

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner (RP 62/2021 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Janne Öberg, finansministeriet
- lagstiftningsråd Jaana Heikkinen, inrikesministeriet
- utvecklingsdirektör Outi Ryyppö, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tarja Reivonen-Kavonius, arbets- och näringsministeriet
- tillståndsförvaltningschef Hanna Piipponen, Polisstyrelsen
- äldre regeringssekreterare Teija Pellikainen, Säkerhetskommittén
- enhetschef Teijo Mustonen, Regionförvaltningsverket i Östra Finland
- direktör Mika Palosaari, Österbottens arbets- och näringsbyrå
- överdirektör Pasi Patrikainen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Savolax
- enhetschef Pirkko Kilpeläinen, Folkpensionsanstalten
- utvecklingschef Annukka Mäkinen, Finlands Kommunförbund
- direktör Teppo Rantanen, Tammerfors stad
- landskapsombudsman Kimmo Niiranen, Norra Karelens landskapsförbund
- utvecklingschef Outi Ervasti, Nylands förbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Statens revisionsverk
- justitieministeriet
- finansministeriet
- Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata
- Skatteförvaltningen
- Senatfastigheter
- Akava ry
- Fackförbundet Pro rf
- Finlands näringsliv rf

Betänkande FvUB 11/2021 rd

- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- STTK rf
- Företagarna i Finland rf
- professor Olli Mäenpää.

Inget yttrande av

- Statens arbetsmarknadsverk
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner, genom vilken den gällande lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner upphävs.

Lagen avses innehålla bestämmelser om de allmänna målen för ordnandet av tillgången till statliga tjänster och placeringen av statliga enheter och funktioner samt om den riksomfattande planeringen och samordningen som gäller dessa. Det föreslås också bestämmelser om en riksomfattande plan för att skapa en förvaltningsövergripande helhetsbild av läget när det gäller tillgången till statliga tjänster och placeringen av enheter och funktioner samt för den utveckling som eftersträvas och för att styra de statliga myndigheter som omfattas av lagens tillämpningsområde i fråga om beslutsfattande som ankommer på dem. Vidare föreskrivs det om behörigheten att fatta beslut om placering av statliga enheter och funktioner och om hur ministeriernas styrning kan göras klarare i fråga om tillgången till statliga tjänster.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2022.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår en ny lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. Genom den upphävs den gällande regionaliseringslagstiftningen, dvs. lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (362/2002, regionaliseringslagen), och därmed också den förordning av statsrådet (349/2008, regionaliseringsförordningen) som utfärdats med stöd av den lagen. Syftet är att förnya bestämmelserna om statens regionala närvaro så att de motsvarar den nuvarande verksamhetsmiljön och förutsebara förändringar i den.

Avsikten är att planeringen av tillgången till tjänster och av placeringen av statliga enheter och funktioner i högre grad ska utgå från de behov och fördelar som är förknippade med statens regionala närvaro. Bakgrunden till revideringen av lagstiftningen är en strategi som offentliggjordes 2020. Där anges målen för statlig verksamhet och närvaro i regionerna i syfte att genomföra ämbetsverkens uppgifter och betjäna medborgare och företag med hänsyn till olika kund- och språk-

Betänkande FvUB 11/2021 rd

grupperns behov. Avsikten är att statens närvaro i regionerna i fortsättningen främst ska grunda sig på servicebehovet och på att myndighetsuppgifterna organiseras på ett resultatrikt sätt. Genom statens närvaro främjas också livskraften, säkerheten och statens konkurrenskraft som arbetsgivare i regionerna.

I den gällande lagstiftningen grundar sig samordningen av regionaliseringen på ett tillvägagångssätt där man gör en utvärdering avseende av placering eller nedläggning av enskilda statliga myndigheters enheter och funktioner. Avsikten är att slopa detta tillvägagångssätt, och genom de föreslagna ändringarna blir den regionala närvaron mer systematisk och bättre samordnad. Samtidigt slutar man jämföra huvudstadsregionen och landet i övrigt. I stället granskas närvaron med hela landet i åtanke. Detta förutsätter en starkare och mer långsiktig förvaltningsövergripande planering, styrning och uppföljning på statsrådsnivå. Dessutom är det meningen att utvidga samordningen till att samlat gälla statens nätverk av verksamhetsställen och tillgången till tjänster.

Förvaltningsutskottet anser att det är viktigt att man när statens arbetsuppgifter organiseras i allt högre grad utnyttjar multilokalitet och det platsberoende som smart teknik möjliggör. Samtidigt betonar utskottet vikten av serviceprincipen enligt 7 § 1 mom. i förvaltningslagen (434/2003). Möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet ska om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och så att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat.

