

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av enheter och funktioner, genom vilken den gällande lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (362/2002) upphävs.

I lagen föreslås 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. I lagen föreslås 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. I lagen föreskrivs också 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.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2022.

7 Specialmotivering

7.1 Lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner

1 §. *Lagens syfte och tillämpningsområde.* I 1 mom. föreskrivs om lagens syfte och sakliga tillämpningsområde. Enligt momentet ska denna lag innehålla bestämmelser om de allmänna målen för ordnandet av tillgången till statliga tjänster och placeringen av statliga enheter och funktioner. Avsikten är att målen ska beaktas oberoende av servicekanal, dvs. vid ordnande av servicestrukturer för statliga fysiska besökstjänster, telefontjänster och digitala tjänster. Målet är att styra det statliga digitala och fysiska servicenätverket så att det blir en starkare helhet och motsvarar målen för regional närvaro. Med tillgång till tjänster avses dess allmänspråkliga betydelse, som beroende på tjänsten kan avse serviceställets placering och avstånd från kunderna samt deras serviceutbud, dvs. det fysiska servicenätverket, liksom även öppettider, svarstider, väntetider och tillgången till tjänster på olika språk och i tillgänglig form. Närmare bestämmelser om tillgänglighet och tillgång till digitala tjänster finns i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019).

I lagen fastställs också mål för placeringen av sådana statliga enheter och funktioner som inte har eller inte har hand om egentliga kundtjänstuppgifter. Med placeringsort avses fysisk placering och inte en enhets eller funktions organisatoriska placering i förvaltningsmaskineriet. Enligt momentet ska det i lagen också regleras om planering, styrning och samordning när det gäller placeringen av statliga funktioner och ordnandet av tillgången till tjänster. Det har inte tidigare föreskrivits om någon motsvarande plan på statsrådsnivå som gäller en servicestruktur med multipla kanaler och placering av funktioner. I lagen föreslås dessutom ingå bestämmelser om behörighet att fatta beslut om placering av statliga enheter och funktioner och om tillgången till tjänster.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om lagens organisatoriska tillämpningsområde. Lagen ska i regel tillämpas på styrning av placeringen av statsförvaltningens servicestrukturer, enheter och funktioner och är inte avsedd att tillämpas på annan offentlig förvaltning som är fristående från staten, såsom kommuner och samkommuner, kyrkoförvaltning eller universitet som avses i universitetslagen och yrkeshögskolor som avses i yrkeshögskolelagen. Tillämpningsområdet omfattar en stor del av statsförvaltningen, men en del av den verksamhet som hör till statsförvaltningen och bl.a. den indirekta offentliga förvaltningen som står staten nära har lämnats utanför tillämpningsområdet. Lagen föreslås i sin helhet gälla statens central-, region- och lokalförvaltning, i fråga om vilka statsrådet har styrningsmakt. De aktörer som hör till denna förvaltning kallas i huvudsak ämbetsverk, inrättningar och servicecenter. Lagen ska inte tillämpas på riksdagen och de ämbetsverk som lyder under riksdagen, republikens presidents kansli eller på Finlands beskickningar i utlandet. Placeringen

av dessa fastställs genom förordning av republikens president i enlighet med lagen om utrikesförvaltningen. Lagen ska inte tillämpas på aktiebolag som helt eller delvis ägs av staten eller på fonder utanför statsbudgeten. Lagen ska inte tillämpas på offentligrättsliga inrättningar, stiftelser och andra offentligrättsliga fonder, som är Nationalgalleriet, Folkpensionsanstalten, Finlands Bank, Arbetshälsoinstitutet, Finlands Viltcentral, Finlands Skogscentral, Pensionsskyddscentralen, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra och Sysselsättningsfonden. Avgränsningen av tillämpningsområdet huvudsakligen till statens central-, regional- och lokalförvaltning motsvarar i stora drag nuvarande ordalydelse i lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner och det hur lagens tillämpningsområde i praktiken har tolkats.

