

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner och 2 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I proposition föreslås det att lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner och lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen ändras. Det föreslås att bestämmelserna om statliga myndigheters öppethållning revideras. Den gällande förordningen av republikens president om öppethållandet av statens ämbetsverk har föråldrats i förhållande till förändringarna i verksamhetsmiljön för statliga tjänster och delvis inte blivit tillämpad. Den gällande förordningen föreslås bli upphävd, olika servicekanaler och förändringar i omvärlden beaktas och de hinder som den nuvarande regleringen av öppethållningen medför för utvecklingen av statens service och servicenät undanröjs.

Regleringen av ämbetsverkens öppethållning överförs till regleringen av statliga myndigheters öppethållning som en del av regleringen av tillgången till service. Syftet med den nya regleringen är att trygga tillgången till statliga tjänster och möjliggöra en flexibel användning av de statliga myndigheternas öppettider som ett verktyg för ämbetsverkets ledning.

Dessutom föreslås det i propositionen att tillämpningsområdet för lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen ändras så att välfärdsområdena kan vara uppdragsgivare och uppdragstagare enligt ett samserviceavtal.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

| | |
|--|----|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL..... | 1 |
| MOTIVERING | 3 |
| 1 Bakgrund och beredning..... | 3 |
| 2 Nuläge och bedömning av nuläget..... | 4 |
| 2.1 Lagstiftning och praxis..... | 4 |
| 2.2 De statliga ämbetsverkens nuvarande praxis för öppethållning och andra betjäningstider | 14 |
| 2.3 Praxis inom samservicen..... | 15 |
| 2.4 Bedömning av nuläget..... | 15 |
| 3 Målsättning | 19 |
| 4 Förslagen och deras konsekvenser..... | 19 |
| 4.1 De viktigaste förslagen..... | 19 |
| 4.2 De huvudsakliga konsekvenserna | 20 |
| 5 Alternativa handlingsvägar | 24 |
| 5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser..... | 24 |
| 5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet..... | 26 |
| 6 Remissvar | 27 |
| 7 Specialmotivering | 34 |
| 8 Bestämmelser på lägre nivå än lag | 41 |
| 9 Ikraftträdande..... | 42 |
| 10 Verkställighet och uppföljning | 42 |
| 11 Förhållande till andra propositioner..... | 42 |
| LAGFÖRSLAG | 48 |
| Lag om ändring av lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner..... | 48 |
| Lag om ändring av 2 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen..... | 50 |
| BILAGOR..... | 51 |
| PARALLELLEXTER | 51 |
| Lag om ändring av lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner..... | 51 |
| Lag om ändring av 2 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen..... | 54 |
| FÖRORDNINGSUTKAST | 56 |
| Statsrådets förordning om statliga myndigheters minimiöppettider | 56 |

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Riksdagens biträdande justitieombudsman Maija Sakslin ansåg redan år 2010 i samband med sitt avgörande dnr 1690/4/09 att man i republikens presidents förordning om öppethållandet av statens ämbetsverk (332/1994, nedan förordningen om öppettider) varken beaktar ambitionen att smidigt utveckla statsförvaltningen och ta fram nya servicekanaler för myndigheterna eller förändringarna i myndigheternas verksamhetsmiljö. Biträdande justitieombudsmannen föreslog för finansministeriet att ministeriet ska utvärdera förordningen om öppettider bland annat med avseende på grundlagsreformen och de förändringar som skett i myndigheternas verksamhetsmiljö samt vidta behövliga åtgärder. Reformen av bestämmelserna om öppethållning inleddes då, men ärendet framskred inte på grund av utmaningar som gällde författningsnivån och regleringens placering.

Hösten 2020 lyftes öppettiderna för statliga ämbetsverk och i synnerhet tiderna för fysiska kundbesök fram dels på grund av de begränsningsåtgärder som föranletts av covid-19-pandemin och dels av statens omfattande förordnande om distansarbete.

En diskussion om bestämmelserna om öppethållning aktualiserades hösten 2020 också i riksdagen i samband med behandlingen av regeringens proposition med förslag till lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner (RP 62/2021 rd). I lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner (728/2021) omfattar det vida begreppet tillgång till tjänster också frågor som gäller öppethållning oberoende av hur begreppet öppethållning tillämpas. Lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner trädde i kraft den 1 januari 2022. Genom lagen upphävdes dock inte förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk.