Förvaltningsutskottet har tidigare, exempelvis när lagstiftningen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata infördes, ansett det vara nödvändigt att kunna tillhandahålla tjänster heltäckande över hela landet. Den nya myndigheten har ett stort tjänsteutbud att ansvara för och måste således väga in kravet på heltäckande tjänster i valet av verksamhetsställen och bedömningen av sin serviceförmåga. En del av befolkningen kan sakna både kunskaper och teknisk utrustning för att använda e-tjänster. Vidare kan hög ålder eller nedsatt funktionsförmåga till följd av sjukdom sätta käppar i hjulen för myndighetskontakter på egen hand. Dessutom har utskottet betonat att myndigheten måste se till att det finns högkvalitativa tjänster på båda nationalspråken och på samiska i den utsträckning som lagstiftningen kräver (FvUB 3/2019 rd — RP 10/2019 rd). Utskottet anser att det som sägs ovan också mer allmänt har betydelse för tillämpningen av den lag som nu enligt avsikt ska stiftas.

Utskottet anser att ändringarna behövs och fyller sitt syfte. Förvaltningsutskottet tillstyrker lagförslaget, men med de anmärkningar och ändringsförslag som framgår av betänkandet.

Tillämpningsområde och målsättning

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om de allmänna målen för, den riksomfattande planeringen och samordningen av samt beslutsfattandet i fråga om ordnandet av tillgången till statliga tjänster och placeringen av statliga enheter och funktioner. Lagen tillämpas således på statliga tjänster och enheter utan att närmare definiera dem. Enligt motiveringen tillämpas lagen på statens central-, region- och lokalförvaltning samt i fråga om allmänna mål också på de statliga affärsverken.

Betänkande FvUB 11/2021 rd

I det föreslagna 1 § 2 mom. undantas bland annat riksdagen och de underlydande ämbetsverken samt republikens presidents kansli från lagens tillämpningsområde. Enligt propositionsmotiven föreskrivs det separat om domstolarnas placering i domstolslagen (673/2016), och av detta följer att bestämmelserna om behörighet i den föreslagna 5 § inte ska tillämpas på domstolarna. Det står dock inte uttryckligen att domstolarna inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Utifrån inhämtad utredning att det finns skäl att helt och hållet utesluta domstolarna, som enligt 3 § 3 mom. i grundlagen utövar den dömande makten, från den föreslagna lagens tillämpningsområde, slår utskottet fast. Utskottet föreslår därför att 1 § 2 mom. i lagförslaget preciseras på det sätt som framgår av detaljmotiveringen nedan.

I det föreslagna 1 § 3 mom. står det att en myndighet som omfattas av den lagen svarar för att tillgången till tjänster har ordnats i enlighet med de mål som anges i 2 § även i fråga om en sådan tjänsteuppgift som myndigheten har överfört till en aktör som inte omfattas av lagen. Enligt inkommen utredning gäller de berörda myndigheternas ansvar för tillgången till tjänster enligt nämnda bestämmelse endast utläggning av serviceuppgifter till aktörer som inte omfattas av lagen. Däremot omfattas exempelvis servicecentren av lagen, och de är skyldiga att iaktta målen med lagen i fråga om de uppgifter de anvisats.

Tillgången till statliga tjänster ska ordnas samt enheter och funktioner placeras så att statens uppgifter sköts på ett resultatrikt sätt i hela landet och att tillgången till tjänster genom användning av olika former av ärendehantering svarar mot olika kundgruppers servicebehov på ett sätt som tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna, står det i den föreslagna 2 §. Beslut som gäller tillgången till statliga tjänster och placeringen av enheter och funktioner ska dessutom främja livskraften, säkerheten och statens konkurrenskraft som arbetsgivare i olika delar av landet.

Utskottet menar att det är motiverat att dessa mål beaktas oberoende av kanalen för service. Samma mål gäller besök hos myndigheter, service per telefon och elektroniska tjänster. Utskottet påpekar emellertid att exempelvis polisens verksamhetsmiljö varierar stort beroende på region. I synnerhet i glesbygden är det svårt att på ett kostnadseffektivt sätt tillhandahålla samma tjänster som i större städer. Utskottet betonar också i detta sammanhang att säkerhetsmyndigheterna bör garanteras tillräckliga resurser för sina uppgifter.

Utskottet välkomnar att det i propositionsmotiven framhålls att de skyldigheter som gäller tillgång till statliga tjänster och stärkande av säkerheten förutsätter att beredskapen för störningar under normala förhållanden och undantagsförhållanden ska beaktas i beslut och planer som gäller placeringen av enheter och funktioner.

