

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2013 rd

Statsrådets redogörelse till riksdagen om verkställandet och utfallet av regionförvaltningsreformen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 mars 2013 statsrådets redogörelse om verkställandet och utfallet av regionförvaltningsreformen (SRR 1/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, kulturskottet, social- och hälsovårdsutskottet, ekonomiutskottet, arbetslivs- och jämställdhetsutskottet och miljöutskottet lämnat utlåtande om ärendet. Utlåtandena (GrUU 15/2013 rd, JsUU 10/2013 rd, KuUU 7/2013 rd, ShUU 3/2013 rd, EkUU 10/2013 rd, AjUU 3/2013 rd, MiUU 9/2013 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Tarja Hyvönen och överinspektör Mikko Saarinen, finansministeriet
- industriråd Marja-Riitta Pihlman och konsultativ tjänsteman Päivi Laatikainen, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Esko Koskinen, inrikesministeriet
- överdirektör Riitta Kaivosoja, undervisnings- och kulturministeriet
- överinspektör Sanna Sihvola, jord- och skogsbruksministeriet
- överingenjör Marcus Merin, kommunikationsministeriet

- finanssekreterare Carolina Sierimö, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Aino Jalonen, miljöministeriet
- utredningsperson Riitta Rainio
- utredningsperson Rauno Saari
- överdirektör Kari Häkämies, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland
- överdirektör Anneli Taina, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- direktör Kaarina Myyri-Partanen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, ansvarsområdet för arbetarskydd
- direktör för ansvarsenheten för förvaltningstjänster Teijo Mustonen, Regionförvaltningsverket i Östra Finland
- överdirektör Timo E. Korva, Regionförvaltningsverket i Lappland
- överdirektör Jorma Pitkämäki, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- överdirektör Terttu Savolainen, Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- överdirektör Kari Pääkkönen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Kajanaland
- överdirektör Pekka Sundman, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- utvecklingschef Ulla Karvo, Finlands Kommunförbund
- stadsdirektör Jyrki Myllyvirta, Lahtis stad
- landskapsdirektör Matti Viialainen, Södra Savolax landskapsförbund
- planerare Jussi Päiviö, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf

- förhandlingsdirektör Harri Sirén, Löntagarorganisationen Pardia rf
- förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Helsingfors förvaltningsdomstol
- Livsmedelssäkerhetsverket Evira
- Landsbygdsverket
- chef för magistraten Hannu Mäkelä, Magistraten i Norra Finland

- Södra Savolax arbetskrafts- och näringscentral
- Egentliga Finlands arbetskrafts- och näringscentral
- Österbottens förbund
- Svenska Finlands folkting
- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund till redogörelsen

Den totalreform av regionförvaltningen som trädde i kraft vid ingången av 2010 har varit ett exceptionellt omfattande, betydelsefullt och ambitiöst projekt. Den statliga regionförvaltningen samlades genom reformen hos två helt nya övergripande myndigheter, nämligen regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna (nedan NTM-centralerna). En principiellt viktig nyhet var att uppgifterna indelades efter två huvudlinjer, nämligen NTM-centralernas regionala verkställighets- och utvecklingsuppgifter samt regionförvaltningsverkens regionala jämlikhetsuppgifter, vilka omfattar tillstånds-, tillsyns- och rättsskyddsuppgifter.

När riksdagen godkände regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen (RP 59/2009 rd) förutsattes att regeringen ser till att riksdagen inom 2012 få en ingående redogörelse om hur reformen verkställts och utfallit bland annat 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 (RSv 150/2009 rd).

Ett väsentligt element i lagstiftningspaketet var regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter (RP 161/2009 rd). I samband med den förutsatte riksdagen att regeringen ser till att 1) det genast inleds utredningar av de frågor som möjligtvis gäller de inbördes juridiska motsättningarna i fråga om beslutanderätt och annan talerätt hos de nya regionförvaltningsmyndigheterna, att 2) de oklarheter i regleringen av förvaltningsdomstolarnas regionala behörighet som möjligtvis beror på reformen samtidigt undersöks och att 3) de åtgärder som

utredningsarbetet eller andra faktorer kräver vidtas i brådskande ordning (RSv 205/2009 rd).

Statsrådets redogörelse omfattar en beskrivning och utvärdering av verkställandet och utfallet av regionförvaltningsreformen samt även vissa riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av regionförvaltningen.

Centrala mål för reformen och allmän bedömning av utfallet

Det övergripande syftet med reformen var att skapa en medborgar- och kundvänlig regionförvaltning som fungerar effektivt och ger resultat. Ett annat mål var att stärka och öka landskapsförbundens roll och ställning inom regionutvecklingsarbetet och främja samarbetet mellan statens regionförvaltning och landskapsförbunden. Andra mål anknöt till myndigheternas uppgifter och arbetsfördelningen mellan dem, utvecklingen av regionindelningen, antalet myndigheter och myndigheternas produktivitet och effektivitet. Ett övergripande mål var att skapa en överskådlig regionförvaltning som tar hänsyn till kundernas behov.

Reformen trädde i kraft den 1 januari 2010. Det var en genomgripande och snabbt verkställd förändring för såväl regionförvaltningen som centralförvaltningen. Det är efter så kort tid svårt att bedöma alla resultat av reformen. Verksamheten håller på att stabiliseras, men genomförandet av vissa element i reformen pågår ännu.

Utifrån inkommen utredning anser utskottet att reformen på det stora hela har utfallit tämligen väl. Regionförvaltningen har nu en lättare organisation och en mängd överlappningar har eliminerats. Den strategiska planeringen har genererat nya samarbetsformer och diskussioner mellan ministerierna. Samarbetet har intensifierats också på regional nivå. Uppgiftsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och NTM-centralerna följer i huvudsak de ursprungliga målen för reformen. Arbetsfördelningen har i stort sett fungerat väl och skapat större klarhet i regionalförvaltningsmyndigheternas olika roller.

Å andra sidan finns det ett klart behov av utveckling inom vissa områden. Sakkunniga och utlåtandeutskotten har tagit fasta bland annat på resurserna för regionförvaltningen, utvecklingen av verksamhetsprocesserna, personaleffekterna, styrningen och ledningen av regionförvaltningen, regionindelningen, arbetsfördelningen mellan myndigheterna och myndigheternas tillsynsbefogenheter. I regionerna finns visserligen olika uppfattningar om hur målen för reformen utfallit.

Genomförandet av reformen har varit krävande eftersom man samtidigt dragit ned på antalet anställda och de ekonomiska resurserna. Det har varit nödvändigt att till vissa delar täcka resursbristen inom regionförvaltningen genom tilläggsbudgetar, vilket inte stöder den långsiktiga planeringen och utvecklingen. Kunderna är enligt uppgift nöjda med myndigheternas tjänster.