Den föreslagna lagen ska emellertid tillämpas på statliga affärsverk, dvs. Senatkoncernens affärsverk (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och till vissa lagar som har samband med den, RP 31/2020, behandlingen i riksdagen pågår fortfarande) och Forststyrelsen, dock inte på bolag som Forststyrelsen har bestämmande inflytande över. Statliga affärsverk är inte juridiska personer som är fristående från staten. Personalen vid statliga affärsverk är statsanställda (t.ex. RP 132/2015). Affärsverken har i betydande grad förvaltnings- och serviceuppgifter. Forststyrelsen beviljar bl.a. tillstånd och erbjuder andra offentliga tjänster för individer och sammanslutningar. Senatkoncernens affärsverk har uttryckligen inrättats för statliga organisationers behov av lokaler. Affärsverken har till uppgift att för statens behov producera bl.a. tjänster inom lokal- och fastighetsförvaltning samt sörja för den fastighetsförmögenhet som staten äger. Senatkoncernens affärsverk är en nödvändig partner för ämbetsverken i frågor som gäller placering av enheter och funktioner samt med avseende på ordnandet av servicestrukturen. Lagens och den preciserande planens syften ska beaktas också i de statliga affärsverkens verksamhet. Det är motiverat att affärsverken omfattas av samma mål i lagen och den riksomfattande planen som statliga ämbetsverk och inrättningar. I fråga om affärsverken bör det beaktas att riksdagen godkänner målen för affärsverken i de lagar som gäller dem (1062/2010, 234/2006 och xx/2020). Målen i den riksomfattande planen ska vara förenliga med de mål som riksdagen godkänt för affärsverken. Även om den föreslagna lagen ska tillämpas på statliga affärsverk, lämpar sig målen i den lagen och den riksomfattande planen i praktiken inte för sådana affärsverks enheter och funktioner eller tjänster som verkar eller produceras i ett konkurrensläge på marknaden, om dessa enheter, funktioner och tjänster kan avskiljas från affärsverkets övriga verksamhet. Lagens 5 § ska inte tillämpas på statliga affärsverk. De ministerier som styr statliga affärsverk har inte med stöd av den föreslagna lagen behörighet att fatta beslut om placeringen av deras enheter och funktioner eller att förbehålla sig sådan behörighet som hör till dem.

I paragrafens 3 mom. föreslås att en myndighet som omfattas av lagens tillämpningsområde ska svara 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 lagens tillämpningsområde. Utläggning av en administrativ serviceuppgift undanröjer inte myndighetens ansvar enligt denna lag och överför inte uppgiften utanför lagens tillämpningsområde, även om den som sköter uppgiften inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Bestämmelserna i 2 § som gäller mål för tillgången till statliga tjänster ska också tillämpas på förvaltningsuppgifter som en statlig myndighet som omfattas av lagens tillämpningsområde har överfört till en aktör som inte omfattas av det. Den statliga myndighet som i sista hand ansvarar för uppgiften ska se till att också den utlagda tjänsten ordnas så att den på ett lagenligt sätt svarar mot olika kundgruppers behov och att också det arrangemang som gäller tjänsten förverkligar målen för den plan som avses i 3 §. Innan en statlig myndighet som omfattas av lagens tillämpningsområde vidtar åtgärder i anslutning till tillgången till tjänster, t. ex. ordnar ett anbudsförfarande och ingår ett förvaltningsavtal eller ett upphandlingskontrakt, ska dessutom en bedömning enligt 5 § göras. Dessutom kan vederbörande ministerium i enlighet med 5 § förbehålla sig beslutanderätten i ärendet, om ministeriet bedömer att arrangemanget vid utläggande på entreprenad är av betydelse.

2 §. *Mål.* I paragrafens 1 mom. föreskrivs om de mål som ska beaktas när tillgången till statliga tjänster ordnas och statliga enheter och funktioner placeras. Ordlandet av tillgången till tjänster omfattar på ett teknikneutralt sätt hela servicestrukturen med dess multipla kanaler, dvs. utöver det fysiska nätverket av tjänster även elektroniska tjänster och t.ex. telefontjänster.

Enligt momentet ska statens uppgifter skötas på ett resultatrikt sätt. Resultatrik verksamhet är ett begrepp som anger hur de övergripande målen för den statliga organisationen eller en enhet i organisationen uppnås. Resultatrik verksamhet handlar om effektivitet, serviceförmåga, förmåga att uppnå resultat samt produktivitet och lönsamhet. En central förutsättning för att verksamheten ska vara resultatrik är att tjänsterna ordnas och att funktionerna placeras så att verksamheten är så verkningsfull som möjligt men samtidigt också produktiv och effektiv. Målet att uppnå resultatrik verksamhet vid ordlandet av statliga serviceuppgifter och andra uppgifter och placeringen av funktioner är den grundläggande förutsättningen som ska beaktas när andra mål som anges i lagen främjas, och strävan efter andra mål får inte stå i strid med den.

