggande propositionen har man inte gett sig tid att klarlägga vilka effekter förändringarna i regionförvaltningen får. Vi anser att århundradets viktigaste förvaltningsreform hade krävt en mer övergripande beredning där hänsyn hade tagits till olika konsekvensbedömningar. Behandlingen i riksdagen har trots den snäva tidsplanen förlöpt bra, men från såväl utskott som sakkunniga har kommit oklara och motsägelsefulla signaler om hur lagen de facto kommer att utfalla. Därför anser vi att propositionen bör återsändas för ny beredning utifrån behandlingen i utskott. Den bevakning som förvaltningsutskottet föreslår är nödvändig, men det torde vara givet att de verksamhetsstrukturer som uppstår efter att lagen antagits lätt etablerar sig och att det då är avsevärt svårare att göra nödvändiga ändringar i efterskott. I denna situation föreslår vi att lagförslaget förkastas. Eftersom översynen av statsförvaltningen inte får stanna av, bör författningsberedningen fortsätta parlamentariskt med invägande av de motsättningar som avslöjades under riksdagsbehandlingen och med särskild fokus på följande frågor.

Ett självständigt arbetarskydd

Organiseringen av arbetarskyddsförvaltningen i Finland styrs av internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention 81, som föreskriver att arbetarskyddsmyndigheten ska vara oberoende och opartisk i sitt arbete och att andra uppgifter som eventuellt anförtros arbetarskyddsinspektörerna inte får inkräkta på deras egentliga uppgift. Arbetarskyddets självständighet kan även-

tyras om propositionen antas. I regionförvaltningsreformen kommer arbetarskyddets ansvarsområde att överföras på regionförvaltningsverken. Enligt information till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet vill man samtidigt skapa kontaktytor för samarbete mellan de olika ansvarsområdena. Men de nya samverkansmöjligheterna får inte tära på de anslag och den tid som avsatts för arbetarskyddsdistriktens egna uppdrag.

Vi anser också att det kommer att slå hårt mot arbetarskyddet när produktivetsprogrammet på ett osmidigt sätt skär i arbetarskyddsdistriktens personal med närapå 40 procent under de närmaste åren samtidigt som arbetarskyddsfunktionerna regionaliseras. Genom att arbetarskyddsdistriktet splittras upp regionalt försvåras deras hittills goda samarbete med arbetsgivar- och arbetstagarsektorn. Regeringen skulle med övertygande siffror ha motiverat vilken nytta som kan utvinnas med att regionalisera arbetarskyddsförvaltningen. Men eftersom inga ansatser gjorts för att utvärdera effekterna, anser vi att arbetarskyddet helt bör lämnas utanför reformen.

De anställdas rättigheter

Regeringen skulle i sin proposition ha redogjort för hur statsrådets personalprinciper (23.3.2006) iakttas i situationer där en tjänst efter en övergångsperiod på tre år flyttas över till ett annat pendlingsområde och tjänsteinnehavaren vägrar att flytta från sitt pendlingsområde. Vad händer om en person som inte kan flytta med sin tjänst inte kan erbjudas motsvarande uppgifter inom det gamla pendlingsområdet? Den frågan ger propositionen inget svar på. I sådana fall bör det övervägas om verksamhetsstället kunde finnas kvar inom pendlingsområdet, förutsatt att det inte inkräktar på arbetsuppgifternas innehåll. Hörande av personalen och deras möjligheter att påverka sitt jobb är något som också negligerats allvarligt under hela den tid regionförvaltningsprojektet pågått. För att trygga personalens ställ-

ning kunde ett förfarande som det i kommun- och strukturreformen vara lämpligt. Personalens ställning blir inte heller bättre av sparbetet i produktivhetsprogrammet. Projektet bör genomföras med hänsyn till att det finns tillräckligt med personal, att tjänstekollektivavtalen fortsätter gälla i den nya organisationen och att de visstidsanställda får en starkare ställning än vad regeringen föreslagit.