Hösten 2020 sände finansministeriet en enkät till alla ministerier om upphävande av förordningen om öppettider och om lagstiftning och styrning som eventuellt ska ersätta den. Enkäten sändes till ministerierna, som också ombads svara för sitt eget förvaltningsområdes del. Enkäten omfattade två delar, av vilka den första gällde ministeriernas synpunkter på utvecklingen av bestämmelserna om öppettider och den andra ämbetsverkens nuvarande praxis. Enkäten besvarades av statsrådets kansli, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, inrikesministeriet, miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet samt justitieministeriet.

Finansministeriet utredde hösten 2021 vilka önskemål de som utträtt ärenden hos förvaltningen hade beträffande användningen av olika former för kundbetjäning.

Författningsförslaget presenterades och behandlades hösten 2021 i koordinationsgruppen för avtals- och förhandlingsverksamhet mellan statens huvudsakliga avtalsparter, där företrädare för statens huvudavtalsorganisationer var närvarande (Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf och Fackförbundet Pro rf).

Utkastet till proposition var på remiss 22.12.2021–31.1.2022.

Vid den fortsatta beredningen av propositionen har det förts diskussion med justitieministeriet på tjänstemannanivå om förslagen till lag och förordning.

Den 28 mars 2022 ordnade finansministeriet ett diskussionsmöte för ämbetsverken och ämbetsverkens resultatstyrning vid ministerierna om utkasten till lagförslag och förslag till förordning som ändrats utifrån utlåtandena. Inbjudan till mötet sändes till kontaktpersonerna för projektet för en reform av statens service- och lokalnät samt till vissa parter som deltog i remissbehandlingen av propositionen. Till inbjudan som sändes personligen och organisationsvis fogades en anteckning om att inbjudan får sändas vidare.

I diskussionsmötet deltog representanter för regionförvaltningsverken, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, närings-, trafik- och miljöcentralerna, Migrationsverket, Lantmäteriverket, Polisstyrelsen, Utsökningsverket, Brottspåföljdsmyndigheten, Valtori, Skatteförvaltningen, Traficom, Trafikledsverket, riksdagens justitieombudsmans kansli, justitieministeriet, inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, försvarsmi- nisteriet, undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet, biblio- teket för synskadade Celia, rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten, Finlands näringsliv samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning och praxis

Förvaltningslagen

Enligt 7 § i förvaltningslagen (434/2003) ska möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat (serviceprincipen och adekvat service). Förvaltningslagen innehåller inga detaljerade bestämmelser om hur servicen i praktiken ska ordnas och det hänvisas inte heller i förvaltningslagen till ämbetsverkens öppettider eller förordningen om öppettider. Regleringen förpliktar dock alla, även andra än statsförvaltningens myndigheter, att ordna sin verksamhet på ett sätt som tillgodoser kundernas behov. I motiveringen till förvaltningslagen avses med beaktande av kundernas synvinkel i fråga om serviceprincipen också behoven hos särskilda grupper i samhället, såsom äldre och sjuka och personer med funktionsnedsättning. För att uppfylla serviceprincipen ska man också fästa uppmärksamhet vid särdragen i den service det är fråga om. Den offentliga sektorn måste se till att de tjänster som är viktiga för dem som uträttar ärenden hos förvaltningen finns att tillgå överallt i landet så att människornas jämlikhet tillgodoses och att nödvändiga uppgifter, såsom den offentliga hälsovården och säkerheten, sköts på ett effektivt sätt också under undantagsför- hållanden. Med kundernas synvinkel avses i serviceprincipen dock inte bara beaktande av kunder i utsatt ställning. I motiveringen till förvaltningslagen hänvisas det också till att den som uträttar ärenden hos förvaltningen ska ha valfrihet, till kundens självbestämmanderätt och till responsen från kunderna. Enligt motiveringen bör tillgången till service inte begränsas utan sakligt godtagbara grunder. (RP 72/2002 rd)

Enligt riksdagens biträdande justitieombudsman är det centrala målet för serviceprincipen inom förvaltningen att skillnader i förvaltningens kunders uppgifter eller färdigheter i ärendehantering inte ska inverka ogynnsamt eller negativt på förfarandet och tillhandahållandet av myndig- hetstjänster. Biträdande justitieombudsmannen anser att främjandet av ärendehantering med tidsbokning är förenligt med serviceprincipen i förvaltningslagen men att möjlighet till kundbe- sök utan tidsbeställning också måste ordnas. Vid ordnandet ska de kundgrupper som behöver fysiska besök beaktas, så att kunder som hör till de grupperna ska vara i jämlik ställning med andra kunder. För att detta ska kunna genomföras förutsätts det enligt biträdande justitieom- budsmannen att möjligheten till traditionella besök med köande vid ett serviceställe inte helt slopas. (Dnr 2047/4/12)

