

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 29/1982-83
med anledning av landskapsstyrelsens fram-
ställning till

- 1) landskapslag om Ålands landskapsstyrelses centrala ämbetsverk,
- 2) landskapslag angående ändring av landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse,
- 3) landskapslag angående ändring av landskapslagen om ärendenas handläggning i landskapsstyrelsen och
- 4) landskapslag om ändring av landskapslagen angående utnämningssbrev för innehavare av landskapet Ålands tjänster och fasta befattningar samt om deras rätt att kvarstå i sin tjänst eller befattning ävensom skyldighet att därifrån avgå.

Landstinget har inbegärt lagutskottets yttrande med anledning av förenämnda framställning. Utskottet har i ärendet hört lantrådet Folke Woivalin, kanslichefen Gunnar Jansson, finanschefen Dan Eriksson, socialchefen Bengt Linde, utbildningschefen Börje Karlsson, chefen för näringsavdelningen Tor Mattsson, överingenjören Anders Lindholm, landskapsantikvarien Stig Dreijer, landskapsarkivarien Bjarne Henriksson, miljöförvaltarens Håkan Kulves, fiskeriintendenten Carl Storå samt huvudförtroendemannen för TOC-TÅ, överbyggmästaren Bengt Dahlén och får i anledning härav vördsamt anföra följande.

Framställningen innehåller förslag till en ny ämbetsverkslag, som skulle ersätta den tidigare motsvarande lagen, samt till tre lagändringar som föranleds av det första förslaget. I framställningen till ny ämbetsverkslag föreslås bl.a. vissa preciseringar och omfördelningar av byråernas och tjänstemännens uppgifter, en del nya benämningar, förändringar i fråga om kompetenskraven för tjänstemännen samt en viss omstrukturering av lagens uppbyggnad. Vidare föreslås att vissa bestämmelser i nuvarande ämbetsverkslag överförs till de övriga i framställningen ingående lagarna.

Landskapslagen om centrala ämbetsverket

Beredningen av framställningen har enligt vad utskottet erfarit med olika avbrott pågått en längre tid. Samtidigt har detta arbete närmast varit inriktat på att modernisera nuvarande lagstiftning och bringa den i nivå med utvecklingen så att faktiska förändringar skulle framgå av gällande lagtext. Däremot före-

faller det inte som om avsikten varit att genomföra någon mera omfattande omorganisering av ämbetsverket, dess åligganden och uppbyggnad.

2 kap. Avdelningarna och byråerna

Utskottet har i fråga om uppgiftsfördelningen mellan de olika byråerna fäst sig vid några speciella omständigheter. Namnet på den nuvarande miljö-
vårdsbyrån föreslås ändrat till naturvårds- och jaktbyrån samtidigt som dess
uppgifter föreslås bli begränsade till den s.k. klassiska naturvården. Miljö-
vårdsfrågor handläggs redan i dag även på andra byråer, framför allt på
fiskeribyran som sköter vissa vattenfrågor (utan att detta direkt anges i
gällande lagtext) samt på byrån för livsmedelshygien som handlägger vissa
andra vattenfrågor (dricks- och badvattnets hygieniska kvalitet), avfalls-
hantering, vissa arbetsmiljöfrågor m.m. I riket har nyligen genomförts en
reform av miljöförvaltningen så att ett miljöministerium träder i funktion
inkommande höst. Vid länsstyrelserna inrättades miljövårdsbyråer redan hösten 1982
höst. Enligt utskottets uppfattning innebär miljövården en allt viktigare
uppgift för myndigheterna varför ett kraftigare helhetsgrepp på frågorna
från centralförvaltningens sida vore påkallat. Utskottet är för sin del
inte berett att anvisa den lämpligaste vägen att uppnå detta mål utan anser
att miljövårdsförvaltningen närmare borde utredas separat. Föreliggande
förslag återspeglar likväl inte någon totalsyn på miljövårdsfrågorna.

Landskapets fastighetsförvaltning och härmed förknippade ärenden (fastighets-
register, lagfarter m.m.) är för närvarande splittrad mellan olika avdelningar
och byråer utan något annat övergripande ansvar för någon av dem än vad som
ankommer på budgetbyrån. Till området har i utskottets diskussioner även knutits
frågan om landskapets egen byggnads- och reparationsverksamhet samt om en "land-
skapsombudsmannatjänst" som skulle kunna bevaka landskapets intressen vid
myndigheter och domstolar samt bistå ämbetsverkets personal vid skötseln av
olika ärenden av juridisk karaktär. Även frågan om landskapets markanskaffnings-
politik hör hit. Enligt utskottets uppfattning hade dessa frågor förtjänat
större uppmärksamhet än vad som nu framkommer av framställningen.