Vägdistriktet

Strukturömläggningen bjuder på en extra stor utmaning för vägförvaltningen. Vägförvaltningen upphör som organisation vid utgången av detta år och förvaltningen sammanslås med Trafikverket. Samtidigt blir vägdistriktet ett ansvarsområde vid de nya närings-, trafik- och miljöcentralerna. Den administrativa styrningen av dessa centraler hör till arbets- och näringsministeriet medan den operativa styrningen i fråga om bl.a. trafik och trafikleder hör till kommunikationsministeriet. Styrningen av resurser och innehåll splittras med andra ord. En ansvarsfull vägförvaltning kräver att vägdistriktet införlivas med Trafikverket som regionala förvaltningsenheter.

En oavhängig miljöförvaltning

Att den strategiska styrningen av miljöförvaltningen i propositionen anförtrots närings-, trafik- och miljöcentralerna innebär att denna förvaltning i slutändan blir underställd arbets- och näringsministeriet. Uppläggningsenheten utgör ett hot mot ett oavhängigt miljö- och naturskydd. Samtidigt får landskapsförbunden mer att säga till om när det gäller miljöplaner. Men inga garantier ges att miljökunskandet överflyttas till beredningen av planer på landskapsförbunden. Vi instämmer i den oro som miljöutskottet uttrycker i sitt utlåtande till förvaltningsutskottet över det allvarliga hotet lagförslaget utgör mot en oavhängig och självständig miljöförvaltning. Ingen har heller sett till att samarbetet och informationssystemen mellan de kommunala miljöskyddsmyndigheterna och de regionala statliga myndigheterna faktiskt fungerar. Miljöförvaltningens resurser måste som miljöutskottet påpe-

kar tryggas. Vi anser att förvaltningsutskottet med större emfas skulle ha krävt att resurserna tryggas.

Ungdomar, bibliotek och idrott

Kulturutskottet framhåller i sitt enhälliga utlåtande att det är ett dåligt alternativ att bryta ut biblioteks-, ungdoms- och idrottsfrågorna ur regionförvaltningsmyndigheternas övriga allmänbildande uppgifter. Enligt propositionen är det regionförvaltningsverken som ska utvärdera basservicen. Men på andra myndigheter skulle sakkunniga också vara tvungna att se till att bas-tjänster tillhandahålls inom sektorerna i fråga. Konstellationen är inte bra med tanke på att medborgarna ska behandlas på samma sätt och ha tillgång till basservice på lika villkor. Utskottet föreslår därför att biblioteks-, idrotts- och ungdomsfrågor i likhet med andra allmänbildande frågor förläggs till regionförvaltningsverken. Utskottet noterar också att kultur inte nämns i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna. Dessutom anser utskottet enhälligt att för att säkerställa att kriterierna är samordnade och stärker det samlade systemet ska undervisningsministeriet fortsatt få utnämna de regionala konstkommisionerna och uppgiften inte ges åt landskapsförbunden. Enligt vår mening finns det gott fog för kulturutskottets enhälliga förslag.

Att leda centralerna som särskilt uppdrag

Regeringen föreslår att direktören för en närings-, trafik- och miljöcentral ska basa för hela ämbetsverket vid sidan av sitt eget uppdrag. Vi menar att det inom ett så pass viktigt administrativt ansvarsområde är nödvändigt att det finns en direktör i huvudsyssla. Det är motiverat med tanke både på organisationens interna verksamhet och dess genomslag i samhället. Den halvdana ställning direktören skulle ha enligt propositionen i kombination med den extremt strama tidsplanen för beredning av reformen leder ur ett medborgar-, företags- och organisationsperspektiv till en ännu mer invecklad och diffus förvaltningsstruktur.

Språkliga rättigheter

Förslaget i propositionen att Mellersta Österbottnen ska hänföras till Uleåborg har kritiserats särskilt med tanke på de språkliga rättigheterna. I 122 § i grundlagen sägs det att en indelning i sinsemellan förenliga områden ska eftersträvas när förvaltningen organiseras så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att statens skyldighet att tillgodose de grundläggande rättigheterna förutsätter att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna. För Mellersta Österbottnen faller det sig avsevärt naturligare att bli hänförd till Vasaregionen, där det redan finns svenskspråkig service för den svenskspråkiga befolkningen. Karleby bör alltså också i fortsättningen höra till Österbottens samarbetsområde.