Utskottet poängterar att adekvata möjligheter att besöka de statliga myndigheternas verksamhetsställen måste bevaras parallellt med de kraftigt ökade e-tjänsterna. Olika kundgrupper har mycket olika servicebehov, och det är viktigt att se till att också de faktiska möjligheterna att besöka myndigheterna garanteras. Det är varken möjligt eller ändamålsenligt att ordna alla myndighetsfunktioner som elektroniska tjänster.

Betänkande FvUB 11/2021 rd

Riksomfattande plan

Regeringen föreslår bestämmelser om en riksomfattande plan som utarbetas för varje regeringsperiod. Avsikten är att med planen skapa en förvaltningsövergripande helhetsbild av läget och den eftersträlvade utvecklingen i fråga om tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. Strävan efter långsiktig planering illustreras av att planen ska innehålla en bedömning av verksamhetsmiljöns utveckling under de följande åtta åren. Planen ska styra ämbetsverken i det beslutsfattande som hör till dem. Det är motiverat med långsiktig planering, menar utskottet, men konstaterar samtidigt att det vid behov också måste gå att snabbt ändra planen.

Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner

Samordningsgruppen för regionalisering behandlar planer för placering av statliga funktioner. Gruppens roll som utlåtandeorgan anses inte längre vara tillräckligt heltäckande för att det ska gå att skapa en helhetsbild och med tanke på det faktaunderlag som behövs för styrningen av statens samlade regionala närvaro. Bland annat till stöd för samordningen när den riksomfattande planen utarbetas i fortsättningen tillsätts en samarbetsgrupp för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. I samarbetsgruppen finns representanter för ministerierna, Folkpensionsanstalten och Finlands Kommunförbund. Enligt förslaget ska dessutom de statliga myndigheter och statliga affärsverk som har ett brett nätverk av verksamhetsställen eller som i stor utsträckning sköter kundtjänstuppgifter vara företrädare i samarbetsgruppen. Utskottet anser att det är lämpligt att polisen är med i samarbetsgruppen eftersom polisen är en viktig operativ myndighet med ett exceptionellt brett verksamhetsfält.

Den samarbetsgrupp som ska tillsättas ska åtminstone höra landskapsförbunden, delegationen för samservice och andra organ som inrättats för att utveckla de statliga tjänsterna och regionerna. Utskottet anser att också de huvudavtalsorganisationer som företräder statsanställda absolut måste nämnas som organisationer som ska höras. Dessutom är det viktigt att se till att de som anlitar statliga tjänster blir hörda i samarbetsgruppen.

Föreslagna behörigheter

Enligt den gällande regionaliseringslagen är det ministerium som saken gäller vid beslutsfattande som gäller placeringsorten för statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat. Ministeriet får i sådana fall som det anser vara viktiga också förbehålla sig den beslutanderätt som ministeriet underställda ämbetsverk och inrättningar har i fråga om indragning eller nedskärning av regionala eller lokala statliga enheter och funktioner. Till följd av den gällande lagens tillämpningsområde gäller detta endast beslut om indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner utanför huvudstadsregionen.

Även i den nya lagen föreslås det att behörigheten att besluta om placeringen av statliga enheter och funktioner hör till det ansvariga ministeriets uppgifter, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag (5 § 1 mom.). Den föreslagna lagen innehåller således en uttrycklig bestämmelse som visar att lagen till denna del är en allmän lag och således sekundär i förhållande till gällande speciallagstiftning. Syftet med den föreslagna allmänna bestämmelsen är att det i fortsättningen

Betänkande FvUB 11/2021 rd

inte ska vara nödvändigt att särskilt föreskriva om placeringen av statliga enheter och funktioner i lag eller förordning. Enligt motiveringen ändras ministeriernas behörighet inte nämnvärt, eftersom de statliga myndigheterna är organiserade så att de huvudsakligen är verksamma på riksnivå. Ministeriernas behörighet har i praktiken varit liten, eftersom det finns synnerligen många särskilda bestämmelser för olika förvaltningsområden.

Det finns ofta bestämmelser i myndighetsspecifik speciallagstiftning om verksamhetsställe och placering i fråga om den berörda statliga myndigheten. Utskottet konstaterar att till exempel enligt 6 § 1 mom. i polisförvaltningslagen (110/1992) är det inrikesministeriet som beslutar om placeringsorterna för polisinsrättningens verksamhetsställen. Enligt 5 § 2 mom. i lagen om nödcentralverksamhet (692/2010) beslutar inrikesministeriet också om inrättande och indragning av nödcentraler samt om placeringsorterna för nödcentralerna och enheten som sköter stabsfunktionerna. Bestämmelser om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas verksamhetsställen utfärdas å sin sida genom förordning av statsrådet (2 § i lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata). Bestämmelser om gränsbevakningsväsendets förvaltningsenheter och gränsbevakningssektionernas och sjöbevakningssektionernas territoriella gränser utfärdas enligt 3 § 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) genom förordning av statsrådet. Enligt 5 § 2 mom. i den lagen avgör inrikesministern ärenden som gäller indragning eller nedskärning av regionala och lokala enheter och funktioner inom gränsbevakningsväsendet och som är samhälleligt eller ekonomiskt viktiga. Utskottet understryker att ministeriet inte kan utöva sin behörighet enligt den allmänna lagen, om det någon annanstans i lag föreskrivs något annat om enheters placeringsorter. Enligt utskottets uppfattning hör behörigheten enligt den föreslagna allmänna bestämmelsen inte till ministeriet, om det i en speciallagen exempelvis finns en bestämmelse enligt vilken frågan regleras genom förordning av statsrådet eller ett ministerium eller i ämbetsverkets arbetsordning.