De utvecklingsbehov som tas upp i redogörelsen anknyter till balansen mellan regionalförvaltningens uppgifter och dess resurser, förenkling och förtydligande av styrmodellen för regionförvaltningen, en övergång till rikstäckande ansvar för vissa uppgifter och utvärdering av antalet regionförvaltningsverk och av regionindelningen. I detta sammanhang fäster redogörelsen ingen särskild uppmärksamhet vid den kvantitativa och kvalitativa utvecklingen av personalresurserna, trots att regionförvaltningen är ytterst beroende av kunnig personal och tillräckliga administrativa resurser. Redogörelsen behandlar inte heller lagligheten i regionförvaltningens verksamhet. Utskottet påpekar ytterligare att redogörelsen helt saknar slutledningar om landskapens genomslag, trots att ett av de centrala målen för regionförvaltningsreformen var att stärka landskapsförbundens ställning.

Arbetsfördelning inom regionförvaltningen

Bildningsväsendet

Genom regionförvaltningsreformen delades uppgifterna inom bildningssektorn upp mellan regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Bland annat hänfördes biblioteks-, idrotts- och ungdomsfrågorna till NTM-centralerna. I

samband med redogörelsen gjordes en enkät om hur det har fungerat att dela upp bildningssektorns uppgifter på två myndigheter. Enligt svaren har fördelningen inte varit lyckad. I svaren framfördes en oro bland annat över att bildningsväsendets regionala förvaltning är splittrad och över att resurserna minskar. Redogörelsen konstaterar att bildningsväsendets uppgifter är alltför splittrade i regionförvaltningen med tanke på skötseln, organiseringen och styrningen av dem. Det föreslås därför att biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendets uppgifter, utvärderingsuppgifter för basservicen inom kulturens verksamhetsområde och uppgifter i anslutning till anläggning av läroanstalter ska överföras till regionförvaltningsverken.

Utskottet konstaterar att biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendets uppgifter har beröringspunkter med både de regionala jämlikhetsuppgifterna och de regionala utvecklingsuppgifterna. Dessa perspektiv har också berörts av de sakkunniga. Kulturutskottets utlåtande tar upp förutsättningarna för skötseln av de nämnda uppgiftsområdena, och förordar att uppgifterna överförs till regionförvaltningsverken. Kulturutskottet har föreslagit ett ställningstagande, enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen påskyndar åtgärderna för att överföra uppgifterna inom biblioteks-, ungdoms- och idrottswäsendet samt byggandet av läroanstalter från NTM-centralerna till regionförvaltningsverken.

Utifrån inkommen utredning ser utskottet det som ändamålsenligt att uppgifterna inom biblioteks-, ungdoms- och idrottswäsendet överförs till regionförvaltningsverken. Utskottet hänvisar till kulturutskottets utlåtande och framhåller att regionförvaltningsverken måste få de resurser uppgifterna kräver.

Miljöförvaltningen

Tillstånd- och ansökningsärenden som anknyter till miljövårds- och vattenlagstiftningen sköts av regionförvaltningsverken. NTM-centralerna sköter ärenden som rör miljövård, markanvändning, styrning av byggandet, vård av kulturmiljön, skydd och ett hållbart nyttjande av naturens mångfald och nyttjande och vård av vattentill-

gångarna. Vid fyra av regionförvaltningsverken finns ett ansvarsområde för miljötillstånd, medan tretton NTM-centraler har ett ansvarsområde för miljön och naturresurserna.

Enligt den enkät som gjordes i anslutning till redogörelsen var fältet tämligen kritiskt inställt till beslutet att i samband med regionförvaltningsreformen hänföra miljötillstånden till regionförvaltningsverken och den miljötillsyn som tillstånden fordrar till NTM-centralerna. Flertalet av dem som i enkäten tog ställning till organisationsformen ansåg att dessa uppgifter borde skötas av en och samma organisation. Det fanns också rum för utveckling av styrmodellen. Utredarna Saari och Rainio har var för sig granskat möjligheterna att utveckla den regionala miljöförvaltningen och lagt fram en rad förslag.

En betydande del av ärendena inom den regionala miljöförvaltningen är lagfästa tillståndsärenden som förutsätter rättslig prövning eller ärenden som omfattar tillsyn eller förvaltningstvång och leder till avgöranden som direkt påverkar de inbördes rättsliga förhållandena mellan parterna. Ofta är ett flertal parter involverade, vilket många gånger gör frågorna komplexa och kontroversiella. Det innebär att trycket och förväntningarna på att besluten är rättvisa och oberoende är större än normalt.

Miljöutskottet menar att de permanent reducerade resurserna är det främsta hindret för en god skötsel av miljöfrågorna. Resursbristen inom miljöförvaltningen har bland annat lett till minskat antal inspektioner. Likaså har man varit tvungen att sänka målen för tillsynen. Den resursbrist som produktivetsprogrammet medfört förvärras av rekryteringsförbudet och pensioneringarna av kunnig personal. Det påverkar inte bara tillsynen utan också handläggningen av tillståndsärenden. Utskottet underströk i samband med statsbudgeten för 2013 behovet av att höja regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas anslag så att de också i fortsättningen kan sköta sitt uppdrag enligt vad som sägs i lag (FvUU 14/2013 rd) och att betonar också nu vikten av att miljöförvaltningen ges tillräckliga resurser och tillräcklig expertis.

De långa handläggningstiderna för tillståndsärenden beror inte enbart på bristande resurser. Också kvaliteten på ansökningarna och många andra faktorer spelar in här. Inte sällan har ansökningarna brister och måste därför kompletteras - ibland flera gånger - vilket tar tid. Enligt miljöutskottet måste lagstiftningen och praxisen snabbt utvecklas så att ansökningarnas kvalitet höjs, så att det blir enklare att komplettera dem och så att mycket bristfälliga ansökningar inte behöver tas upp till behandling.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det i den aktuella lagstiftningen bestäms vad en tillståndsansökan ska innehålla och vilka utredningar som ska bifogas ansökan. Miljöministeriet kan dessutom utfärda allmänna anvisningar om verkställandet av lagen. I 8 § i förvaltningslagen (434/2003) föreskrivs om en allmän rådgivningsplikt enligt vilken myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov ska ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. Utskottet menar likväl att miljöutskottet lyft fram en viktig aspekt när det gäller handläggningstiderna och kundens roll i tillståndsprocessen. Utifrån inkommen utredning anser utskottet att regeringen måste utreda hur lagstiftningen, anvisningarna, praxisen och de allmänna kunskaperna kan förbättras i detta avseende. Det är också viktigt att se över hur tillståndsansökningarnas kvalitet kan höjas och utifrån slutledningarna vidta de lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder som behövs.