Enligt momentet ska tillgången till statliga tjänster ordnas och statliga enheter och funktioner placeras så att de svarar mot olika kundgruppers servicebehov. Detta förutsätter att de beslut som gäller tillgången till tjänster och placeringen av enheter och funktioner fattas så att likabehandling, språkliga

rättigheter och andra grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses. Målet gäller de statliga enheter och funktioner som är av betydelse med tanke på tillgången till tjänster. Utöver denna proposition styr grundlagen, särskilt dess 6, 17, 21, 22 och 122 §, beslutsfattandet och planeringen i anknytning till placeringen av statliga myndigheter och tillgången till tjänster. Den föreslagna 2 § står inte i strid med nämnda lagrum. Det anses dock inte motiverat att uttryckligen hänvisa till grundlagens bestämmelser i lägre lagstiftning än grundlagen.

Redan enligt gällande förvaltningsrättsliga lagstiftning hör det till god förvaltning och den serviceprincip som hör samman med god förvaltning att den som utträttar ärenden inom förvaltningen får tjänster inom förvaltningen på behörigt sätt och att myndigheten kan utföra sina uppgifter på ett resultatrikt sätt. Serviceprincipen förutsätter att det ordnas ändamålsenliga tjänster för kunden på ett kostnadseffektivt sätt och att tjänsterna är lätta att använda. Grundlagsutskottet har dessutom betonat att man ska fästa uppmärksamhet vid likabehandling av människor i olika delar av landet och vid deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga med tanke på deras grundläggande fri- och rättigheter. Det föreslagna 1 mom. förverkligar för sin del de krav på god förvaltning som avses i grundlagen och stärker den serviceprincip som redan finns i 7 § i förvaltningslagen som en grund för planeringen och beslutsfattandet på systemnivå i fråga om statens servicestruktur. Dessa mål är primära när det gäller att planera och fatta beslut om ordnandet av statens servicestruktur och placeringen av funktioner. I lagstiftningen och planeringen ska man utgå från hela landets behov och nytta av statlig närvaro.

Lagen ska inte innehålla bestämmelser om metoder och åtgärder för att uppnå de mål som anges i 1 mom., utan linjer för detta ska dras upp i statsrådets plan enligt den föreslagna 3 § samt i andra eventuella statliga utvecklingsprojekt och strategier som inverkar på den regionala närvaron och tillgången till tjänster. Metoder för en resultatrik organisering av uppgifterna kan t.ex. vara att öka antalet gemensamma lokaler inom den offentliga förvaltningen i enlighet med den strategi som gäller statens regionala närvaro och att i övrigt effektivisera användningen av lokalerna, att införa samarbete inom den offentliga förvaltningen och nya verksamhetsmodeller samt nya arbetsformer. Enligt bedömningar kan man inverka på en resultatrik organisering av statens uppgifter också t.ex. genom att utöka förutsättningarna för platsberoende och multilokalt arbete, till den del det bedöms effektivisera användningen av lokaler samt effektivare utnyttjande av rekrytering och annan kompetens och resurser i olika delar av landet. Bättre tillgodoseende av servicebehovet kan främjas genom att man utvecklar tjänsterna och stödet för användningen av dem via multipla kanaler, utvecklar samservicen och i övrigt utökar samarbetet med andra aktörer inom den offentliga förvaltningen.

Utöver de primära mål som anges i 1 mom. ska dessutom enligt 2 mom. beslutsfattandet och planeringen främja livskraften, säkerheten och statens konkurrenskraft som arbetsgivare i olika delar av landet. Således ska man vid uppställandet av mål som gäller tillgången till tjänster och placeringen av funktioner samt vid beslutsfattandet bedöma hur man utöver att säkerställa de mål som anges i 1 mom. bäst kan främja de mål som anges i 2 mom. samt eventuellt också göra en intresseavvägning mellan de mål som anges i 2 mom. Dessutom ska en intresseavvägning göras när beslut fattas om placeringen av funktioner i olika områden.

Med främjande av livskraft och säkerhet avses utvecklande och främjande av nya former av aktivitet, vilket också innebär möjligheter att skapa företagsverksamhet eller att företagsverksamhet söker sig till ett område och inte enskilda arbetstagares inverkan på sysselsättningen i området i fråga. Målet att främja livskraften kan påverkas t.ex. genom att aktivt främja statens partnerskap. Målet kan främjas t.ex. genom att stärka regionala kompetenskluster genom att placera statliga funktioner i närheten av universiteten eller universitetscentren. Statens närvaro inverkar också på trygghetskänslan i området. Placeringen av statliga enheter och funktioner i olika delar av landet främjar den övergripande säkerheten på olika sätt inom olika sektorer och bör beaktas i planeringen också inom andra områden än sådana som traditionellt uppfattas som områden inom säkerhetsförvaltningen. Statens konkurrenskraft som arbetsgivare ska stärkas när placeringen av statliga funktioner och servicestrukturer planeras. Staten ska även i fortsättningen kunna trygga en tillräcklig tillgång till personalresurser. Tillgången till en kunnig tjänstekår kan man påverka bl.a. genom en bra och flexibel arbetsgivarbild och ett så brett rekryteringsområde som möjligt. För att uppnå detta kan staten t.ex. främja multilokala arbetsmöjligheter.