Rättssäkerheten

Propositionen har beretts utan att tillräcklig hänsyn tagits till hur människors och företags ärenden kommer att avgöras och rättssäkerheten fungera efter reformen. När exempelvis tillsynen och styrningen i fråga om grundläggande rättigheter flyttas över från länsstyrelserna till olika myndigheter såsom Tillstånds- och tillsynsverket för social och hälsovården (Valvira) bidrar det till att minska resurserna för den regionala tillsynen ute på fältet. Samtidigt som resurserna för tillsyn och styrning krymper ställs tillsynen inför större utmaningar när kommunerna allt mer anlitar privata tjänstetillhandahållare. En splittring av tillsyns- och styrningsuppgifterna i kombination med resursbrist kan äventyra medborgarnas rättssäkerhet. Ändå hör social- och hälsovårdstjänsterna till de tjänster som fortlöpande uppvisat allvarliga brister bland annat när det gäller äldreomsorgen. Propositionen är problematisk också då den splittrar tillsynen över den grundläggande utbildningen. Länsstyrelserna har haft en given myndighetsposition i medborgarnas ögon. Nu övertas rollen av en lång rad olika tillsynsmyndigheter. I propositionen har Valvira och regionförvaltningsverken inte getts tillräckligt med resurser för att kunna styra

och övervaka medborgarnas rättigheter. Problemet kommer att tillspetsas vid övergången från det gamla till det nya systemet då kunskapskedjan svårligen kan hindras brista.

Rättsskyddet i miljötillståndsärenden kommer att sättas på hårt prov, framgick det under utskottsbehandlingen. Under beredningsfasen hördes t.ex. inte högsta förvaltningsdomstolen, som är en mycket viktig överklagandeinstans i miljötillståndsärenden. Enligt yttrande från högsta förvaltningsdomstolen till utskottet avspeglar sig svagheten i beredningen direkt i lagförslagen. I den nya ämbetsverksstrukturen kommer det att uppstå en tydlig spänning mellan de olika myndighetsrollerna med den konsekvensen att domstolarna blir överlupna av arbete. Det här en sak till som man inte räknat med i konsekvensbedömningen. Högsta förvaltningsdomstolen förutspådde under sakkunnigutfrågningen att nivån på beslutsfattandet kommer att sjunka som en direkt följd av de föreslagna lagarna, och när det brister i förstainstansavgörandena hopar sig ärendena i högre överklagandeinstanser. Dessutom kommer pressen på den högsta instansen att öka i och med att propositionen inte erbjuder någon lösning på det spänningsladdade förhållandet mellan olika myndigheter i vissa miljöfrågor. Man kan med andra ord vänta sig att ändring söks i högsta instans när intressekonflikter uppstår. För enskilda medborgare och företag betyder det i värsta fall att rättssäkerheten äventyras allvarligt när den sammantagna behandlingen oväntat börjar dra ut på tiden.

Sammanfattning

Trots att reformen också handlar om att ge landskapsförbunden nya uppgifter, borgar propositionen inte för att förbunden får tillräckligt med resurser och den kompetens som behövs för att ta hand om dem. Enligt vår mening skulle man redan nu ha sett till att centraler med ett enda ansvarsområde, dvs. Vasa och Björneborg, får behålla de nuvarande regionala tjänsterna. Överlag bör man i reformen ordna med att kundresorna blir skäligen. Regionförvaltningsreformen är av uppräknade skäl en halvmesyr när den gäller de substansfrågor som behandlats ovan. Lagför-

slagen hade varit innehållsligt bättre om beredningstiden hade varit längre. Projektet är så vittgående att man i beredningen skulle ha bedömt vilka konsekvenser det får för den parallellt löpande kommun- och strukturreformen. Man har inte heller fullt ut tagit hänsyn till den häftiga strukturuomvandlingen i samhället, inte heller till hur kommun- och strukturreformen framskrider och inte till att behovet av service hela tiden ökar. Vi anser att beredningen skulle ha skett parlamentariskt, på samma sätt som i stora förvaltningsreformer hittills. Trots att man under beredningen hört regionala aktörer på en rätt bred skala, har man i propositionen inte lyckats

väva in de varierande åsikter som förfäktats. Därför har riksdagen tvingats ta ställning till en lång rad inkonsekvenser. Lagförslaget bör bearbetas med hänsyn till det som sägs i förvaltningsutskottets betänkande och de innehållsliga kommentarerna ovan. Om den i hast tillkomna propositionen godkänns i sin ofullständigt beredda lydelse får vi en otydligare och från medborgarna distanserad regionförvaltningsstruktur.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 22 oktober 2009

Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd

Raimo Piirainen /sd
Satu Taiveaho /sd

RESERVATION 2

*Motivering***1. En snårig och centraliserad förvaltning försämrar servicen i regionerna och regionernas inflytande över servicen**

Det allmänna syftet med regeringens proposition är att få till stånd en medborgar- och kundtillvänd statlig förvaltning som fungerar effektivt och bra. Syftet är lovvärt, men det går knappast att nå med den här propositionen. Flera sakkunniga som utskottet hört om propositionen, liksom också riksdagens övriga utskott och de sakkunniga som hörts i dem har uttalat sina farhågor för vad den nya regionförvaltningen kommer att innebära för medborgarnas rättsskydd och tillgången till tjänster. Samma frågor har tagits upp i oppositionens otaliga avvikande meningar i utskottens utlåtanden (ShUU 13/2009 rd — avvikande mening).

Ett viktigt mål för regeringen i regionförvaltningsreformen är att stärka landskapsförbundens ställning. Det framgår av utskottets betänkande att landskapsförbunden genom reformen ska tillföras uppgifter som "kan ge det regionala utvecklingsarbetet och regionernas uttalade vilja större genomslag och främja genomförandet" (!). Problemet är bara att medborgarna för tillfället inte har något direkt medinflytande över vare sig landskapsmötenas eller landskapsfullmäktiges sammansättning. Det nuvarande sättet att välja dem stämmer dåligt överens med medborgarnas åsikter och ger inte nödvändigtvis partierna representantplatser i landskapsförvaltningen från de kommuner där de har det största väljarunderlaget. Det resulterar i att den politiska representativiteten i landskapsförvaltningen ställs inför ett slags proportionalitetsproblem. Samma problem drabbar samkommunerna. Den nuvarande landskapsförvaltningen representerar en förgången tid och ett bipolärt tänkesätt: Å ena sidan är landskapet fortfarande lika med samverkan mellan självständiga kommuner och

å andra sidan ett organ som har hand om nya överkommunala uppgifter.

Det råder ett demokratiunderskott i landskapsförbunden. Landskapsförvaltningen har utvecklats och fått fler befogenheter i många år utan att det har förts någon offentlig debatt om hur landskapsfullmäktige borde väljas framför allt för den överkommunala landskapsförvaltningen. För tillfället väljs landskapsfullmäktige i många landskap på förslag av partiernas distriktsrepresentanter — i första hand distriktssekreterarna — vid kommunernas representantmöten med hänsyn till att sammansättningen ska uppfylla kraven i kommunallagen (86 a § i kommunallagen, 15.10.1999/10). Valet av ledamöter i landskapsfullmäktige bör flyttas över på dem som har rätt att rösta i kommunalval.

1.1. En olämplig uppdelning av kulturväsendet och ändringarna i konstförvaltningen

Kulturutskottet pekar i sitt utlåtande på det missförhållandet med propositionen att en del av kulturväsendet kan komma att splittras upp på olika myndigheter på ett sätt som inte gynnar helheten. Utskottet vill särskilt understryka att verksamheten för barn och unga bör ordnas så att arbetet ses i ett helhetsperspektiv med fokus på barnens och de ungas bästa. I utlåtandet nämns vidare att personalutbildningen inom undervisningssektorn kommer att delas upp mellan två myndigheter (KuUU 8/2009 rd). Enligt de sakkunniga som kulturutskottet har hört är det ett klart dåligt alternativ att biblioteks-, ungdoms- och idrottsväsendet ska avskiljas från regionförvaltningsverken — bl.a. den allmänbildande utbildningen. Det handlar ju om att garantera lika tillgång till basservice och grundläggande kulturella rättigheter (KuUU 8/2009 rd).

Vidare pekar kulturutskottet på vad propositionen betyder för konstförvaltningen. Regeringens förslag är att landskapsförbunden i stället för undervisningsministeriet ska förordna medlemmarna i de regionala konstkommissionerna i sina

verksamhetsområden bland dem som har föreslagits av regionala organisationer och inrättningar efter att ha hört dessa.