När det gäller arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och NTM-centralerna stöder utskottet fortsatt målsättningen i förvaltningsreformen att regionförvaltningsverken ska bevilja miljötillstånd, medan NTM-centralerna svarar för tillsynen av miljötillstånden. Sепareeringen av tillstånds- respektive tillsynsuppgifterna var motiverad, eftersom det i kontroversiella frågor inte ansetts lämpligt att samma myndighet både beviljar tillstånd och utövar tillsyn, och eventuellt också ansöker om tillstånd. Förvaltningsutskottet håller med om detta och understryker att man i utvecklingen av miljöför-

valtningen måste ske med hänsyn till kravet på opartiskhet, oberoende och rättsskydd.

I regionförvaltningsverken och NTM-centralerna måste man enligt redogörelsen granska nya möjligheter att i vissa uppgifter definiera ämbetsverkets behörighet som en riksomfattande behörighet i stället för utifrån den regionala indelningen. Som bäst utreds om uppgifter som kräver specialkompetens inom miljöförvaltningen kan skötas på riksnivå och om nationellt viktiga uppgifter kan skötas centralt av en enda enhet. Miljöutskottet är ytterst positivt inställt till detta och menar att det vore ett sätt att utnyttja resurserna mer flexibelt, säkra sakkunskapen inom vissa kritiska uppgiftsområden och säkra en enhetlig beslutspraxis i hela landet. I princip gäller det snarare att få till stånd en flexibel stödfunktion än att inrätta ett nytt, nationellt ämbetsverk. Utskottet understryker att frågan måste utredas i samråd mellan ministerierna, eftersom resultatstyrningen fortsatt måste vara klar och tydlig.

Social- och hälsovårdväsendet

Regionförvaltningsverken ska övervaka att social- och hälsovårdstjänsterna håller den nivå som förutsatts i lag och beviljar tillstånd för privata regionala serviceproducenter inom social- och hälsovården. De är också tillstånds- och tillsynsmyndighet i fråga om servering av och detaljhandel med alkoholdrycker. Ett mål med reformen var att stärka och skapa större tydlighet i styrningen, tillsynen och tillståndsförvaltningen inom social- och hälsovården. Ett led i denna strävan var att Tillsyns- och tillståndsverket för social- och hälsovården Valviras verksamhetsområde utvidgades till bland annat socialväsendet.

Enligt social- och hälsovårdsutskottet är tillsynen nu mer systematisk och enhetlig än tidigare. Antalet klagomål, behovet av styrning och tillsyn samt tillståndsadministrationen har ökat inom social- och hälsovården. Det är därför nödvändigt att stärka medborgarnas rätt till jämlik och god service genom vidareutveckling av ämbetsverken och arbetsfördelningen mellan dem

samt genom att se till att tillsynen och styrningen får de resurser som krävs.

Enligt regionförvaltningsverkens svar på en enkät från finansministeriet har resurser vid verken överförts till Valvira, men de uppgifter som var knutna till de överförda resurserna utförs dock fortfarande vid regionförvaltningsverken. Av social- och hälsovårdsutskottets utlåtande framgår att Valvira å sin sida anser att resursöverföringarna inte har räckt till för de nya, riksomfattande uppgifterna.

Förvaltningsutskottet menar att samarbetet mellan regionförvaltningsverken och Valvira måste utvecklas och att Valviras roll i förhållande till regionförvaltningsverken klargörs. Också grundlagsutskottet menar att det i frågor med bäring på de grundläggande rättigheterna inte får råda någon oklarhet om vilken myndighet som ska sköta ett visst ärende. Social- och hälsovårdsministeriet har i överensstämmelse med regeringsprogrammet tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att utveckla samarbetet och arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och Valvira. Det är viktigt att organisationen är så klar och enkel som möjligt också ur medborgarnas synvinkel. Vidare måste resurstilldelningen motsvara arbetsfördelningen.

Arbetskyddet

Vid reformen av regionförvaltningen indrogs de regionala arbetskyddsdistrikten och slogs samman med regionförvaltningsverken. Uppgifterna organiserades så att det ansvarsområde som sköter arbetskyddsuppgifterna är oberoende när det sköter tillsynsuppgiften. Vid fem av regionförvaltningsverken finns ett ansvarsområde för arbetskyddsuppgifter. Regionförvaltningsverket i Norra Finland ska sköta arbetskyddsuppgifterna även inom verksamhetsområdet för regionförvaltningsverket i Lappland. Social- och hälsovårdsministeriet svarar som tidigare för styrningen av ansvarsområdet för arbetskyddsuppgifter.

I redogörelsen sägs att inställningen till verkningarna av reformen var tämligen kritisk, enligt enkäten inom ansvarsområdet för arbetskyddet. Merparten av cheferna och cirka en

tredjedel av de övriga anställda ansåg att reformen haft en negativ inverkan på de personliga förutsättningarna att utföra det egna arbetet. Som motivering nämndes bland annat ökad byråkrati och it-problem. Speciellt cheferna, men i viss mån även den övriga personalen ansåg att regionförvaltningsreformen påverkat arbetskyddsuppgifternas resultatstyrning negativt. Av enkäten framgick att det i alla grupper av svarande förekom missnöje med regionförvaltningsverkets förvaltningstjänster. I en enkät om kundtillfredsställelse fick ansvarsområdet för arbetskyddsuppgifter ett gott betyg. Redogörelsen konstaterar att arbetskyddstillsynens oberoende har tillgodosetts i regionförvaltningen.

Förvaltningsutskottet observerar i likhet med arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att det enligt de erhållna utredningarna finns betydande skillnader i hur man på regional nivå och på ministerienivå bedömer reformens verkningar och verksamhetsförutsättningarna för arbetskyddets ansvarsområde. Enligt ministerierna har reformen utfallit tämligen väl, medan ansvarsområdena för arbetskyddets lyft fram flera negativa verkningar av reformen och lämnat förslag på utvecklingsområden. Det förekommer också delade uppfattningar om mängden inspektionsresurser som används för regionförvaltningsverkets gemensamma utveckling och ledning, och om resursernas betydelse för arbetskyddets oberoende.

Arbetsmarknadsorganisationerna har i en gemensam framställning av den 26 oktober 2012 till social- och hälsoministeriet föreslagit åtgärder för att se till att resurserna för arbetskyddsövervakning räcker till och allokeras rätt. Samtidigt föreslogs att behörigheterna omdefinieras och att förvaltningen utvecklas. Framställningen syftar bland annat till förtydliga relationen mellan social- och hälsovårdsministeriets arbetskyddsinspektion och finansministeriets allmänna resultatstyrning. Utskottet förutsätter att social- och hälsovårdsministeriet bereder och verkställer förslagen så snabbt som möjligt.

Också finansministeriet har tillsatt en arbetsgrupp med målet att utveckla regionförvaltningsverkens it- och förvaltningstjänster inom

ansvarsområdet för arbetarskyddsuppgifter. Arbetsgruppen har som mål att utreda grunderna till missnöjet med förvaltningstjänsterna och söka lösningar på dem.