Ministeriet i fråga kan också förbehålla sig den underlydande myndighetens beslutanderätt i ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner och tillgången till kundtjänster vid enheterna, om ministeriet anser att beslutet är av betydelse med tanke på målen enligt den föreslagna 2 § eller målen för den plan som avses i 3 §, står det i propositionsmotiven.

Utskottet påpekar att det generellt gäller att förhålla sig restriktivt till allmän behörighet för ett ministerium att förbehålla sig en underlydande myndighets beslutanderätt, eftersom myndigheternas beslutanderätt enligt laglighetsprincipen grundar sig på lag och myndigheterna utövar sin beslutanderätt i enskilda fall självständigt. Enligt utskottets uppfattning finns det dock inget hinder för att föreskriva om en sådan behörighet, eftersom rätten att förbehålla sig beslutanderätt i den aktuella regleringen inte gäller beslutsfattande som gäller enskilda utan är av administrativ-organisatorisk karaktär. Enligt propositionsmotiven gäller förbehållandet av beslutanderätten ordnande av tillgången till kundtjänster, och den kan inte ens indirekt inverka på myndighetens beslut som gäller individer eller sammanslutningar som är kunder hos myndigheten.

Den föreslagna bestämmelsen om ministeriets behörighet att förbehålla sig en underlydande myndighets beslutanderätt motsvarar delvis gällande bestämmelser. I den gällande lagen begränsar sig denna behörighet visserligen till beslut om indragning eller inskränkning av regionala eller lokala enheter eller befogenheter, och enligt den föreslagna bestämmelsen kan ministeriet för-

Betänkande FvUB 11/2021 rd

behålla sig behörigheten också exempelvis i beslut om inrättande av enheter. Detta bedöms emellertid inte förändra nuläget i någon nämnvärd omfattning.

Däremot är det utskottets uppfattning att en större förändring består i att ministeriet enligt förslaget också kan förbehålla sig rätten att fatta beslut om tillgången till kundtjänster vid enheterna. Enligt motiveringen avses då tjänster för besöksärenden som tillhandahålls för förvaltningens kunder på en fysisk placeringsort. Enligt motiveringen kan behörigheten att förbehålla sig beslutanderätten utövas exempelvis i beslut som gäller placeringsorter för nya enheter och funktioner eller indragning av enheter och funktioner och även i beslut om en betydande nedskärning eller utvidgning av verksamheten, placering av serviceutbudet eller öppettiderna för tjänsterna. I detta sammanhang vill utskottet påpeka att ett ministerium enligt grundlagen svarar för att den underlydande förvaltningen fungerar som sig bör och att det har behörighet att meddela förvaltningsinterna föreskrifter som gäller verksamheten, också tillgången till tjänster. Dessutom gäller enligt förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk (332/1994), som fortsatt är i kraft, att ett ministerium kan ställa villkor för öppethållandet av ämbetsverk och förbjuda ämbetsverken att avvika från de öppettider som anges i förordningen. Utskottet konstaterar för tydlighetens skull att bland annat Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet och Tullen inte omfattas av den förordningen. Precis som konstateras ovan har ministerierna redan nu behörighet att styra ordnandet av tjänster på de myndigheter som hör till respektive ministeriets ansvarsområde. Den föreslagna ändringen förbättrar samordningen och effektiviteten i synnerhet när det gäller styrningen av mer omfattande lösningar med servicenätverk.