De statliga regionförvaltningsmyndigheterna ska alltså ha expertorgan som utses av landskapsförbunden. Konstförvaltningen omorganiserades i början av 2008 och då flyttades den administrativa personalen vid de regionala konstkommissionerna och resultatstyrningen av de regionala konstkommissionerna till Centralkommissionen för konst och rätten att utnämna medlemmar till de regionala konstkommissionerna till undervisningsministeriet. Ändringen förbättrade den innehållsliga synkroniseringen och samordningen samtidigt som man kunde bygga ut det brett förankrade konstpolitiska strategiarbetet (KuUU 8/2009 rd). Kulturutskottet föreslår att förvaltningsutskottet ändrar propositionen på den punkten att det fortfarande är undervisningsministeriet som tillsätter de regionala konstkommissionerna (KuUU 8/2009 rd).

1.2. Styrsystemet inom social- och hälsovården är stökigt

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bedömer i sitt utlåtande att reformen har haft en mycket snäv tidsplan. Det poängterar att medborgarna måste garanteras tillgång utan besvär till olika förvaltningsområdens tjänster också när reformen inleds (AjUU 12/2009 rd).

Det är vår uppfattning att regionförvaltningsverkens styrsystem för social- och hälsovården blir invecklat i praktiken om det utformas som regeringen föreslår. Det finns flera olika nivåer av styrning som är svåra att greppa (1. strategidokument, 2. strategiskt dokument för resultatmål och 3. operativt dokument för resultatmål). Styrningen kommer att binda upp resurserna för enskilda förvaltningsområden redan på centralförvaltningsnivå och därmed förstärks "korvstoppsselementet" ännu mer i regionförvaltningen. Styrsystemet är så stökigt och teoretiskt att det ger upphov till flerdubbel och överlappande rapportering och den tid det tar är bort från själva substansfrågorna. Specialuppgifterna, som personalplanering och myndigheternas budgetering, som koncentrerats på rikstäckande

nivå undergräver myndigheternas oberoende och självständiga regionala medinflytande (ShUU 13/2009 rd — avvikande mening).

1.3. Natur- och miljöskyddet underordnas arbets- och näringspolitisk styrning

För miljöförvaltningen är det största problemet med regeringens proposition om regionförvaltningen att natur- och miljöskyddet blir partipolitiska frågor och underordnas det regeringsprogram som råkar vara gällande. Den strategiska planeringen och styrningen liksom också ledningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna styrs av arbets- och näringsministeriet (lagförslag 2, 6—8 §) (MiUU 25/2009 rd — avvikande mening).

Enligt propositionen sörjer arbets- och näringsministeriet för "styrningen av centralens gemensamma funktioner och övriga åtgärder som är nödvändiga med tanke på en enhetlig verksamhet inom centralen" (8 §). Dessutom ger propositionen stora möjligheter att utnyttja förordningar av statsrådet bl.a. när det gäller ansvarsområdet för miljö och naturresurser. Bemyndigandet att utfärda förordning bör preciseras i propositionen, så som den sakkunnige från justitieministeriet föreslagit i miljöutskottet (MiUU 25/2009 rd — avvikande mening).

Regeringens mål förefaller att vara en tvångsmässig koncentrerings av beslutsfattandet genom att finansministeriet spänts för den strategiska planeringen med uppdraget att genomföra regeringens strategidokument och strategiska resultatmål vid regionförvaltningsverken (8 § i lagförslag 1). Närings-, trafik- och miljöcentralerna centraliseras med hjälp av begreppsapparaten för strategisk "planering och styrning" under arbets- och näringsministeriets ledning (6—7 § i lagförslag 2) (MiUU 25/2009 rd — avvikande mening).

Vi anser att propositionen äventyrar ett oberoende miljö- och naturskydd om de införlivas med närings-, trafik- och miljöcentralerna under arbets- och näringsministeriet. Miljöutskottet noterar problemet och understryker att det gäller "att säkerställa en opartisk behandling vid nä-

rings-, trafik- och miljöcentralerna" (s. 11) (MiUU 25/2009 rd — avvikande mening).

Miljöutskottet fäster också uppmärksamhet vid reformens omfattning och tidsplan. Det har gjorts en bristfällig analys av det som är speciellt med beslutssystemet för behandling av miljö- och vattenärenden (MiUU 25/2009 rd).