För tydlighetens skull påpekar utskottet att regionförvaltningsverkens ansvarsenheter för förvaltningstjänster svarar för verkens allmänna förvaltningsuppgifter och för vissa specialiseringsuppgifter. Styrande ministerium är i båda fallen finansministeriet. Däremot styr finansministeriet inte ansvarsområdena för arbetarskyddsuppgifter. Sedan regionförvaltningsreformen trädde i kraft har ansvarsområdena för arbetarskyddsuppgifter inte längre några allmänna förvaltningsuppgifter. Överlappningar som trots reformen återstår i detta hänseende kan behandlas i den arbetsgrupp som tillsattes av finansministeriet.

Utskottet förutsätter att regeringen så snabbt som möjligt ser över och löser de problem som organiseringen av uppgifterna och annan rådande praxis har lett till inom ansvarsområdet för arbetarskyddsuppgifter. Vidare förutsätts att övervakningen förbättras så att den håller jämn kvalitet och att arbetarskyddsmyndigheten görs mera tillgänglig och nåbar. I fråga om utvecklingen av arbetarskyddstillsynen förutsätter utskottet att regeringen utvärderar om det är lättare att bibehålla oberoendet och opartiskheten i myndighetsverksamheten och att säkerställa ändamålsenliga övervakningsresurser genom en modell där regionförvaltningsverken svarar för tillsynen.

Polisen

Redogörelsen innehåller ett förslag till omorganisering i fråga om regionförvaltningsverkens ansvarsområden för polisväsendet. Förslaget hänvisar till reformen av polisens förvaltningsstruktur (Pora III). Utskottet hänvisar här till sitt betänkande om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och av vissa andra lagar som har samband med den (FvUB 7/2013—RP 15/2013 rd).

Uppgifter som faller utanför reformen

I regeringens proposition om regionförvaltningsreformen och i utskottets betänkande om propositionen ställdes det upp som mål att reformarbetet ska fortsätta på så sätt att de organisationer som är undantagna från reformen och deras myndighetsuppdrag senare ska kunna integreras i den nya statliga myndighetsorganisationen för den regionala förvaltningen. Styrkan i en modell med övergripande regionala myndigheter är att det samhälleliga genomslaget stärks tack vare ökat samarbete över förvaltningsområdenas gränser och tack vare gemensamma strategiska mål och insatser. Modellen kan också ge samverkansfördelar och stärkt kompetens. Utskottet menar att det fortfarande är angeläget att utreda möjligheterna till en centralisering. Det är då viktigt att vid sidan av ekonomiska och funktionella effekter beakta kundperspektivet och särdragen i verksamhet. I fråga om centraliseringen av funktioner som faller utanför reformen konstaterar utskottet att utredningarna pågår (gäller bl.a. magistraterna).

Landskapsförbundens roll

Ett centralt mål med regionförvaltningsreformen var att stärka och öka landskapsförbundens roll och ställning inom regionutvecklingsarbetet och främja samarbetet mellan statens regionförvaltning och landskapsförbunden. Tanken var att öka landskapens inflytande bland annat genom att ge landskapsprogrammet och dess genomförandeplan större dignitet i relation till myndigheterna. Enligt redogörelsen har det dock inte utretts eller undersökts särskilt om genomslaget har ökat och några slutsatser kan inte dras om detta. Det är en brist, menar utskottet.

I sitt betänkande över reformen (FvUB 13/2009 rd) menade utskottet att det är särskilt viktigt att stärka landskapsförbundens roll i den regionala utvecklingen. I regionutvecklingslagen (1651/2009) föreskrivs 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 regi-

onutvecklingen 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. En statlig myndighet ska motivera avvikelser från utlåtandet efter att först ha förhandlat om saken med landskapsförbundet.

Enligt redogörelsen har samarbetet mellan landskapsförbunden och NTM-centralerna intensifierats och processerna för beredningen av handlingar har i någon mån kommit närmare varandra. Utskottet har dock fått den uppfattningen att de medel som står till bud för verkställandet av reformen inte alltigenom har varit ägnade att stödja målen när det gäller att stärka landskapsförbundens ställning. Landskapsprogrammen och deras genomförandeplaner måste få större genomslagskraft och landskapsförbunden ska fortsättningsvis medverka i resultatavtalsförhandlingen mellan NTM-centralerna och centralförvaltningen. Utskottet understryker vidare att landskapens genomförandeplaner är ytterst viktiga för det nationella genomförandet av EU:s strukturfondsprogram.

Enligt uppgift kommer landskapsförbundens roll att behandlas i en utvärderande studie som pågår vid Tammerfors universitet. Avsikten är att studien ska bli klar i slutet av juni 2013.

Regionindelningen

Enligt redogörelsen uppnåddes målet för en enhetligare regionindelning på så sätt att de mindre verksamhetsområdena alltid i sin helhet placerar sig inom de större verksamhetsområdena. Regionindelningen för regionförvaltningsverken och NTM-centralerna är således sinsemellan förenlig. Regionförvaltningsmyndigheternas regionindelningar följer ganska bra de ekonomiska gränserna och pendlingsregionernas gränser. Avvikelser från detta uppstår främst när landskapsgränsen genomkorsar det aktuella området.

Strävan har varit att uppnå en funktionell och ändamålsenlig regionindelning genom att olika ansvarsområden ges olika verksamhetsområden inom ämbetsverken. Det har dock enligt utredning varit något problematiskt att södra Finland har betydligt större verksamhetsområden än landet i övrigt i fråga om både befolkning och antalet uppgifter. Det gäller till exempel för arbetarskyddsuppgifterna, där regionförvaltningsverket i Södra Finland har ett stort ansvarsområde. Det försvårar resursfördelningen och leder till att andra ansvarsområden kan få det svårt att hitta expertis inom vissa arbetslivsområden.

För medborgarna, företagen och övriga sammanslutningar kan de administrativa gränserna ställvis te sig komplicerade. Landskapen och kommunerna kan, beroende på vad ärendet gäller, tvingas ha kontakt med olika NTM-centraller, vilket ökar behovet av inbördes samordning. För företagens och medborgarnas del märks denna komplexitet till exempel genom att de måste ha kontakt med flera olika myndigheter i ett ärende som i och för sig gäller samma geografiska område men omfattar olika substansfrågor. De olika regionförvaltningsverken har varierande organisation och struktur, vilket kan göra det svårt att hitta rätt myndighet och rätt person.

Den strukturella översynen av regionförvaltningsverken måste grunda sig på ett klart uttalat mål om god balans i regionförvaltningen. Utskottet vill därför särskilt betona att justeringen av antalet regionförvaltningsverk inte får leda till att verkens geografiska verksamhetsområden blir orimligt stora.