3 §. *Riksomfattande plan.* I 1 mom. föreskrivs att statsrådet för sin mandatperiod ska utarbeta en plan för att de mål som anges i 2 § ska uppnås. I planen skapas en förvaltningsövergripande helhetsbild av situationen och utvecklingsmål i fråga om tillgången till statliga tjänster samt placeringen av enheter och funktioner. Genom planen styrs de myndigheter som omfattas av lagens tillämpningsområde i deras beslutsfattande och planering. Planeringen av tillgången till tjänster omfattar på ett teknikneutralt sätt hela servicestrukturen med dess multipla kanaler, dvs. utöver det fysiska nätverket av serviceställen även elektroniska tjänster och t.ex. telefontjänster. I enlighet med 3 § 1 mom. 13 punkten i reglementet för statsrådet ska den lagstadgade riksomfattande planen godkännas vid statsrådets allmänna sammanträde. I enlighet med de bestämmelser som gäller arbetsfördelningen i statsrådet svarar finansministeriet för den praktiska beredningen och föredragningen av planen vid statsrådets allmänna sammanträde.

Planen ska bestå av mål som preciserar de mål som anges i 2 § i lagen och åtgärder som främjar dessa mål. I planen kan uppställas mätbara mål som ska dimensioneras enligt tidsintervallet för genomförandet och de resurser som står till förfogande eller så kan målen vara riktgivande viljeförklaringar av statsrådet. I planen kan man utöver de principiella mål som styr närheten till tjänsterna också dra upp närmare riktlinjer för t.ex. eftersträvat avstånd till tjänsterna och tjänsternas tillgänglighet tidsmässigt. För det närmare genomförandet av planen svarar de ministerier som saken gäller. Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för ärendenas beredning. Statsrådets plan innehåller inga direkt förpliktande förvaltningsinterna föreskrifter, men de mål som uppställts i planen bör främjas inom förvaltningsområdena i ämbetsverkens resultatplaner och när beslut fattas om servicestrukturerna och placeringen av enheter och funktioner. De mål och riktlinjer som uppställts i statsrådets plan ska i praktiken beaktas i statsrådets övriga planer och strategier, såsom planering som gäller fastigheter, lokaler och infrastruktur samt arbetsgivar- och personalpolitik.

I momentet föreskrivs att planen ska grunda sig på en förvaltningsövergripande helhetsbild av behovet av och tillgången till statliga tjänster samt på situationen i fråga om placeringen av enheterna och funktionerna. Planen ska basera sig på ett evidensbaserat kunskapsunderlag. Planen ska innehålla en bedömning av hur servicebehoven utvecklas åtminstone under planperioden, men det ska vara möjligt att göra det också för en längre tidsperiod. Bestämmelsen förutsätter att en sådan utredning och bedömning regelbundet utarbetas och i praktiken också upprätthålls under planeringsperioden.

I momentet föreskrivs också om innehållet i planen. Bestämmelsen ger statsrådet betydande prövningsrätt i fråga om kvaliteten på och omfattningen av innehållet i planen. I planen uppställs mål för tillgången till statliga tjänster och placeringen av enheter och funktioner. Målen kan uppställas gemensamt eller även enligt förvaltningsområde, bl.a. på grund av att de olika förvaltningsområdenas profil kan vara mycket avvikande, t.ex. i förhållande till arbetets platsberoende. Avsikten är emellertid att på statsrådsnivå utarbeta en plan som är så allmän att det inte i planen ställs upp mål för tillgången till eller andra utvecklingsmål för enskilda tjänster. I stället ska målen vid behov fastställas i ministeriernas och ämbetsverkens resultatplaner. Planen ska emellertid innehålla uppgifter om inrättande av en ny eller indragning av en enhet eller funktion av särskild betydelse med avseende på de riksomfattande mål som anges i 2 § samt om de viktigaste projekt som inverkar på tillgången till tjänster. Denna bestämmelse, som styr innehållet, ska ha formen av en förpliktande ordalydelse. Det styrande ministeriet och statsrådet ska ha kännedom om de viktigaste projekten på förhand för att de ska kunna utöva sin behörighet enligt 5 § och för att man ska kunna försäkra sig om att de mål som anges i 2 § uppnås. Dessutom bör de viktigaste enskilda projekten kunna samordnas med den övriga

beredningen som gäller statsförvaltningens strukturer. Enligt momentet kan målen för planen ha regionala prioriteringar. Detta kan vara motiverat, om den regionala jämlikheten förutsätter det. Prioriteringarna kan också gälla t.ex. tryggheten av tjänster för språkliga minoriteter.