Ur uppgiftsförteckningen för kansliavdelningens allmänna byrå har uteslutits
ärenden som berör landskapets deltagande i det nordiska samarbetet med moti-
veringen att "de inte omfattas av den egentliga förvaltningsverksamheten".

I.o.m. förverkligandet av Petri-kommitténs förslag om ett utvidgat deltagande i
det nordiska samarbetet för de självstyrande områdena i Norden kommer ämbets-
verkets uppgifter i anslutning härtill sannolikt att utökas. Landstinget har
dessutom, efter det framställningen förelades landstinget, hemställt om en

utredning om den interna organisationen av deltagandet i det nordiska samarbetet och rutinerna för handläggningen av hithörande ärenden. Enligt utskottets uppfattning kommer dessa frågor i framtiden att få en sådan betydelse att de bör beaktas i ämbetsverkslagen.

Utskottet har vidare noterat följande detaljer beträffande avdelningarnas och byråernas uppgifter och organisation:

- I 3 § saknas en motsvarighet till nuvarande 3 § 8 punkten enligt vilken ärenden som inte ankommer på annan avdelning eller byrå handläggs av kansliavdelningens allmänna byrå. Av motiveringarna (s.5) framgår att avsikten varit att bibehålla bestämmelsen.
- Byggnads- och brandskyddsbyråns benämning (2 och 5 §§) kunde övervägas. Till byråns viktigaste uppgifter hör även plane- och bostadsfrågor.
- I 8 § 7 punkten föreslås att finansavdelningens allmänna byrå handlägger frågor rörande intern revision. Utskottet finner det väsentligt att den interna revisionen utvecklas men ifrågasätter lämpligheten av att verksamheten underordnas en av ämbetsverkets avdelningar. Eventuellt kunde den interna revisionen organiseras som en fristående enhet under lantrådets direkta överinseende. Revisionsarbetet borde, som tidigare framhållits i andra sammanhang, bedrivas så att en samordning kunde ske med tanke även på Alandsdelegationens och landskapsrevisorernas behov.
- Utskottet delar inte landskapsstyrelsens uppfattning om att förleden "fiskeri-" i fiskeribyråns och dess tjänstemäns benämningar skulle vara missvisande (14 §).
- Uttrycket "forskning" i 16 § borde ersättas med en lämpligare term. Vidare borde de bidrags- och lånefrågor byrån för turistärenden handlägger framgå av paragrafen.
- I 20 § borde även nämnas frågor rörande sanitära förhållanden som nu utgör en av de viktigaste ärendegrupperna vid byrån för livsmedelshygien. Byråns arbetsuppgifter har även anknytning till vad ovan anförts om miljö- vården.
- Den nuvarande benämningen "tekniska byrån" är att föredra framom "byrån för fartygs- och maskinteknik" (21 och 24 §§).
- Termen "subventioner" i 23 § kan utbytas mot "stöd till", "främjande av" eller dylikt.
- Vid utbildningsavdelningen (25 §) borde den hittillsvarande allmänna byrån bibehållas för behandling av bl.a. olika allmänna övergripande ärenden. I

förteckningen över ärenden som handläggs vid avdelningens byråer saknas åtminstone studiestöd, som numera är ett omfattande arbetsfält, samt AV-verksamheten.

- I motiveringarna (26 §) anförs att landskapsarkivet är att betrakta som en fristående myndighet och av lagtexten framgår att arkivfrågor skulle föredras från den föreslagna undervisningsbyrån. Med tanke på dessa ärendens speciella karaktär och ökande betydelse anser utskottet det väsentligt att de föredras av en tjänsteman med särskild sakkunskap. Frågan om arkivärendenas anknytning till centrala ämbetsverket förtjänar i sammanhanget ytterligare utredning.

3 kap. Tjänstemännen och deras åligganden.