Lednings- och styrsystem

Den strategiska planeringen och styrningen av regionförvaltningsverken och NTM-centralerna sker i samarbete mellan de ministerier och centralförvaltningsmyndigheter som styr dem. Styrningen av regionförvaltningsverken samordnas av finansministeriet och styrningen av NTM-centralerna av arbets- och näringsministeriet. Dessutom har landskapsförbunden en särskild roll i den strategiska styrningen.

Den operativa styrningen av regionförvaltningsverken och NTM-centralerna sköts av de behöriga ministerierna och de centrala ämbetsverken inom sina respektive områden. Den allmänna administrativa styrningen av regionförvaltningsverken sköts av finansministeriet och för NTM-centralernas del av arbets- och näringsministeriet.

I samband med regionförvaltningsreformen infördes nya planeringsinstrument i form av ett strategidokument och strategiska resultatmål som ska upprättas för varje regeringsperiod. Det finns två strategidokument, ett för regionförvaltningsverken och ett för NTM-centralerna. Resultatmål sätts upp separat för varje ämbetsverk. Regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddsuppgifter har en oberoende ställning och ingår därför bara ett operativt resultatavtal med social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning.

Ett mål med reformen var att regionförvaltningsmyndigheterna ska styras genom samarbete mellan ministerierna. Styrningen bör ske utifrån enhetliga former men samtidigt flexibelt inom de olika förvaltningsområdena. Ett annat mål var att stärka ministeriernas strategiska styrning i nätverksform och kanaliseringen av den utvecklingsvilja som kommer från regionerna. Med hjälp av styr- och planeringssystemet fastställs myndigheternas resurser och de centrala riktlinjerna på lång och kort sikt.

Styrsystemet har i huvudsak fungerat bra och dess grundprinciper har utgjort en modell för utvecklingen av hela statsförvaltningens resultatstyrning. Utskottet konstaterar dock att styrmodellen inte till alla delar fungerat som väntat eller enligt målen. Styr- och planeringssystemet för NTM-centralerna har fått kritik av såväl de behöriga ministerierna som centralerna själva. Systemet har ansetts svårhanterligt och tungrott. I synnerhet har relationen mellan resursstyrningen och substansmålen upplevts som problematisk. Likaså bör samordningen av den rikstäckande och den regionala styrningen förbättras. Inställningen till regionförvaltningsverkens styrmodell är i huvudsak positiv, men det finns öns-

kemål om till exempel prioritering av målen och om att ta in regionala tyngdpunkter i modellen.

Utifrån inkommen utredning är det uppenbart att styrningen måste förenklas och förtydligas och att den administrativa bördan måste lättas. Det är motiverat att övergå till ett tvådelat styrsystem. I den tvådelade modellen är styrdokumentet det strategidokument och det resultatavtal som ska göras upp för regeringsperioden. Strategidokumentet är det samma för regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. För varje NTM-central och regionförvaltningsverk görs endast ett resultatavtal upp för regeringsperioden. Regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddsuppgifter ska också i fortsättningen bara ingå ett operativt resultatavtal med social- och hälsovårdsministeriet.

I redogörelsen föreslås att behovet av överdirektörer som huvudsyssla vid NTM-centralerna utreds. I dag är en direktör för ett ansvarsområde samtidigt överdirektör vid sidan av sin egen befattning. Vid NTM-centralerna har överdirektörerna i vissa avseenden en mer begränsad behörighet inom den administrativa styrningen än vad som är fallet för motsvarande poster i regionförvaltningsverken. Uppgiften som överdirektör vid en NTM-central har dock bedömts utgöra näst intill ett heltidsarbete. Det är motiverat att utreda om NTM-centralernas överdirektörer bör ha tjänsten som huvudsyssla.

Produktivitet och effektivitet

Produktivitetsmålet för regionförvaltningsreformen förutsatte en minskning med totalt 640 årsverken under åren 2012–2015. De årsverkesminskningar som hänförts till de myndigheter och verksamheter som sammanfördes till regionförvaltningsverken och NTM-centralerna och som skulle genomföras före utgången av 2011 överfördes dessutom på regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Skyldigheten att reducera årsverkerna uppgick under 2010–2015 till 1 136 årsverken, varav 174 vid regionförvaltningsverken och 962 vid NTM-centralerna. Antalet anställda har därigenom minskat med cirka 19 procent.

De sammanlagda resurserna till regionförvaltningen minskade jämfört med situationen före reformen. I redogörelsen sägs att finansieringsramen för den statliga regionförvaltning som omfattas av reformen minskade med 29,5 miljoner euro, dvs. 9,9 procent, från 2009 till 2013. Detta har ställt de ämbetsverk som bildades i reformen inför en mycket stor utmaning. Det finansiella underskottet vid regionförvaltningsverken har åtgärdats genom tilläggsbudgeter. NTM-centralerna har anpassat sin verksamhet. Såväl regionförvaltningsverken som NTM-centralerna har genomfört alla de personalnedskärningar som ålagts dem.

Med de personalresurser som möjliggörs av ramnivån för kommande år finns det enligt redogörelsen en risk för att ingendera av myndigheterna i fortsättningen kan sköta sina uppgifter på det sätt som krävs i lagstiftningen. I ramarna för statsfinanserna 2014—2016 anvisades regionförvaltningsverken extra anslag för att stärka resurserna för tillsyn och miljötillstånd inom social- och hälsovårdsväsendet samt för övervakningen av penningtvätt och terrorism. En del av de sparmål som satts upp för NTM-centralerna för 2014 och 2016 flyttades fram till 2016 och 2017. Trots dessa positiva åtgärder är situationen fortfarande oroväckande, menar utskottet.

Regionförvaltningsverken har en viktig roll när det gäller att verkställa lagstiftning, sörja för rättsskyddet och säkerställa likabehandlingsprincipen. Utskottet förutsatte redan i sitt betänkande om regionförvaltningsreformen att både regionförvaltningsverken och NTM-centralerna får behöriga resurser för sina uppgifter, inbegripet personella resurser, också om det innebär ett avsteg från målen för nedskärningarna i årsverken enligt rambeslutet. Utskottet välkomnar redogörelsen linje att regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas omkostnadsanslag dimensioneras så att anslagen motsvarar verksamheten.

Personalen

Personalförflyttningar behandlades i samband med regionförvaltningsreformen så att anställda

som flyttade över till en ny organisation fick behålla de rättigheter och skyldigheter samt samma lönebelopp i euro som de hade före flytten. Det innebär att tjänste- och arbetskollektivavtalen inte längre gällt efter den 1 januari 2010 för lönernas vidkommande. Det var ett principiellt svårt avgörande, men utskottet konstaterade att det fanns grunder för det bland annat med hänsyn till likabehandlingen av de anställda (FvUB 13/2009).