Enligt propositionsmotiven kan ministeriets beslutanderätt i enskilda fall inte utövas i strid med bestämmelser om enheternas placeringsorter som eventuellt finns i andra lagar. Utskottet framhåller att ett ministerium således inte kan utöva sin behörighet att förbehålla sig beslutanderätten i situationer där det föreskrivs om verksamhetsställets placering direkt i lag eller i en förordning som utfärdats med stöd av lag. Enligt inhämtad utredning är den nämnda bestämmelsen om att ministeriets behörighet är sekundär i förhållande till vad som föreskrivs i speciallagstiftningen emellertid inte avsedd att tillämpas på bestämmelserna om behörigheten att förbehålla sig beslutanderätten. Utskottet anser att detta bör framgå tillräckligt tydligt av bestämmelsen. Utskottet föreslår därför att bestämmelsen preciseras för att förtydliga detta. Möjligheten enligt den föreslagna regleringen att förbehålla ministeriet behörighet gäller situationer där beslutanderätten har delegerats till ämbetsverket självt. Det finns relativt lite sådan speciallagstiftning där rätten att besluta har anvisats ämbetsverket självt, men exempelvis enligt 5 § i lagen om nödcentralsverksamhet föreskrivs det i Nödcentralsverkets arbetsordning bland annat om inrättande och indragning av verkets andra enheter och om deras placeringsort. Enligt 6 § i lagen om Skatteförvaltningen (503/2010) utfärdas närmare bestämmelser om bland annat Skatteförvaltningens huvudkontor i Skatteförvaltningens arbetsordning. Enligt 13 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (897/2009) ska närings-, trafik- och miljöcentralerna inrätta och lägga ner arbets- och näringsbyråer och fatta beslut om arbets- och näringsbyråernas verksamhetsområden, namn och verksamhetsställen. Enligt 8 § i lagen om Naturresursinstitutet (561/2014) ges det närmare bestämmelser om institutets verksamhetsställen i institutets arbetsordning.

Det finns väldigt få särskilda bestämmelser om omfattningen av den service som tillhandahålls vid enheterna, öppettiderna eller annan tillgång till tjänster. Beslutsfattandet i dessa frågor har att göra med fullgörandet av en myndighets lagstadgade uppgift och hör i regel till myndighetens be-

Betänkande FvUB 11/2021 rd

slutanderätt, som ministeriet enligt den föreslagna regleringen undantagsvis kan förbehålla sig i vissa situationer.

Utskottet understryker att rätten att förbehålla sig beslutanderätten är avsedd att vara en exceptionell åtgärd som ska vidtas bara när det finns en uppenbar risk för att en myndighet i sin verksamhet inte genomför den plan som statsrådet beslutat om eller de förvaltningsområdesspecifika riktlinjer som preciserar den. Placeringen av enheter och funktioner samt beslutsfattande i fråga om tillgången till tjänster är i regel ärenden som hänför sig till ledningen av ämbetsverket. Utskottet anser att det med tanke på själva verksamheten är viktigt att ministeriet och ämbetsverket har en gemensam lägesbild av verksamheten och tjänsterna och behoven att utveckla dem, och att det inte finns någon anledning att i någon större utsträckning utnyttja den s.k. övertagningsrätten. Den behöriga myndigheten är i allmänhet själv bäst informerad om hur dess tjänster bör ordnas i praktiken. Detta accentueras särskilt i de operativa myndigheternas, såsom polisens, Gränsbevakningsväsendets och Tullens, verksamhet. Ämbetsverkets ledning svarar också för att ämbetsverkets verksamhet ger resultat.

Utövandet av behörigheten att förbehålla sig beslutanderätten är i lagförslaget knutet till ministeriets bedömning av beslutets betydelse med tanke på målen för den föreslagna lagen och den riksomfattande planen. På det sätt som framgår av detaljmotiveringen nedan föreslår utskottet att dessa villkor preciseras. Villkoren för utövande av den föreslagna behörigheten är enligt en bedömning som framförts under utfrågningen av sakkunniga omfattande och mångtydiga.

Övrigt

Utskottet anser att det är viktigt att följa konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen. Särskild uppmärksamhet bör då ägnas åt att målen för lagstiftningen uppnås. Dessutom bör man ge akt på hur den föreslagna regleringen påverkar ministeriernas sätt att utöva behörigheten. Om tillämpningen visar att det är oklart hur behörigheten ska utövas ska behövliga ändringar i lagstiftningen beredas så snabbt som möjligt.

Det framgår av propositionsmotiven att flera projekt som anknyter till den aktuella helheten pågår, såsom projekten för reformen av statens service- och lokalnät på 2020-talet, för revideringen av statens lokalstrategi och för främjande av multilokalt och platsoberoende arbete inom statsförvaltningen. Det är viktigt att fästa särskild vikt vid den övergripande samordningen i fortsättningen, menar utskottet.

DETALJMOTIVERING

1 §. Lagens syfte och tillämpningsområde. Enligt det föreslagna 1 § 2 mom. tillämpas lagen inte på riksdagen och de ämbetsverk som lyder under riksdagen eller på republikens presidents kansli, Finlands beskickningar i utlandet, offentligrättsliga inrättningar, stiftelser eller andra offentligrättsliga fonder, statligt ägda aktiebolag eller fonder utanför statsbudgeten. Bestämmelserna i 3 och 5 § tillämpas inte på statliga affärsverk.