2. Servicen i regionerna och den språkliga minoritetens villkor

2.1. Den svenskspråkiga befolkningen i förvaltningsreformen

Kommunikationsutskottet konstaterar att reformen som ursprungligen började med en omstrukturering av förvaltningen i praktiken ser ut att leda till en avsevärd regional förändring i serviceställen. Nylands, Tavastlands, Sydöstra Finlands, Savolax-Karelen, Vasa och Uleåborgs vägdistrikt får nya gränser. Exempelvis ändringarna i distriktsindelningen och den i propositionen mycket knapphändigt motiverade förflyttningen av ett huvudsakligt verksamhetsställe från Vasa till Seinäjoki kan ge upphov till såväl resurs- och kompetensproblem som personalomflyttningar mellan enheter. Förändringarna kan i vissa fall betyda sämre möjligheter för den svenskspråkiga befolkningen i Österbotten att få adekvata tjänster på sitt modersmål (KoUU 19/2009 rd).

Också grundlagsutskottet tar tag i att myndigheternas ändrade ansvarsområden kan få konsekvenser för myndigheternas språkliga status och den vägen indirekt för de språkliga rättigheterna som är tryggade i grundlagen. Enligt 122 § 1 mom. i grundlagen gäller att när statens region- och lokalförvaltning organiseras genom förordning ska en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningens tillgång till tjänster på det egna språket tillgodoses på lika grunder. Av betydelse i sammanhanget är också grundlagens 17 § 2 och 3 mom. om rätten att använda sitt eget språk — finska, svenska eller samiska — hos myndigheter och om skyldigheten för det allmänna att tillgodose landets finskspråkiga

och svenskspråkiga befolknings samhälleliga behov enligt lika grunder (GrUU 21/2009 rd).

Som grundlagsutskottet ser det finns det risk för att möjligheterna för dem som hör till en språklig minoritet att få tillgång till tjänster på sitt eget språk, liksom också deras möjligheter till medinflytande i den regionala förvaltningen över lag, ställs på spel inte minst om den språkliga minoriteten blir en mycket liten grupp i periferin. I princip är åtminstone det ett konstitutionellt problem om det bara finns en enda tvåspråkig kommun inom en myndighets eller centrals verksamhetsområde. I ett sådant fall går det inte i praktiken att tillgodose den språkliga minoritetens faktiska möjligheter att få tillgång till tjänster på samma grunder som den språkliga majoriteten genom att inrätta till exempel serviceenheter för den språkliga minoriteten enligt 18 § i lagförslag 1 och 23 § i lagförslag 2 (GrUU 21/2009 rd).

Grundlagsutskottet understryker att de grundläggande språkliga rättigheterna måste vägas in redan när en områdesindelning och ändringar i den bereds. Reformen gäller hela den statliga regionförvaltningen och då är det angeläget att göra en ingående bedömning av hur man genom olika slag av indelningar kan garantera att den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningen faktiskt kan få tillgång till tjänster på sitt eget språk. Det bästa skulle ha varit att de språkliga konsekvenserna hade bedömts redan innan propositionen överlämnades till riksdagen eller senast under behandlingen i riksdagen. (GrUU 21/2009 rd).

Vid utfrågningen av sakkunniga i förvaltningsutskottet har det visat sig att man på det föredragande ministeriet inte har funderat närmare på hur olika slag av språkliga tjänster ska ordnas i praktiken. Det förefaller som om den språkliga utredning som grundlagsutskottet har krävt inte skulle göras så som utskottet har krävt.

2.2. Principen om samservice i regionförvaltningen

Kommunikationsutskottet ser allvarligt på frågan om tillgång till tjänster på lika villkor i regionerna i framtiden. De nya närings-, trafik- och

miljöcentralerna måste följligen fundera på administrativa lösningar, t.ex. samservicekontor, som garanterar regional och språklig jämlikhet i tillgången till högkvalitativa tjänster. Servicenivån får inte sjunka under övergångsperioden (KoUU 19/2009 rd).

3. Produktivetsprogrammet och regionförvaltningsreformen minskar personalen och servicekapaciteten

3.1. Regionförvaltningsreformen är ett led i statens produktivetsprogram

Reformen av regionförvaltningen minskar personalen åtminstone indirekt: i sitt rambeslut för 2009 meddelar regeringen att regionförvaltningsreformen ska vara ett av verktygen för att höja produktiviteten i statsförvaltningen. År 2007 fanns det 8 000 anställda inom regionförvaltningen. Enligt propositionen kommer personalen vid regionförvaltningsmyndigheterna 2010—2015 att minska med 640 årsverken. Målet betyder att inemot 20 procent av den nuvarande personalen ska bort (ShUU 13/2009 rd — avvikande mening).