Utskottet såg det i sitt betänkande som nödvändigt att regeringen genom förhandlingar med personalorganisationerna ser till att den nya statliga regionförvaltningen så snart som möjligt, och senast från och med 2011, får lämpliga lönesystem. Finansministeriet gav i december 2010 utskottet en skriftlig utredning av läget för beredningen av ett lönesystem. Utskottet lämnade ett utlåtande i frågan (FvUU 48/2010 rd). Ett preciserande tjänstekollektivavtal om införandet av det nya lönesystemet ingick den 24 november 2011 och systemet togs i bruk retroaktivt från och med den 1 februari 2011. Det är viktigt att målmedvetet inarbeta det nya lönesystemet.

Regionförvaltningsmyndigheterna hade i slutet av 2010 totalt 5 714 anställda. Antalet har under de två första verksamhetsåren varit i det närmaste oförändrat. Antalet årsverken har totalt sett minskat med cirka 4 procent. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att den visstidsanställda personalens andel av årsverkerna har ökat något jämfört med situationen före reformen. De visstidsanställdas andel är stor särskilt vid NTM-centralerna. Utskottet efterlyser snabba åtgärder för att fastanställa personal i situationer där det inte finns några rättsliga grunder för visstidsanställning. Då allt fler pensioneras finns också en oro för att expertis och kompetens försvinner. Det gäller alltså inte bara att sörja för tillräckliga personalresurser, utan även för att tjänsterna och befattningarna också i fortsättningen söks av kunnigt folk.

Arbetsstillfredsställelsen bland personalen har i samband med reformen granskats genom enkäter (Alku, VMBaro) hos regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Jämfört med medel-

värdet för enkäten VMBaro, som gällde hela statsförvaltningen, låg tillfredsställelsen vid regionförvaltningsverken totalt sett på samma nivå, medan den var något lägre vid NTM-centralerna. Vid båda ämbetsverken var man klart mer kritiskt inställda till lönefrågorna än till andra frågor. Enligt Alku-enkäten ökade arbetsmängden och försämrades möjligheterna att sköta kärnuppgifterna främst för den högsta ledningens del, men även den övriga personalens arbete påverkades. Det har gett återverkningar på arbetshälsan. Sjukfrånvaron var i båda ämbetsverken lägre än genomsnittet för hela statsförvaltningen. Enligt Alku-enkäten har det skett få förändringar i arbetsuppgifterna. Möjligheterna att avancera i karriären har blivit sämre. Trots de insatser som gjorts för att höja kompetensen vid ämbetsverken upplever de anställda att reformen åtminstone inte ännu har förbättrat möjligheterna till kompetensutveckling på det sätt som förväntades i regeringens proposition. Enligt VMBaro har dock tillfredsställelsen med möjligheterna till arbetsplatsutbildning ökat vid båda ämbetsverken.

Tillstånds- och ärendeprocesser

Flera utskott har i sina utlåtande pekat på behovet av att utveckla förvaltningens tillståndsprocesser. Miljöutskottets synpunkter på handläggningen av miljötillståndsansökningar behandlas i avsnittet om miljöförvaltningen.

Även jord- och skogsbruksutskottet har fäst sig vid hanteringen av miljötillståndsfrågor. Ett särskilt problem för näringslivet och jordbruksföretagarna är för närvarande att tillståndsförfarandena är så långsamma. Handläggningstiderna för miljötillstånd är mycket långa också när det gäller små projekt. Jord- och skogsbruksutskottet menar dessutom att avgifterna inte minst för små miljötillstånd har blivit alldeles för höga och att man till exempel kan undersöka möjligheten att införa avgiftstak. Vidare ville jord- och skogsbruksutskottet att resurserna säkras och dagens tungrodda tillståndsprocesser utvecklas skyndsamt. Likaså måste man överväga att införa tidsgränser för tillståndshandläggning-

en, om det inte finns någon annan utväg att få tillståndsprocesserna att löpa effektivt. Samtidigt måste tillräckliga medel anvisas för att ta fram elektroniska system som snabbt kan tas i drift på det sätt som bäst kommer till nytta för verksamhetsutövarna.

Också ekonomiutskottet efterlyste en grundlig genomgång av tillståndsprocesserna hos regionförvaltningsmyndigheterna. Ekonomiutskottet föreslog en servicemodell där en kund hos förvaltningen kan sköta kontakten med myndigheterna via en enda kontaktpunkt oberoende av hur många olika beslut om tillstånd inom statsförvaltningen kundens projekt förutsätter. Ekonomiutskottet fäste också uppmärksamhet vid att det är mycket svårt att följa upp hur utfrågnings- och tillståndsprocesser i anknytning till samma projekt fortskrider, eftersom de inte är samtidigt och det därför är besvärligt för parterna att få ett grepp om sina rättigheter och skyldigheter i olika processer. Vidare bör informationsutbytet mellan myndigheterna förbättras.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det redan har startats projekt för att förbättra tillståndsprocesserna och andra ärendeprocesser. Hur handläggningen av och tillsynen över miljötillstånden utvecklas beror även på totalreformen av miljöskyddslagstiftningen. Syftet med reformen är bland annat att förenkla tillstånds- och tillsynssystemet. Dessutom ska möjligheterna att avgiftsbelägga olika tillsynsåtgärder utredas. Utskottet hänvisar i detta sammanhang till det som utskottens utlåtanden säger om behovet av att utveckla miljölagstiftningen.

Avgiftspraxisen för miljötillstånd måste utvecklas. Miljötillståndsfrågorna berör projekt av mycket olika typ och storlek. Hur mycket arbete en tillståndsansökan kräver varierar också mycket. Utskottet efterlyser en utredning av avgiftspraxisen för miljötillstånd och förutsätter att nödvändiga åtgärder därefter vidtas.

För närvarande utvecklas regionförvaltningsmyndigheternas tillståndsprocesser, med undantag av processerna inom ansvarsområdet för arbetarskyddsuppgifter, inom ett nationellt projekt för utveckling av tillstånds- och tillsynsprocesserna. Projektet har beviljats tid fram till den

30 april 2014. Det syftar bland annat till att harmonisera och effektivisera tillsyns- och tillståndprocesserna och harmonisera regionförvaltningsverkens verksamhet med avseende på kundorientering, likabehandling och rättsskydd. Tanken är att hitta lösningar på utmaningarna inom regionförvaltningsverkens tillståndsförvaltning och tillsyn, särskilt problemet med att resurserna minskar samtidigt som arbetsmängden ökar.

Också de elektroniska ärendehanteringssystemen utvecklas som bäst. Enligt utredning kommer regionförvaltningsverken att under 2013 få ett nytt elektroniskt system för hantering av miljötillstånd. Systemet ska göra det lättare och snabbare att såväl göra upp tillståndsansökningar som behandla dem hos myndigheterna. Det aktuella grundsystemet ska senare utnyttjas för digitalisering av andra mycket centrala tillståndprocesser. Ett annat utvecklingsprojekt syftar till identifiering och strömlinjeformning v NTM-centralernas processer. Projektet sträcker sig över flera år och ska digitalisera verksamhetsprocesserna och ge kunderna ökade möjligheter till självbetjäning.