Serviceprincipen har också i rättspraxis ansetts förutsätta till exempel att man vid polisens tillståndsförvaltning ska kunna uträtta och inleda ärenden utan tidsbokning. Som tidpunkt för inledandet av ett ärende enligt 20 § i förvaltningslagen hade ansetts den dag då kunden hade besökt en polisinskrifning och fått råd om internettjänster för att reservera tid för inlämnande av ansökan. Förvaltningsdomstolen ansåg inte att en övergång till kundbesök genom tidsbokning hos polisen är en godtagbar orsak till att kundens ärende inte inleddes. I förvaltningsdomstolens avgörande beaktades syftet med lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet, dvs. att göra uträttandet och behandlingen av ärenden smidigare och snabbare, serviceprincipen i förvaltningslagen och bristerna i rådgivningen vid polisinskrifningen. (Norra Finlands förvaltningsdomstol 30.10.2014 14/5403/1)

Förordningen om öppettider

Enligt 1 § i förordningen om öppettider är statens ämbetsverk öppna vardagar från klockan 8.00 till klockan 16.15. Ämbetsverken är stängda lördagar, första maj, midsommarafton och julafton, om verksamheten vid ämbetsverket inte förutsätter något annat. Enligt 5 § gäller förordningen inte försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, riksarkivet, landsarkiven, utrikesrepresentationen, universitetet, högskolorna eller andra statliga läroanstalter eller tullverkets lokalförvaltning.

I förordningen om öppettider definieras inte vad som avses med öppettider och det föreskrivs inte heller vem som ska besluta om ämbetsverkets öppettider. Förordningen om öppettider har utfärdats under en tid då varken statliga ämbetsverk, annan offentlig förvaltning eller privata aktörer hade elektroniska eller digitala tjänster.

Enligt 2 § i förordningen om öppettider kan ett ämbetsverk eller en del av detta öppna senast klockan 9.00 och stänga senast klockan 20.00, om kundbetjäningen eller andra särskilda skäl kräver avvikelse från öppettiden i 1 §. I 3 § i förordningen föreskrivs det att om ett ämbetsverks arbetsuppgifter inte kräver att ämbetsverket är öppet alla vardagar, kan ämbetsverket eller en del av det tillfälligt vara stängt även en vardag, antingen helt eller en del av dagen. Besluten jämte motivering ska innan de verkställs tillställas det ministerium som saken gäller för känedom. Ministeriet kan vid behov ställa villkor för begränsningen av öppethållandet eller förbjuda att begränsningen införs.

Av formuleringen i 3 § i förordningen om öppettider kan man dra den slutsatsen att det i princip är ämbetsverket som beslutar om en sådan tillfällig begränsning av tjänstetiden eller tillfällig stängning av ämbetsverket som avses i 1 §, men att ministeriet kan ingripa i beslutet om begränsning eller stängning av servicen. Ämbetsverkets olika verksamhetsställen eller servicepunkter nämns inte i förordningen, utan öppettiden 8.00–16.15 enligt 1 § gäller hela ämbetsverket.

Enligt 4 § 1 mom. i förordningen om öppettider beslutar ämbetsverket om arbetsarrangemangen och förläggningen av personalens arbetstid oberoende av ämbetsverkets öppethållning. Ämbetsverket ska se till att den avvikande öppethållning som avses i 3 § kan iakttas utan att ämbetsverkets kundbetjäning eller myndighetsuppgifter äventyras. Enligt 4 § 2 mom. ska öppethållningen vid ett ämbetsverk eller en del av det alltid ordnas så att en i lag eller förordning föreskriven tidsfrist för inlämnande av handlingar eller företagande av rättshandlingar kan iakttas under den öppettid som avses i 1 §.

Enligt 6 § i förordningen om öppettider utfärdas närmare föreskrifter om tillämpningen av denna förordning vid behov av finansministeriet och, till den del det är fråga om särskilda föreskrifter för ett visst förvaltningsområde, av det ministerium som saken gäller. Av 6 § i förordningen

RP 73/2022 rd

framgår att förordningen är avsedd att vara en allmän författning som det är möjligt att avvika från.