Betänkande FvUB 11/2021 rd

Enligt propositionsmotiven ska domstolarnas oberoende som tryggas i grundlagen alltid beaktas i beslutsfattande som gäller domstolsnätet. Separata bestämmelser om domstolarnas placering finns i domstolslagen (673/2016) och i de förordningar som utfärdats med stöd av den. Enligt 2 kap. 4 § 3 mom. i den lagen utfärdas exempelvis bestämmelser om placeringen av tingsrätternas kanslier och sammanträdesplatser genom förordning av justitieministeriet. Ministeriets behörighet enligt 5 § i den föreslagna lagen att fatta beslut om placeringen av enheter eller funktioner eller att förbehålla sig beslutanderätten lämpar sig inte för domstolarna, sägs det i motiven. Däremot utesluts de inte uttryckligen från lagens tillämpningsområde, och enligt utskottets uppfattning har avsikten varit att lagen till övriga delar ska kunna tillämpas på domstolarna. En sådan princip baserad på administrativ styrning kan anses stå i strid med domstolarnas oberoende.

Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet att tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna på de oberoende domstolarna, som enligt 3 § 3 mom. i grundlagen utövar den dömande makten, kan anses vara problematisk med avseende på begränsningen av tillämpningsområdet på lagnivå. Utskottet föreslår att 2 mom. ändras så att domstolarna uttryckligen nämns i bestämmelsen som organ som lagen inte tillämpas på. Utskottet konstaterar att till exempel i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) har också verksamheten vid de nämnder som inrättats för att behandla besvärssärenden lämnats utanför lagens bestämmelser om allmän styrning av informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen (FvUB 38/2018 rd — RP 284/2018 rd). Utskottet föreslår en motsvarande avgränsning också i den aktuella lag. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (GrUU 73/2018 rd) konstaterat att det av 3 § i grundlagen följer att domstolarna inte hör till den offentliga förvaltningen.

Utskottet har dessutom för konsekvensens skull gjort en språklig korrigering av 1 mom. på finska.

3§. Riksomfattande plan. Utskottet har i 1 och 2 mom. gjort samma språklig korrigering i den finska versionen som i 1 § 1 mom.

5§. Behörighet. Enligt 5 § 1 mom. i lagförslaget hör behörigheten att besluta om placeringen av statliga enheter och funktioner till det ansvariga ministeriets ("asianomaiselle ministeriölle" på finska) uppgifter, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. På finska används begreppet "asianomainen ministeriö" också i den gällande lagen ("det ministerium som saken gäller" på svenska). Utfrågade sakkunniga har fäst utskottets uppmärksamhet vid att det kan anses problematiskt att ge det ansvariga ministeriet en generell utformad beslutanderätt, särskilt i de fall där rätten att styra en viss myndighet enligt lag hör till flera ministerier. Denna praxis med flera styrande aktörer har ökat väsentligt efter det att den gällande regionaliseringslagstiftningen stiftades. Också grundlagsutskottet har i sin utlåtandepaxis slagit fast att det med avseende på fastställande av behörighet inte kan anses vara tillfyllest att hänvisa till det ansvariga ministeriet (t.ex. GrUU 46/2001 rd och GrUU 60/2002 rd).

Det är klart, menar utskottet, att det ministerium som avses i den föreslagna bestämmelsen är det ministerium till vars ansvarsområde myndigheten hör. Men det är ändå nödvändigt att precisera 1 mom. på så sätt att den behöriga myndigheten tydligt framgår också i fråga om de ämbetsverk som styrs av flera ministerier. Enligt den ordalydelse som utskottet föreslår beslutar det ministerium till vars ansvarsområde myndigheten huvudsakligen hör om placeringen av berörda statliga

Betänkande FvUB 11/2021 rd

enheter och funktioner. Bestämmelsen i första meningen i 1 mom. om ministeriets behörighet är dock sekundär i förhållande till vad som föreskrivs i speciallagstiftning, precis som det föreslås i propositionen.

Det ansvariga ministeriet kan enligt det föreslagna 5 § 1 mom. förbehålla sig den underlydande myndighetens beslutanderätt i ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner och tillgången till kundtjänster vid enheterna, om ministeriet anser att beslutet är av betydelse med tanke på målen enligt 2 § eller målen för den plan som avses i 3 §. Precis som utskottet konstaterar i de allmänna övervägandena föreskrivs det ofta om placeringen av olika myndigheters verksamhetsställen i lag eller genom förordning av statsrådet eller ett ministerium med stöd av ett bemyndigande att utfärda förordning. I sådana fall kan ministeriet inte förbehålla sig beslutanderätten med stöd av den föreslagna lagen. Ministeriets möjlighet att förbehålla sig beslutanderätten gäller endast de lägen där beslutanderätten i fråga om verksamhetsställets placering genom lag eller förordning har delegerats till ämbetsverket exempelvis för att bestämmas i arbetsordningen.