I jämförelse med gällande lag har ur lagtexten avlägsnats uppräkningslistan av e.o. befattningshavare med hänvisning till att deras anställning är beroende av årliga budgetbeslut och sålunda är "i princip av tillfällig natur". Utskottet konstaterar att huvuddelen av de i gällande lag angivna e.o. befattningarna i praktiken visat sig vara av bestående natur. Även om vissa av dem nu föreslås inrättade som ordinarie tjänster eller befattningar, hade det varit befogat att, med hänsyn både till överskådlighet och till befattningshavarnas ställning, i största möjliga utsträckning medta e.o. befattningar i uppräkningslistan. I de lagar som i riket reglerar ämbetsverks- och inrättningsorganisation ingår ofta en förteckning över e.o. befattningar vilka "inom ramen för statsförslaget" kan finnas. Även med tanke på kompetenskraven hade detta varit påkallat; nu kommer kompetenskraven att regleras endast med landskapsstyrelsebeslut i samband med inrättandet ifall motsvarande ordinarie tjänst inte finns (3 § LL angående landskapsförvaltningen underlydande extraordinarie befattningshavare och tillfälliga funktionärer i landskapet Åland, 17/50). Utskottet noterar slutligen i sammanhanget att de vid ämbetsverket företrädde arbetstagarorganisationerna inte beretts tillfälle att yttra sig om förslaget.

I fråga om de i lagförslaget ingående tjänsterna anser utskottet efterleden "-intendent" inte lämplig som beteckning på tjänsteman vid ett centralt ämbetsverk. Inte heller benämningen "näringschef" bör användas. Vid finansavdelningen borde den föreslagna benämningen "huvudbokförare" utbytas mot den mera adekvata benämningen "bitr. landskapskamrer". Vid trafikavdelningens allmänna byrå bör finnas en tjänst som brovakt; tjänsten var ordinarie redan då förvaltningen av Lemströms kanal övertogs från staten. Benämningen "verkmästare" bör utbytas mot "verkstadschef", som motsvarar nuvarande funktion och lönesättning. Vid museibyrån borde "kanslist" benämnas "museisekreterare" (ev. "byråsekreterare").

4 kap. Kompetenskrav.

I fråga om kompetenskraven föreslås betydande förändringar. De i gällande lag i många avseenden mycket detaljerade kompetenskraven föreslås ersatta med betydligt mera allmänt hållna krav. Utskottet konstaterar för sin del att kompetenskraven allmänt sett borde utformas så att en lämplig avvägning mellan å ena sidan en bibehållen saklig kvalitetsnivå och å andra sidan en ändamålsenlig smidighet i förvaltningen uppnås. I förslaget synes det som om kompetenskraven generaliserats i något för stor omfattning. För flera tjänster inom ämbetsverket kan krav på vissa specialfärdigheter fortfarande vara nödvändiga att ställa med tanke på bibehållandet av förvaltningens nivå. Utskottet delar landskapsstyrelsens uppfattning om att utbildning i annat nordiskt land bör vara kompetensgivande för tjänst inom landskapsförvaltningen. Samtidigt bör dock observeras att det fortfarande finns olikheter i utbildningens faktiska innehåll mellan de olika länderna, vilket den utnämmande myndigheten har att beakta i de enskilda fallen.

Utskottet har inte i detalj granskat kompetenskraven för alla tjänster och kraven för motsvarande tjänster i riksförvaltningen men har konstaterat att skiljaktigheter förekommer. Bl.a. för vissa tjänster inom social- och hälsovårdsavdelningens område föreslås lägre kompetenskrav än i riket fastän de förvaltningsuppgifter vederbörande tjänstemän handlägger delvis regleras genom rikslagstiftning och genom överenskommelseförordning pålagts landskapsstyrelsen. För vissa tjänster inom trafikavdelningen har föreslagits institutsexamen där examen på lägre nivå är tillräcklig i riket och där dessutom den föreslagna högre examen inte kan avläggas på svenska i landet. Även med tanke på compensationen av statsmedel för löneutgifterna bör kompetenskraven för landskapstjänst nivåmässigt vara jämförbara med förhållandena i riket.

I detaljmotiveringarna till 44 § anför landskapsstyrelsen att beviljande av dispens skulle komma i fråga främst "då den ifrågavarande utbildningen i sakligt hänseende måste anses som uppenbart otillräcklig". Utskottet finner formuleringen olyckligt vald och anser för sin del att dispensförfarandet är avsett att tillämpas närmast i de fall då vissa mindre brister i den formella utbildningen finns, vilka uppvägs av andra faktorer som exempelvis långvarig erfarenhet eller på annat sätt förvärvade motsvarande kunskaper.