Enligt 2 mom. kan i planen uppställas mål och utvecklingsåtgärder också för ordnandet av samservice, samutnyttjande av lokaler inom den offentliga förvaltningen och multilokalt arbete och ett motsvarande utvecklande som inverkar på servicestrukturen och placeringen av funktioner. Detta förutsätter att samarbetet med den övriga offentliga förvaltningen stärks. Särskilt samservicen enligt lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007) har stor betydelse med tanke på utvecklandet av servicestrukturen och placeringen av funktioner, och det kan vara nödvändigt att inkludera de mål som hänför sig till samservice i planen. Bestämmelser om hörande av delegationen för samservice inom den offentliga förvaltningen finns i 4 §. De riksomfattande utvecklingsmål som eventuellt ställs upp i planen och som preciseras närmare i praktiken kan gälla t.ex. ordnande av ändamålsenliga fysiska och digitala arbetsmiljöer, arbetsredskap och infrastruktur, utökande av den offentliga förvaltningens gemensamma lokaler samt främjande av multilokalt och platsberoende arbete inom arbetsgivarverksamheten och personalpolitiken.

Planen omfattar i sin helhet den del av statsförvaltningen som omfattas av lagens tillämpningsområde, dvs. den förvaltning som är underställd statsrådet och dess ministerier, med vissa undantag som anges i 1 §. Statsrådets styrningsbefogenhet sträcker sig inte till kommunernas servicestrukturer eller Folkpensionsanstalten, som är en offentligrättslig inrättning som står under riksdagens tillsyn. Avsikten är inte att ändra detta i lagen. I momentet föreskrivs emellertid att när planen utarbetas ska de planer beaktas som gäller placeringen av enheter, tjänster och andra funktioner vid Folkpensionsanstalten, i kommunerna och den övriga offentliga förvaltningen, t.ex. eventuella självstyrande områden som är större än en kommun. Bland annat de samservicearrangemang mellan staten, kommunerna och Folkpensionsanstalten som avses i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen inverkar på de lösningar som gäller placeringen av statliga enheter, tjänster och andra funktioner samt på möjligheterna att tillhandahålla tjänster. Målen kan samordnas av det organ som avses i 4 §.

I 3 mom. föreskrivs det om utarbetande och uppdatering av planen. För att planen ska möjliggöra långsiktig utveckling och vara så verkningsfull som möjligt, bör den samordnas med planen för de offentliga finanserna som styr resurserna inom de offentliga finanserna. Statsrådet ska följa upp och utvärdera genomförandet av planen och vid behov se över den, t.ex. i samband med rambesluten för statsfinanserna, varvid också t.ex. planer av särskild betydelse för inrättande av en ny eller indragning

av en enhet eller funktion kan beaktas med tanke på helheten. Också revideringen av planen ska godkännas vid statsrådets allmänna sammanträde. Närmare bestämmelser om utarbetandet av planen och dess tidtabell får vid behov utfärdas genom förordning av statsrådet. Närmare bestämmelser om planens innehåll ska emellertid inte utfärdas genom förordning, för att statsrådets prövningsrätt i fråga om planens innehåll och omfattning inte onödigt ska begränsas av vad som föreskrivs i lag.

4 §. Organ. I 4 § föreslås bestämmelser om det organ som ska stödja statsrådet vid planering, uppföljning och samordning. Finansministeriet ska tillsätta organet för statsrådets mandatperiod. Organet ska ha representanter för alla ministerier, Folkpensionsanstalten och Finlands Kommunförbund samt för myndigheter från olika ansvarsområden som finansministeriet särskilt nämner i sitt beslut om tillsättande av organet och som i stor utsträckning sköter kundtjänstuppgifter eller myndigheter som annars har ett brett nätverk av verksamhetsställen. Organet kan också ha en representant för de statliga affärsverken. Organet ska inte fatta beslut som anknyter till ordnandet av servicestrukturen eller placeringen av funktioner. Enligt 68 §1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av ärenden. I praktiken kommer organets uppgifter att anknyta till att stödja beredningen av den riksomfattande planen bl.a. genom att sammanställa och samordna planeringen enligt förvaltningsområde. Organet ska också följa upp och utvärdera hur planen framskrider. Organet ska också lägga fram förslag till utarbetande och revidering av planen. Organet ska stödja insamlingen av information och upprätthållandet av kunskapsunderlaget om situationen beträffande statens servicestruktur och placeringen av tjänster och andra funktioner. Organet ska dessutom vara ett forum för samarbete, informationsutbyte och samordning.