Enligt 7 § upphävs genom förordningen om öppettider förordningen den 20 juni 1960 angående arbetstiden vid statens ämbetsverk och inrättningar (294/60) jämte ändringar.

Enligt huvudregeln i förordningen ska statens ämbetsverk eller delar av dem, också lokala verksamhetsställen, vara öppna vardagar från klockan 8.00 till klockan 16.15. Om man önskar ändra öppettiden på grund av kundbetjäningen eller andra särskilda skäl kan ett ämbetsverk öppna senast klockan 9.00 och stänga senast klockan 20.00. Ämbetsverket får endast tillfälligt vara stängt en vardag, antingen helt eller en del av dagen. (Riksdagens biträdande justitieombudsman 20.12.2010 Dnr 1690/4/09)

Förordningens samband med annan lagstiftning

I nuvarande tillämpningspraxis har förordningen om öppettider samband med annan lagstiftning. Sambandet innebär i regel att det i annan lagstiftning hänvisas till förordningen. De viktigaste sambanden är följande:

Statens tjänste- och arbetskollektivavtal

I statens tjänste- och arbetskollektivavtal avtalas det om arbetstiderna för tjänstemän och arbetstagare vid statens ämbetsverk. Det nuvarande tjänste- och arbetskollektivavtalet är i kraft 1.3.2022–29.2.2024.

Ett ämbetsverks öppettider enligt förordningen om öppettider innebär inte helt samma sak som arbetstiden för ämbetsverkens tjänstemän och arbetstagare. Enligt tillämpningsanvisningen för den ordinarie arbetstiden i tjänste- och arbetskollektivavtalet har den ordinarie arbetstiden i arbetstidsbestämmelserna vanligen definierats enligt arbetstidens längd och inte enligt när den infaller. Sålunda kan exempelvis arbete vid ett ämbetsverk utom ämbetsverkets öppettid utgöra ordinariearbetstid beroende på hur förläggningen av ordinarie arbetstid har definierats vid ämbetsverket. Dessutom ger tillämpningsanvisningarna för avtalen anvisningar om tillämpningen av veckoarbetstid och periodarbete.

Inledande av ett ärende

Enligt 17 § i förvaltningslagen tillställs en handling på avsändarens eget ansvar den i ärendet behöriga myndigheten under dess kontaktadress. Om det har bestämts en tidsfrist för inlämnande av handlingen, ska avsändaren se till att handlingen kommer in till myndigheten inom tidsfristen. Enligt 2 mom. ska avsändaren av en handling på begäran ges ett intyg över att handlingen har diarieförts eller registrerats på något annat sätt.

Myndighetens skyldighet att utfärda intyg förutsätter att det finns service vid myndigheten för att ta emot handlingen och mottagning av handlingar kan inte ordnas genom att man endast har en postlåda till förfogande för dem som uträttar ärenden. Handlingen kan inte heller lämnas in till vilken verksamhetslokal som helst som myndigheten förfogar över, utan ärendet ska inledas under den kontaktadress som myndigheten uppgett.

Enligt motiveringen till paragrafen ska en handling sändas till den i ärendet behöriga myndighetens kontaktadress. På detta sätt påförs avsändaren det primära ansvaret för att reda ut till vilken myndighets uppgifter det hör att behandla handlingen. Avsändaren ska också se till att

RP 73/2022 rd

myndighetens adressuppgifter som har antecknats på den postförsändelse som innehåller handlingen är rätta. En kund hos förvaltningen kan dock inte ställas till svars för att den kontaktuppgift som han eller hon har meddelats är föråldrad eller felaktig. Bestämmelser om myndigheternas skyldighet att producera och sprida information finns i 20 § offentlighetslagen. Enligt 2 mom. i nämnda paragraf ska en myndighet informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till dess verksamhetsområde. Denna skyldighet innefattar kravet att informera om de kontaktuppgifter som är avsedda för uträttande av ärenden och om den adress där ärendena uträttas. (RP 72/2002 rd)