Tillsynsfrågor och klagomål

I fråga om regionförvaltningsmyndigheternas tillsynsuppgifter har särskild vikt fästs vid behovet av tillräckliga och rätt fördelade resurser. Utvecklingen av arbetarskyddstillsynen och arbetarskyddsmyndighetens regionala behörigheter har behandlats tidigare i betänkandet.

Av social- och hälsovårdsutskottets utlåtande framgår att de minskande resurserna har medfört problem i styrningen och tillsynen av social- och hälsovårdsväsendet. Handläggningstiderna för klagomål och antalet inspektioner på verksamhetsenheterna har stannat under målen i resultatavtalen. Också klagomålen och tillsynsärendena inom barnskyddet har ökat, och de nationella tillsynsprogrammen innebär fortsatt ökande uppgifter inom detta fält. Social- och hälsovårdsutskottet uttrycker oro över att de förlängda behandlingstiderna medför att personalresurserna inte räcker till för den förebyggande tillsyn-

nen. Det ser det som nödvändigt att tillsynen över social- och hälsovården ges de behövliga resurserna, så att tyngdpunkten kan läggas på förebyggande tillsyn på det sätt som avses i de strategiska målen för tillsynen.

I kulturutskottets utlåtande konstateras att det för regionförvaltningsverkens del inte har förekommit lika stora problem i laglighetskontrollen av kultursektorn som av social- och hälsovårdssektorn. Organisationsreformen och de knappa resurserna har dock i praktiken lett bland annat till otillräckliga och bristfälliga anvisningar och råd.

Inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde är EU-finansierade program ett viktigt verktyg för att nå de strategiska målen i regionerna. Program och stödmekanismer som delfinansieras av EU kräver att tillsynsuppgifterna handhas i enlighet med EU-lagstiftningen. Genomförda kontroller är tills vidare ett absolut villkor för utbetalning av stöd. Det är enligt jord- och skogsbruksutskottet viktigt att se till att NTM-centralerna har de tillsynsresurser de behöver. Om utbetalningarna av stöd skjuts fram för att tillsynen drar ut på tiden, får jordbruksföretagarna stora ekonomiska problem.

När det gäller miljö- och hälsoskydd trädde en ny veterinärvårdslag (765/2009) trätt i kraft 2009. Det innebar bland annat att regionförvaltningsverken övertog den regelbundna övervakningen av djurens välbefinnande, inspektionerna av tvärvillkoren för jordbruksstöden på djurgårdarna och de svåraste djurskyddsuppgifterna. Regionförvaltningsverken fick extra resurser för de nya uppgifterna, men de har haft svårt att rekrytera veterinärer i vissa regioner. Om övervakningen av tvärvillkoren försummas kan det leda till att EU-kommissionen justerar finansieringen, eftersom inspektionerna måste göras för att jordbruksstöden ska betalas ut. Därför ser jord- och skogsbruksutskottet det som nödvändigt att inspektionerna kan göras överallt så att finansieringen inte måste justeras.

Det tidigare nämnda rambeslutet från våren 2013 om tilläggsanslag till regionförvaltningsverken senareläggning av sparbetingen för NTM-centralerna förbättrar möjligheterna att

sköta tillsynen över social- och hälsovårdsväsendet, jordbruksstöden och miljöförvaltningen. Förvaltningsutskottet ser det som viktigt att regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas omkostnadsanslag dimensioneras så att anslagen motsvarar verksamheten också i fråga om tillsynen. Utöver att säkra tillräckliga resurser påpekar utskottet behovet av att myndigheterna vidtar egna åtgärder för att effektivisera klagomålsprocesserna och utveckla tillsynen.

Regeringen har lagt fram en proposition med förslag till lag om ändring av förvaltningslagen (RP 50/2013 rd), som syftar till att förtydliga och precisera bestämmelserna om förfarandet vid förvaltningsklagan samt att utöka laglighetskontrollens övergripande genomslagskraft genom att möjliggöra bättre användning och inriktning av övervakningsresurserna hos de myndigheter som behandlar klagomålen. Det föreslås dessutom att lagen kompletteras med bestämmelser om skyldighet för myndigheterna att ange en förväntad handläggningstid för vissa förvaltningsärenden som gäller en parts rättsliga ställning. Genom denna skyldighet vill man främja en sådan förvaltningskultur där en skyndsamt behandling upplevs som en kvalitets- och rättssäkerhetsfaktor som följer av kravet på god förvaltning.

Service på olika språk

De områdesindelningar som regionförvaltningsreformen ledde till har inte förändrat språkförhållandena. Enligt redogörelsen har det på allmän nivå inte framkommit att det skulle ha inträffat några betydande förändringar i regionförvaltningsmyndigheternas service på de båda nationalspråken jämfört med situationen före reformen. Att överföra det nationella ansvaret för svenskspråkig service inom bildningsväsendet till regionförvaltningsverken har enligt inkommen utredning visat sig vara en fungerande lösning.

Utskottet hänvisar dock till enkäten Kielibarometri - Språkbarometern 2012 och påpekar att NTM-centralerna fick det lägsta betyget bland samtliga granskade statliga myndigheter i fråga

om servicens språkliga kvalitet, enligt de svenskspråkiga personer som besvarade enkäten. Också grundlagsutskottet ser med oro på detta faktum och anser att det ur grundlagssynvinkel är viktigt att utveckla den svenska servicen såväl vid närings-, trafik- och miljöcentralerna som vid övriga regionförvaltningsmyndigheter.

De tvåspråkiga NTM-centralerna har en arbetsmodell, Svenska arbetsgruppen, som arbetar för bättre möjligheter att ordna likvärdig service på finska och svenska. Sakkunniga har lyft fram idén att ett motsvarande organ kunde samordna den svenska verksamheten också vid tvåspråkiga regionförvaltningsverk. Det är enligt utskottet skäl att undersöka om en sådan arbetsmodell lämpar sig och medför nytta för regionförvaltningsverken.

Regionförvaltningsmyndigheternas ansvarsområdets ställning som part i rättegångar

Utskottet konstaterade i sitt betänkande över regionförvaltningsreformen (FvUB 13/2009 rd), att reformen ser ut att leda till sådana rättsliga roller att det uppstår interna spänningar inom NTM-centralerna. Det kan bland annat röra sig om beslutanderätt eller talerätt i fråga om överklagande, vilket kan få konsekvenser för tillgången till rättssäkerhet. När utskottet behandlade regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter (RP 161/2009 rd) förutsatte den att regeringen ser till att det inleds utredningar av de frågor som möjligtvis gäller de inbördes juridiska motsättningarna i fråga om beslutanderätt och annan talerätt hos de nya regionförvaltningsmyndigheterna (FvUB 18/2009 rd).