Organet ska höra landskapsförbunden och eventuella självstyrande områden som är större än kommuner, delegationen för samservice och andra organ som inrättats för att utveckla statens tjänster. En sådan aktör är t.ex. Digi i vardagen-delegationen, som har inrättats för att stödja utvecklandet av digitala tjänster så att olika befolkningsgrupper på lika villkor kan utnyttja de möjligheter som digitaliseringen medför. Organet ska också höra organ som inrättats för att utveckla regionerna, såsom delegationen för förnyelse i regionerna. Avsikten är att hörandet ska genomföras regelbundet, interaktivt och på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt i kombination med befintliga och framväxande samrådsprocesser, t.ex. så att man strävar efter att utnyttja verksamhetsmodeller som håller på att utvecklas, såsom planerade regionutvecklingsdiskussioner.

Det föreslås att närmare bestämmelser om organets sammansättning och om de uppgifter som hänförs till 1 mom., inklusive bestämmelser bl.a. om vilka instanser som ska höras och förfaranden i anslutning till hörandet, får utfärdas genom förordning av statsrådet.

5 §. Behörighet. I 1 mom. föreskrivs att behörigheten att besluta om placeringen av statliga enheter och funktioner hör till det ministerium som styr förvaltningsområdet, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Med placering avses en fysisk placering och inte en enhets eller funktions organisatoriska placering i förvaltningsmaskineriet. I gällande lag om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner, den s.k. regionaliseringslagen, föreskrivs om ministeriets behörighet att besluta om placering av statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat. Den föreslagna bestämmelsen är liknande, men i den föreslagna lagen är behörigheten att besluta om placeringen inte beroende av om det är fråga om statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat. Det är fråga om en bestämmelse av allmän karaktär vars syfte är att det inte är nödvändigt att särskilt föreskriva i lag eller förordning om placeringen av statliga enheter och funktioner. Bestämmelsen är sekundär i förhållande till bestämmelser som avviker från den. Ministeriernas behörighet ändras i praktiken inte nämnvärt i förhållande till gällande lag, eftersom de statliga myndigheterna för närvarande är organiserade så att de huvudsakligen är verksamma på riksnivå. Däremot finns det ofta bestämmelser i speciallagstiftning om statsförvaltningens verksamhetsställen och placeringen av dem.

I momentet föreskrivs också att vederbörande ministerium kan 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 §. Förbehållandet av beslutanderätten gäller 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. Gällande lag om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner innehåller bestämmelser om att ministeriet i sådana fall som det anser vara viktiga kan 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. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar delvis den gällande bestämmelsen i regionaliseringslagen, men den är inte begränsad till fall som gäller indragning eller nedskärning av statliga regionala eller lokala enheter eller funktioner. Den föreslagna bestämmelsen innehåller dessutom en möjlighet att också förbehålla sig beslutanderätten i fråga om

tillgången till kundtjänster som tillhandahålls vid enheterna. Med tjänster som tillhandahålls vid en enhet avses besökstjänster som tillhandahålls för förvaltningens kunder på en fysisk placeringsort samt t.ex. hjälp med att använda digitala tjänster vid en enhet på ort och ställe. Behörigheten att förbehålla sig beslutanderätten kan i praktiken användas t.ex. i fråga om beslut som gäller placeringsorter för nya enheter och funktioner eller om indragning av enheter och funktioner, men också t.ex. beslut som gäller en betydande nedskärning eller utvidgning av verksamheten, placering av serviceutbudet, serviceutbudets omfattning eller öppettiderna för tjänsterna.