I 18 § i förvaltningslagen föreskrivs det om ankomstdagen för en handling. Enligt paragrafen anses en handling ha kommit in till en myndighet den dag då den har getts in till myndigheten. Som ankomstdag för en handling som har sänts per post betraktas också den dag då handlingen har kommit till myndighetens postbox eller då myndigheten har tillställts ett meddelande om att försändelsen har kommit in till ett postföretag. Enligt motiveringen till paragrafen är den allmänna utgångspunkten att en handling som ska lämnas in inom en viss tidsfrist ska lämnas in till myndigheten senast den sista dagen av tidsfristen, före öppettidens utgång. I detaljmotiveringen konstateras det dessutom att enligt 1 § i förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk (332/1994) är statens ämbetsverk öppna vardagar från klockan 8.00 till klockan 16.15 och att förordningen också innehåller bestämmelser om möjligheten att avvika från den regelmässiga öppettiden. I motiveringen hänvisas det till förordningens 4 § 2 mom. enligt vilket öppethållningen vid ett ämbetsverk eller en del av det alltid ska ordnas så att en i lag eller förordning föreskriven tidsfrist för inlämnande av handlingar eller företagande av rättshandlingar kan iaktas under den öppettid som avses ovan. Om kommunala myndigheters öppettider finns det inga allmänna bestämmelser. (RP 72/2002 rd)

Enligt 20 § i förvaltningslagen har ett förvaltningsärende inletts när den handling som avser detta har kommit in till en behörig myndighet eller när ett ärende som får inledas muntligen har framförts för myndigheten och de uppgifter som behövs för att behandlingen av ärendet ska kunna påbörjas har registrerats. Enligt 19 § i förvaltningslagen får ett ärende med myndighetens samtycke också inledas muntligen. Bestämmelsen i 20 § i förvaltningslagen anger skillnaden mellan muntligt och skriftligt anhängiggörande. Med behörig myndighet avses i allmänhet den myndighet som är behörig att avgöra ärendet. I vissa fall kan det ha bestämts att en ansökan eller någon annan handling som hänför sig till handläggningen ska tillställas någon annan myndighet än den som avgör ärendet. (RP 72/2002 rd)

Bestämmelser om överföring av en handling finns i 21 § i förvaltningslagen. Enligt 21 § 1 mom. ska en myndighet som av misstag har tillställts en handling för behandling av ett ärende i vilket myndigheten inte är behörig utan dröjsmål överföra handlingen till den myndighet som den anser vara behörig. Avsändaren av handlingen ska underrättas om överföringen. När en handling överförs behöver det enligt 2 mom. i paragrafen inte fattas något beslut om att ärendet avvisas. I 3 mom. föreskrivs det att vid överföring av en handling som ska tillställas en myndighet inom en tidsfrist anses fristen ha blivit iakttagen, om den behöriga myndigheten får handlingen före fristens utgång.

Iakttagande av föreskrivna tidsfrister

Tidsfristen kan vara föreskriven eller fastställas av myndigheten själv. Bestämmelser om tidsfrister i förvaltningsärenden finns i förvaltningslagen, lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) och speciallagstiftning. Enligt 49 c § i förvaltningslagen ska en begäran om omprövning göras inom 30 dagar från delfäendet av beslutet. Enligt 13 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska besvär anföras skriftligen inom 30 dagar från delfäendet av beslutet.

Tidsfrister för anhängiggörande är relativt sällsynta i förvaltningsärenden. I regel kan ett ärende inledas när som helst. För olika slag av anmälningar och till exempel för ansökningar som gäller tillsättande av en tjänst kan dock en tidsfrist ha satts ut. För tjänsteansökningar och ansökningar som gäller olika stöd finns det ofta tidsfrister. I synnerhet EU-stöd är ofta förbundna med tidsfrister. Tidsfrister som gäller anhängiggörande är i allmänhet ovillkorliga och bindande. Myndigheterna ska övervaka att de iakttas, och ansökningar som kommit in efter fristen kan inte behandlas. (RP 72/2002 rd) Enligt förvaltningslagens 49 b § bestäms det särskilt i lag när det är möjligt att begära omprövning av ett beslut. I sådana fall får beslutet inte överklagas genom besvär. I 49 b § 3 mom. föreskrivs det att vid sökande av ändring i beslut med anledning av begäran om omprövning tillämpas lagen om rättegång i förvaltningsärenden, om inte annat föreskrivs i någon annan lag. Enligt 13 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska besvär anföras skriftligen inom 30 dagar från delfäendet av beslutet. Enligt 13 § 3 mom. finns dessutom bestämmelser om anförande av besvär i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) och bestämmelser om beräkning av tidsfrister i lagen om beräkning av laga tid (150/1930).