3.2. Regionförvaltningsreformens konsekvenser för social- och hälsovårdens resurser

De tilltänkta regionförvaltningsverkens möjligheter att klara av sina lagfästa uppgifter inom social- och hälsovården försämras i väsentlig grad, trots att just social- och hälsovårdstjänsterna är de som också allmänheten vill se bättre tillsyn över. Tillsynen försvåras ytterligare av att regeringen gynnar privata tjänsteleverantörer i kommunerna. Propositionen är för oklar när det gäller regionförvaltningsmyndigheternas arbete, resurser och verksamhetsramarna för länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar som ska införlivas med myndigheterna (ShUU 13/2009 rd — avvikande mening).

3.3. Verksamhetsvillkoren för arbetarskyddet måste säkerställas

Enligt internationella arbetarorganisationen ILO:s konvention ska arbetarskyddet vara oav-

hängigt och självständigt. Arbetarskyddsverksamheten sker i allt väsentligt ute på fältet. Redan nu försöker man inom arbetarskyddet åstadkomma för mycket med för liten personal. Men en satsning på arbetarskyddet betalar sig i form av bättre arbetssäkerhet och mindre svart ekonomi (AjUU 12/2009 rd — avvikande mening I).

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet inskräpper i sitt utlåtande att ansvarsområdet för arbetarskydd inte får tillföras sådana andra uppgifter som kan äventyra ett oberoende arbetarskydd. Verkställigheten måste ske med respekt för ILO-konventionens (nr 81) krav om att arbetarskyddsmyndigheterna inte får tilldelas sådana övriga uppgifter som kan äventyra den adekvata skötseln av övervakningsuppgifterna inom arbetarskyddet (AjUU 12/2009 rd).

Att koppla arbetarskyddsförvaltningen till en regionförvaltningsmyndighet tjänar ingens intressen. Också den föreslagna regionindelningen kommer att resultera i problem och ojämlikhet. Till exempel inom Norra Finland borde service kunna tillhandahållas på tre språk. En stor del av arbetarskyddets inspektionsuppgifter ska koncentreras till Södra Finlands ansvarsområde. Genom regionindelningen blir det svårare att upprätthålla kompetens och specialisering. Av de här orsakerna skulle det vara bra att tänka över en gång till om inte arbetarskyddet mår bäst av att undantas från reformen (AjUU 12/2009 rd — avvikande mening I).

3.4. Resurser och kompetens måste säkerställas i vägförvaltningen

I linje med statens produktivetsprogram har ett gemensamt minskningsmål på 640 årsverken ställts för närings-, trafik- och miljöcentralerna. Men de regionala organisationer som nu ska slå ihop har kommit olika långt i att höja produktiviteten. Vägförvaltningen har lagt ut stödtjänster som IT-tjänsterna på marknaden och den operativa ekonomi- och personaladministrationen på statskontorets servicecentral. Kommunikationsutskottet vill att de produktivetsinsatser som redan gjorts ska vägas in för att programmet inte ska komma åt att minska väghållnings-

resurserna och branschkompetensen i de nya centralerna.

Propositionen har fått ett mycket motstridigt och kritiskt mottagande i olika utskott. Likaså har sakkunniga som utskottet hört uttalat att propositionen i sin nuvarande form inte går ihop med en välfungerande förvaltning. Speciellt oroväckande är de juridiska problem som en representant för Högsta förvaltningsdomstolen pekat på och som skulle uppstå om lagförslagen går igenom. Det skulle uppstå en helt ny typ av juridisk struktur om olika myndigheter slås ihop till

en närings-, trafik- och miljöcentral, hävdar den sakkunniga. Om man gör som regeringen föreslår, flyttas problemen över på domstolarna och belastar dem i stället.

Följaktligen föreslår vi att lagförslagen i propositionen ska förkastas.

Förslag

Vi föreslår alltså

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 22 oktober 2009

Unto Valpas /vänst
Pietari Jääskeläinen /saf