Även om behörigheten att besluta var en statlig enhet eller funktion ska placeras enligt momentets första mening hör till det ansvariga ministeriet, kan bestämmelsen om rätten att förbehålla sig behörigheten bli tillämplig t.ex. i situationer där beslutanderätten i fråga om placering och nedskärning av enheter undantagsvis genom lag har delegerats till en myndighet som lyder under ministeriet. Enligt 5 § i lagen om nödcentralsverksamhet (692/2010) föreskrivs det i nödcentralsverkets arbetsordning bl.a. om inrättande, nedläggning och förläggningsplats för andra enheter vid centralen. Enligt 6 § i lagen om Skatteförvaltningen ges i Skatteförvaltningens arbetsordning närmare bestämmelser bl.a. om Skatteförvaltningens huvudkontor och enligt 20 § bestämmelser om placeringsorterna för skatterättelsenämndens sektioner. 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 4 § i statsrådets förordning om Brottspåföljdsmyndigheten (1739/2015) fattar justitieministeriet beslut om att inrätta och lägga ned ett fängelse. Generaldirektören för Brottspåföljdsmyndigheten beslutar emellertid om inrättande och nedläggning av ett bedömningscentrum och en enhet för samhällspåföljder. Regiondirektören beslutar om inrättande och nedläggning av en annan enhet inom en brottspåföljdsregion. Enligt 8 § i lagen om Naturresursinstitutet (561/2014) bestäms det i arbetsordningen närmare om Naturresursinstitutets verksamhetsställen och beslutanderätt. Den lagen eller den statsrådsförordning som preciserar lagen innehåller inga bestämmelser om verksamhetsställena.

Ministeriernas rätt att förbehålla sig den underlydande förvaltningens beslutanderätt i fråga om tillgången till kundtjänster kan bedömas förtydliga ministeriernas behörighet i ärendet. Ministeriet svarar enligt grundlagen för att den underlydande förvaltningen fungerar som sig bör och har behörighet att meddela förvaltningsinterna föreskrifter. Dessutom har ministerierna med stöd av den självständigt utfärdade gällande förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk (332/1994) haft befogenhet att ställa villkor för ämbetsverkens öppettider eller förbjuda ämbetsverken att avvika

från de öppettider som anges i förordningen. Enligt gällande lagstiftning har ministeriet alltså redan nu behörighet att styra ordnandet av tjänster inom den underlydande förvaltningen. Preciseringsen av ministeriets behörighet så att den utöver placeringsorterna för enheterna inom den underlydande förvaltningen också omfattar tillgången till tjänster som ordnas vid enheterna stöder riktlinjen för strategin för reformeringen av regionaliseringen enligt vilken statens närvaro i regionerna ska grunda sig på servicebehovet och ordnandet av myndighetsuppgifter på ett resultatrikt sätt. Propositionen stärker ministeriernas möjligheter att för den underlydande förvaltningens del säkerställa att de lagstadgade målen, som eventuellt preciseras i den riksomfattande planen, uppnås. Propositionen är behövlig för att stärka samordningen och verkningsfullheten och rentav nödvändig för att styra mer omfattande beslut som gäller lösningar för servicenätverk. Förbehållande av beslutanderätten förutsätter emellertid en objektiv bedömning av ärendets betydelse. Den behörighet som föreskrivits för ministerierna garanterar för sin del att demokratin förverkligas i beslutsfattandet.

I 2 mom. föreslås, såsom i 3 § 3 mom. i den gällande regionaliseringslagen, att vid ministeriet avgörs ärenden som avses i 1 mom. av ministern. Liksom i den gällande lagen kan denna behörighet inte delegeras till tjänstemän inom ministeriet genom arbetsordningar. I momentet ingår dessutom en informativ bestämmelse om att bestämmelser om överföring av ett ärende till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande finns i 14 § i lagen om statsrådet (175/2003). Enligt den nämnda bestämmelsen kan man i enskilda fall överföra ärenden som ankommer på ett ministerium till statsrådets allmänna sammanträde, om de anses vara så vittsyftande eller principiellt viktiga att de ska avgöras vid ett allmänt sammanträde. Beslutet om överföring fattas vid allmänt sammanträde på framställning av statsministern eller ministern i fråga.

I paragrafens 3 mom. föreslås att 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 de mål som anges i 2 § och uppnåendet av målen för den plan som avses i 3 §. Innan beslut fattas om placeringsorter för nya enheter och funktioner eller om indragning, betydande nedskärning eller utvidgning av enheter och funktioner samt om tillgången till de tjänster som tillhandahålls där ska det bedömas hur beslutet främjar verksamhetens resultat och dess verkningar med tanke på olika kundgruppers servicebehov. Dessutom bör beslutens eventuella verkningar för regionernas livskraft och säkerhet bedömas samt hur besluten påverkar statens konkurrenskraft som arbetsgivare. Vid bedömningen av behovet av tjänster som tillhandahålls vid enheterna ska man beakta t.ex. tjänstens karaktär och hur brådskande den är med tanke på kundens rättigheter, avståndet till kunderna, olika kundgruppers särskilda behov av att uträtta ärenden genom besök vid enheterna på ort och ställe samt kundernas språkliga rättigheter. I bedömningen ska dessutom beaktas bl.a. tillgängligheten till och

omfattningen av digitala tjänster i förhållande till myndigheternas serviceuppgifter som helhet. Skyldigheten enligt momentet kompletterar för sin del serviceprincipen som hör samman med god förvaltning, enligt vilken man kan anse att det krävs en bedömning av servicebehovet.