Övrigt.

I förslagets 47 § föreslås landskapsstyrelsen få rätt att vid behov inrätta nya byråer, ändra deras ansvarsområden och överföra personal mellan byråerna. Enligt utskottet bör så genomgripande förändringar i ämbetsverkets organisation

som här kan bli aktuella, beslutas genom bestämmelser i lag. En rätt som motsvarar innehållet i nuvarande 27 § 1 och 2 mom. bör därför vara tillräcklig.

Det centrala ämbetsverkets organisation har viss anknytning även till frågan om införande av fullständig parlamentarism i förhållandet landsting - landskapsstyrelse och därmed även till lantrådets dubbla ställning som förtroendevald politiker och förvaltningschef. Till samma komplex hör landskapsstyrelseledamöternas rätt att besluta på eget ansvar och möjligheten att inrätta en över avdelningsindelningen stående förvaltningschef för ämbetsverket. Utskottet har i samband härmed berört möjligheten att till lantrådsämbetet ansluta ett kansli utanför avdelningarnas egentliga verksamhetsområde för frågor av övergripande karaktär. Till detta kansli kunde anknytas bl.a. den interna revisionsverksamheten, handläggningen av frågor rörande nordiskt samarbete samt den tidigare berörda "landskapsombudsmanfunktionen" till vars uppgifter i framtiden även kunde komma att höra att följa med lagligheten av landskapsstyrelsens ämbetsåtgärder. Med hänvisning till att nu endast modernisering av gällande lag är aktuell, har landskapsstyrelsen inte berört nämnda frågor. Enligt utskottets åsikt kunde det ha varit befogat att sammanföra en reform av ämbetsverkslagen med en utredning av landskapsstyrelsens framtida ställning och organisation. I en eventuell framtida utredning om införande av full parlamentarism förtjänar de ovan antydda frågorna att beröras.

Mot bakgrunden av det ovan anförda konstaterar utskottet å ena sidan att en del principiella frågor fordrar ytterligare överväganden och beredning, å andra sidan att detaljer i lagförslaget fordrar omarbetning. Framställningen återspeglar inte några egentliga tankar om utveckling av förvaltningen utan innehåller närmast en anpassning av nuvarande lag till delvis ändrade förhållanden. Även om vissa av förslagen i och för sig skulle behöva genomföras, har dels under ärendets beredning i landskapsstyrelsen, dels under utskottsbehandlingen framkommit sådana omständigheter eller förslag som innebär att hela lagframställningen enligt utskottet ännu borde omarbetas. Utskottet har därför beslutat föreslå att lagförslaget i förevarande lydelse måtte förkastas.

I framställningen ingående övriga lagförslag.

Av utskottets förslag om förkastande av förslaget till ny ämbetsverkslag följer att även det andra och det tredje lagförslaget måste förkastas eftersom de bygger på i den förstnämnda lagen gjorda ändringar. Utskottet önskar dock i sammanhanget påpeka att ändring av landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse skall ske i den ordning 55 § landstingsordningen föreskriver,

vilket bör framgå av ingressen. Vad gäller förslaget om att landskapsstyrelsen skall vara beslutför med endast fyra medlemmar närvarande kan detta omfattas men borde enligt utskottets åsikt kombineras exempelvis med rätt för en ledamot att yrka på att visst ärende inte upptas till avgörande om endast fyra ledamöter deltar.

Den föreslagna 21a § i landskapslagen om ärendenas handläggning hör enligt utskottet naturligtast hemma i ämbetsverkslagen.

Det i framställningen ingående fjärde lagförslaget innehåller däremot förslag som inte direkt sammanhänger med de övriga, varför utskottet föreslår att det antas oförändrat.

Med hänvisning till det ovan anförda får utskottet vördsamt föreslå
att Landstinget måtte förkasta de i framställningen ingående första, andra och tredje lagförslagen; samt
att Landstinget måtte antaga det fjärde lagförslaget oförändrat.

Marihamn den 30 maj 1983.

På lagutskottets vägnar:

Jan-Erik Lindfors
ordförande

Lars Ingmar Johansson
sekreterare.

Närvarande i utskottet: ordf. J.-E. Lindfors, v. ordf. Eriksson samt ledamöt. Roald Karlsson, Sune Carlsson och Olof M. Jansson.