Av den föreslagna bestämmelsen om ministeriets behörighet att förbehålla sig beslutanderätten framgår det enligt utskottets mening inte att bestämmelsen i första meningen i 5 § 1 mom. om att ministeriets behörighet är sekundär inte gäller utövandet av den behörigheten. Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras så att det tydligt framgår av dess ordalydelse att behörighetsbestämmelsen kan tillämpas när de föreskrivna förutsättningarna är uppfyllda, trots vad som föreskrivs någon annanstans i lag. Det behöriga ministeriet kan förbehålla sig beslutanderätten som en myndighet som hör till dess ansvarsområde har i ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner samt omfattningen av den service som tillhandahålls vid enheterna, öppettiderna eller annan tillgång till tjänster, om de föreskrivna förutsättningarna för detta är uppfyllda i det enskilda fallet. Utövandet av behörigheten är dock avsett att vara en exceptionell åtgärd. Ett ministeriums primära styrmedel är resultatstyrning och annan styrning som gäller dess förvaltningsområde.

Grunderna för ministeriets behörighet har i bestämmelsen definierats tämligen vagt med hänvisning till hur betydelsefull ministeriet anser att frågan är med avseende på målen enligt lagen eller den i lagen nämnda planen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar delvis den gällande bestämmelsen. Enligt den kan ministeriet i sådana fall som det anser vara viktiga också förbehålla sig den beslutanderätt som ministeriet underställda ämbetsverk och inrättningar har i fråga om indragning eller nedskärning av regionala eller lokala statliga enheter och funktioner. Ändringen i förhållande till nuläget är på det sätt som beskrivs i de allmänna övervägandena relativt liten till den del det är fråga om möjligheten att förbehålla sig behörigheten att exempelvis fatta beslut om inrättande av enheter. Möjligheten att förbehålla sig behörigheten i ett ärende som gäller tillgången till kundtjänster vid enheterna är däremot en mer betydande förändring i förhållande till nuläget.

Utskottet anser med beaktande av principen om lagbundenhet att de föreslagna villkoren för utövandet av behörigheten behöver preciseras. Utskottet föreslår att ordalydelsen i bestämmelsen ändras för att avgränsa möjligheten att förbehålla sig beslutanderätten. Enligt ändringsförslaget ska det behöriga ministeriet kunna förbehålla sig beslutanderätten för en myndighet som hör till dess ansvarsområde i ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner samt omfattningen av den service som tillhandahålls vid enheterna, öppettiderna eller annan tillgång till tjänster, om ministeriet anser att beslutet i betydande grad påverkar uppnåendet av de mål som anges i 2 §.

Betänkande FvUB 11/2021 rd

I den form som utskottet föreslagit framgår det av ordalydelsen att det i fråga om tillgången till tjänster vid enheten främst är fråga om tjänstens omfattning och öppettiderna. Dessutom är utövandet av behörigheten tydligare kopplad till de mål som anges i 2 § än i propositionen. En förutsättning för utövandet av behörigheten är att beslutet i betydande grad kan påverka uppnåendet av de målen. Utskottet understryker även här det exceptionella i utövandet av behörigheten att förbehålla sig beslutanderätten. Samtidigt hänvisar utskottet till 7 § 1 mom. i förvaltningslagen (434/2004). Där föreskrivs det att möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet, om möjligt, ska ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och så att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. Detta ska beaktas när behörigheten utövas, utöver målen med den föreslagna lagen.

Också ordalydelsen i 3 mom. behöver ses över med anledning av det som sägs ovan. Utskottet har dessutom i 3 mom. gjort samma språklig korrigering i den finska versionen som i 1 § 1 mom. och 3 § 1 och 2 mom.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 62/2021 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte och tillämpningsområde

Denna lag innehåller bestämmelser om de allmänna målen för, den riksomfattande planeringen och samordningen av samt beslutsfattandet i fråga om ordnandet av tillgången till statliga tjänster och placeringen av statliga enheter och funktioner.

Denna lag tillämpas inte på riksdagen och de ämbetsverk som lyder under riksdagen eller på republikens presidents kansli, domstolar och sådana nämnder som har inrättats för att behandla besvärssärenden, Finlands beskickningar i utlandet, offentligrättsliga inrättningar, stiftelser eller andra offentligrättsliga fonder, statligt ägda aktiebolag eller fonder utanför statsbudgeten. Bestämmelserna i 3 och 5 § tillämpas inte på statliga affärsverk.