I momentet föreskrivs att konsekvensbedömningar på begäran ska lämnas till finansministeriet. Det är motiverat att föreskriva att finansministeriet vid behov kan följa upp och för sin del försäkra sig om att konsekvensbedömningarna bereds på behörigt sätt. Finansministeriet kan vid behov kommentera en bedömning som gjorts och också konsultera det behöriga ministeriet eller någon annan myndighet i ärendet. Finansministeriet kan emellertid inte ändra på innehållet i beslutet eller hindra verkställigheten av det. Finansministeriet ska också utfärda allmänna anvisningar för konsekvensbedömning. Till finansministeriets uppgifter och allmänna behörighet hör med stöd av reglementet för statsrådet och statsrådets förordning om finansministeriet att utfärda anvisningar om statsförvaltningen i ärenden som gäller statsförvaltningens och dess tjänsters strukturer och regionalisering. Det är inte motiverat att särskilt föreskriva om detta i lag.

6 §. *Ikraftträdande.*

I 1 mom. föreskrivs att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2022.

I 2 mom. föreskrivs att genom denna lag upphävs lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (362/2002). Samtidigt upphävs statsrådets förordning om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (567/2002). I och med att bestämmelserna upphävs läggs också samordningsgruppen för regionalisering ner.

1.**Lag****om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §*Lagens syfte och tillämpningsområde*

I denna lag föreskrivs om de allmänna målen för ordnandet av tillgången till statliga tjänster och placeringen av statliga enheter och funktioner. I denna lag föreskrivs också om den riksomfattande planeringen och samordningen av ordnandet av tillgången till statliga tjänster samt placeringen av statliga enheter och funktioner. Dessutom föreskrivs om behörigheten att fatta beslut som gäller placeringen av och tillgången till tjänster.

Denna lag tillämpas inte på riksdagen och de ämbetsverk som lyder under riksdagen, republikens presidents kansli, Finlands beskickningar i utlandet, offentlighetsrättsliga inrättningar, stiftelser och andra offentlighetsrättsliga fonder, statligt ägda aktiebolag eller fonder utanför statsbudgeten. Lagens 5 § tillämpas inte på statliga affärsverk.

En myndighet som omfattas av lagens tillämpningsområde 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 lagens tillämpningsområde.

2 §*Mål*

Tillgången till statliga tjänster ska ordnas och enheter och funktioner placeras så att statens uppgifter riksomfattande sköts på ett resultatrikt sätt och tillgången till tjänster svarar mot olika kundgruppers servicebehov.

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. ska beslut och planer som gäller tillgången till statliga tjänster och placeringen av enheter och funktioner 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 att de mål som anges i 2 § ska uppnås. Planen ska grunda sig på en förvaltningsövergripande helhetsbild av behovet av och tillgången till statliga tjänster samt på situationen i fråga om placeringen av enheterna och funktionerna. Planen innehåller statsförvaltningens gemensamma eller förvaltningsområdenas utvecklingsmål för tillgången till tjänster, resultat av verksamheten samt placeringen av enheter och funktioner. Planen ska innehålla uppgifter om inrättande av en ny eller indragning av en enhet eller funktion av särskild betydelse med avseende på de mål som anges i 2 § samt 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 lokaler eller ordnande av arbete på flera olika ställen och en motsvarande utveckling som inverkar på 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.

Avsikten är att 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 dess tidtabell får utfärdas genom förordning av statsrådet.

4 §

Organ

Till stöd för samordningen av planering och uppföljning enligt 3 § tillsätter finansministeriet ett organ för statsrådets mandatperiod, där ministerierna, Folkpensionsanstalten och Finlands Kommunförbund är företrädare samt vissa statliga myndigheter och statliga affärsverk som har ett brett nätverk av verksamhetsställen eller som i stor utsträckning sköter kundtjänstuppgifter. Organet ska höra landskapsförbunden och självstyrande områden som är större än kommuner, delegationen för samservice och andra organ som inrättats för att utveckla statens tjänster och regionerna.

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

5 §

Behörighet

Behörigheten att besluta om placeringen av statliga enheter och funktioner hör till det ansvariga ministeriet, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Vederbörande ministerium kan 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 §.

Vid ministeriet avgörs ett ärende som avses i 1 och 2 mom. 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 de mål som anges i 2 § och uppnåendet av målen för den plan som avses i 3 §. Konsekvensbedömningen ska på begäran lämnas till finansministeriet.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den xx xx

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

Helsingfors den 20xx