Före regionförvaltningsreformen var de myndigheter som samlades inom regionförvaltningsverken och NTM-centralerna självständiga och oberoende också i förhållande till varandra i fråga om sina egna lagfästa uppgifter. De var också självständiga parter i förvaltningsdomstolarna. Genom reformen överfördes behörigheten till ansvarsområdena inom de nya, sammanslagna

myndigheterna. I lagstiftningen om regionförvaltningsverken och NTM-centralerna finns åtskilliga bestämmelser som syftar till att trygga att ärendena behandlas oberoende och opartiskt redan i förvaltningsförfarandet. Bestämmelserna lägger särskild vikt vid sådana frågor inom ansvarsområdena vid regionförvaltningsmyndigheterna där ärendehantering har en särskild lagfäst eller folkrättslig grund eller bygger på internationell rätt.

I 20 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (897/2009) föreskrivs om avgörande av ett ärende om det finns uppenbar risk för att en opartisk behandling av ett förvaltningsärende som hör till en närings-, trafik- och miljöcentralens verksamhetsområde och som gäller tillsyn, åläggande av skyldigheter eller beviljande av rättigheter äventyras för att centralen också är eller har varit part i ärendet. Centralen ska då begära att det behöriga ministeriet utser en annan NTM-central att behandla och avgöra ärendet, om en opartisk behandling inte går att ordna med enhetsinterna åtgärder. Enligt uppgift till utskottet torde bestämmelsen inte ha tillämpats i praktiken i någon nämnvärd utsträckning. Det gör dock inte bestämmelsen mindre behövlig. Det är också i dessa avseende skäl att understryka kravet på att den interna organisationen av myndigheterna tillåter att ärendena behandlas opartiskt.

I 24 § i den nämnda lagen finns en specialbestämmelse om företrädande av staten. En NTM-central kärar och svarar på statens vägnar samt bevakar vid domstolar och andra myndigheter statens rätt och fördel i alla ärenden som hör till dess verksamhetsområde, om inte en företrädare för det ministerium eller den myndighet inom centralförvaltningen som svarar för styrningen av verksamheten gör det. I fråga om NTM-centralernas rätt att föra målsägandens talan på statens vägnar föreskrivs särskilt. Om ett ärende som omfattas av centralens behörighet har avsevärda konsekvenser för två eller flera centralers verksamhetsområde, ska det ministerium som svarar för styrningen av verksamheten besluta vilken central som ska vara statens representant i ärendet. En motsvarande bestämmelse finns i

21 § i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009).

Enligt uppgifter från regionförvaltningsmyndigheterna har det i regel inte förekommit några problem, sägs det i redogörelsen. Behörighetsfrågor som gäller NTM-centralerna har varit framme åtminstone i undantagsbeslut som gällt naturvården. I rättspraxis har ansvarsområdena i sådana fall regelmässigt behandlats som självständiga myndigheter, förutsatt att kravet på oberoende beslutanderätt och talerätt uppfylls (t.ex. HFD 2.3.2011 L 540, HFD 2011:65, HFD 2012:6 och HFD 2013:22).

Förvaltningsdomstolarnas regionala behörighet

I samband med ändringen av lagstiftningen om regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter förutsatte utskottet att regeringen ser till att undersöka de oklarheter i regleringen av förvaltningsdomstolarnas regionala behörighet som möjligtvis beror på reformen (FvUB 18/2009 rd —RP 161/2009 rd). Frågan anknöt till att det med hänsyn till 12 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996) inte var klart till vilken myndighetskategori man ska räkna en sådan ny statlig regionförvaltningsmyndighet vars behörighet inom en viss ärendegrupp sträcker sig utöver dess eget verksamhetsområde till hela landet. Vilken förvaltningsdomstol som är behörig avgörs enligt 12 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996) av den regionala myndighetens verksamhetsområde eller huvudsakliga verksamhetsställe, medan behörig domstol för en myndighet vars verksamhetsområde omfattar hela landet avgörs på de grunder som anges i 2 mom., dvs. utgående från var det område eller den fastighet som avses i beslutet ligger eller var den person eller sammanslutning som beslutet huvudsakligen gäller har hemkommun respektive hemort.

Enligt inkommen utredning har oklarheter kunnat undanröjas genom avgöranden från regionala förvaltningsdomstolar. Det finns också beslutspraxis från högsta förvaltningsdomstolens beslut i denna fråga (HFD 2013:75). I det avsedda fallet avgjorde myndighetens huvudsakliga

verksamhetsställe inte vilken förvaltningsdomstol som var behörig, utan detta bestämdes på grundval av var objektet i ärendet var beläget. Dylika problem berör inte frågor som avgörs av regionförvaltningsverkens ansvarsområden för miljötillstånd, eftersom behörig förvaltningsdomstol i sådana ärenden alltid är Vasa förvaltningsdomstolar.

Andra typer av situationer är sådana där en viss NTM-central eller ett visst regionförvaltningsverks behörighet i ett bestämt ärende sträcker sig utanför det egna verksamhetsområdet men endast till en del av det övriga landet. I sådana fall kan de skäl i fråga om belägenhet eller hemort som avses i 12 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen inte tillämpas utan en särskild bestämmelse om rättsplats. Följden kan alltså bli att avgöranden om samma ärendekomplex eller projekt fattas av olika förvaltningsdomstolar, om det bestämmande till de nu aktuella delarna är regionförvaltningsmyndighetens huvudsakliga verksamhetsställe och dess relation till domkretsindelningen för förvaltningsdomstolarna.

Som bäst pågår en översyn av strukturerna för hovrätterna och förvaltningsdomstolarna. Avsikten är att minska antalet förvaltningsdomstolar och samtidigt antalet domkretsar med två. Domkretsarna justeras också i övrigt så att samt-

liga NTM-centralers verksamhetsområden i sin helhet hör till en viss förvaltningsdomstols domkrets. Det minskar sannolikheten för konfliktsituationer.

Avslutningsvis konstaterar utskottet att frågan om lagspecifika bestämmelser om behörighet i vilket fall kommer upp i samband med helt sedvanliga situationer där regionförvaltningsmyndigheter utövar sin regionala behörighet och där en förvaltningsdomstols regionala behörighet avgörs utifrån myndighetens huvudsakliga verksamhetsställe på det sätt som sägs i 12 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen. Inte heller i dessa fall behandlas frågor som gäller en viss ort nödvändigtvis vid den närmaste förvaltningsdomstolen, utan ofta av den förvaltningsdomstol inom vars domkrets regionförvaltningsmyndighetens huvudsakliga verksamhetsställe ligger.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen

omfattar ståndpunkterna och riktlinjerna i redogörelsen, men med anmärkningarna och slutsatserna i detta betänkande.

Helsingfors den 6 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Maarit Feldt-Ranta /sd
medl. Heikki Autto /saml
Jussi Halla-aho /saf
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent
Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml
Markku Mäntymaa /saml
Osmo Soininvaara /gröna
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.