Betänkande FvUB 11/2021 rd

En myndighet som omfattas av denna lag svarar för att tillgången till tjänster har ordnats i enlighet med de mål som anges i 2 § även i fråga om en sådan tjänsteuppgift som myndigheten har överfört till en aktör som inte omfattas av lagen.

2 §

Mål

Tillgången till statliga tjänster ska ordnas samt enheter och funktioner placeras så att i hela landet statens uppgifter sköts på ett resultatrikt sätt och att tillgången till tjänster genom användning av olika former av ärendehantering svarar mot olika kundgruppers servicebehov på ett sätt som tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna.

Beslut och planer som gäller tillgången till statliga tjänster och placeringen av enheter och funktioner ska dessutom främja livskraften, säkerheten och statens konkurrenskraft som arbetsgivare i olika delar av landet.

3 §

Riksomfattande plan

Statsrådet ska för sin mandatperiod utarbeta en plan för fullföljande av de mål som anges i 2 §. Planen ska grunda sig på en förvaltningsövergripande helhetsbild av behovet av och tillgången till statliga tjänster samt på hur enheterna och funktionerna är placerade. Planen ska omfatta statsförvaltningens gemensamma eller förvaltningsområdenas strategiska linjer för placeringen av enheter och funktioner samt strategiska utvecklingsmål för tillgången till tjänster och resultat av verksamheten. Planen ska innehålla en bedömning av verksamhetsmiljöns utveckling under de åtta år som följer på utarbetandet av planen. Uppgift om inrättande av nya enheter eller funktioner av särskild betydelse med avseende på de mål som anges i 2 § ska ingå i planen liksom även uppgift om indragning av sådana samt uppgift om de viktigaste projekt som inverkar på tillgången till tjänster. Planen kan innehålla riksomfattande eller regionala prioriteringar.

Planen kan innehålla mål för ordnande av samservice och gemensamma lokaler eller ordnande av multilokalt arbete och för därmed motsvarande sådan utveckling som påverkar servicestrukturen och placeringen av funktioner. När planen utarbetas beaktas de planer som gäller placeringen av enheter, tjänster och andra funktioner vid Folkpensionsanstalten, i kommunerna och den övriga offentliga förvaltningen.

Planen ska samordnas med planen för de offentliga finanserna. Statsrådet följer upp och utvärderar genomförandet av planen och ser över planen vid behov. Närmare bestämmelser om utarbetandet av planen och planens tidtabell får utfärdas genom förordning av statsrådet.

4 §

Samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner

Till stöd för samordningen av planering och uppföljning enligt 3 § tillsätter finansministeriet för statsrådets mandatperiod en samarbetsgrupp för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner, där ministerierna, Folkpensionsanstalten och Finlands Kommunförbund är fö-

Betänkande FvUB 11/2021 rd

reträdda samt utöver dessa de statliga myndigheter och statliga affärsverk som har ett brett nätverk av verksamhetsställen eller som i stor utsträckning sköter kundtjänstuppgifter. Samarbetsgruppen ska åtminstone höra landskapsförbunden, delegationen för samservice och andra organ som inrättats för att utveckla de statliga tjänsterna och regionerna, statliga expertorgan för övergripande säkerhet och beredskap samt de huvudavtalsorganisationer som företräder de statsanställda.

Närmare bestämmelser om samarbetsgruppens sammansättning och specifika uppgifter får utfärdas genom förordning av statsrådet.

5 §

Behörighet

Om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag beslutar det ministerium om placeringen av statliga enheter och funktioner till vars ansvarsområde myndigheten huvudsakligen hör. Det behöriga ministeriet kan dock trots vad som sägs någon annanstans i lag förbehålla sig den beslutanderätt som en myndighet inom ministeriets ansvarsområde har i ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner samt omfattningen på servicen, öppettiderna och tillgången till andra tjänster vid enheterna, om ministeriet anser att beslutet väsentligt påverkar uppnåendet av målen enligt 2 § ~~eller målen för den plan som avses i 3 §.~~

Vid ministeriet avgörs ett ärende som avses i 1 av ministern. Bestämmelser om överföring av ett ärende till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande finns i 14 § i lagen om statsrådet (175/2003).

Innan beslut om placering av statliga enheter och funktioner och om tillgången till kundtjänster vid en enhet fattas, ska beslutets verkningar bedömas med tanke på fullföljandet av de mål som anges i 2 § och målen för den plan som avses i 3 §. Konsekvensbedömningen ska på begäran lämnas till finansministeriet.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Genom denna lag upphävs lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (362/2002).

Betänkande FvUB 11/2021 rd

Helsingfors 23.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowitz saml
ersättare Marko Kilpi saml.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.