Bestämmelser om beräkning av tidsfrister finns i lagen om beräkning av laga tid. Enligt 6 § 1 mom. i lagen om beräkning av laga tid ska missnöjesanmälan, inlämnande av ändringsansökan, bemötande därav, tjänsteansökan och andra åtgärder som ska vidtas inom en bestämd tid vid domstol eller någon annan myndighet eller vid en officiell förrättning ske senast den sista dagen av den bestämda tiden. Ska åtgärden vidtas i ett ämbetsverk, ska det ske före utgången av verkets öppetid, och ska åtgärden vidtas vid en domstols sammanträde eller någon annan förrättning, ska det ske före sammanträdet eller förrättningens slut.

Vid förvaltningsmyndigheter och rättskipningsmyndigheter räknas lagstadgade tidsfrister på ett enhetligt sätt i enlighet med lagen om beräkning av laga tid samt på ett teknikneutralt så att handlingar i pappersform och elektronisk form ska vara framme hos förvaltnings- och domstolsmyndigheten senast kl. 16.15 den sista dagen av tidsfristen.

En tidsfrist som gäller anhängiggörande är till sin natur bindande och ovillkorlig. Om handlingen anländer till den behöriga myndigheten efter en sådan tidsfrist, dvs. för sent, ska myndigheten avvisa ärendet. Innan en myndighet börjar behandla ett ärende ska den också på tjänstens vägnar utreda att tidsfristen iakttagits. I vissa fall kan dock en försening i anhängiggörandet av ett ärende korrigeras, eftersom tidsfristen för anhängiggörandet av ärendet av särskilda skäl kan återställas bland annat i fråga om ärenden som gäller begäran om omprövning eller inledande av någon annan åtgärd (114 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden). En specialbestämmelse kan dessutom berättiga myndigheten att behandla också en ansökan som lämnats in för sent. (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, osio III.5)

I högsta förvaltningsdomstolens praxis har man följt kontrollprincipen, enligt vilken den som lämnar in en handling bär risken för att tidsfristen går ut, eftersom den också bättre kan påverka skaderisken. Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att en omprövningsbegäran som stämpelats som inkommen hos företagsskattebyrån den 30 december 2010 inte längre kunde utredas och påvisas som inkommen inom utsatt tid i ett fall där anhängiggörandet av omprövningsbegäran hade registrerats i Skatteförvaltningens informationssystem efter den utsatta dagen 5.1.2011. (HFD 2016:158) Högsta förvaltningsdomstolen har likaså ansett att tidsfristen hade gått ut för deltagande i en projekttävling, även om ansökan om deltagande inom utsatt tid hade anlånt till den postbox som mottagaren uppgett, men försändelser försedda med postboxnumret hade sänts till mottagarens registratörskontor först senare i enlighet med avtalet mellan den stad som var mottagare och Itella Abp. Ansökan om deltagande skulle ha lämnats in till registratörskontoret inom utsatt tid. (HFD 2010:67) I Högsta förvaltningsdomstolens praxis har det också ansetts att en begäran om omprövning som lämnats in till samservicen på den utsatta dagen inte

RP 73/2022 rd

kunde anses vara levererad till social- och hälsovårdsnämnden i den stad som är uppdragstagare för samservicen, när begäran om omprövning inkom till nämnden två dagar efter tidsfristens utgång och staden inte hade gett anvisningar om att omprövningsbegäran skulle kunna lämnas in till stadens registratörskontor eller samservicen inom samma tidsfrist. Stadens registratörskontor var inte uppdragsgivare vid samservicekontoret. Omprövningsbegäran ansågs ha lämnats in när den hade anlänt från samservicekontoret till stadens registratörskontor och tidsfristen för omprövningsbegäran ansågs sålunda ha gått ut. (HFD 2014:78)

Beräkning av en tidsfrist enligt en EU-rättsakt

Om tidsfristen har fastställts i en EU-rättsakt tillämpas rådets förordning (EEG) nr 1182/71 om regler för bestämning av perioder, datum och frister på den. Enligt artikel 3 i förordningen ska man vid beräkningen av en tidsfrist uttryckt i dagar, veckor, månader eller år i allmänhet inte räkna med den dag då händelsen eller handlingen äger rum. Till tidsfristerna räknas i allmänhet också allmänna lediga dagar, lördagar och söndagar. En tidsfrist uttryckt i dagar ska inledas vid början av första dagens första timme och upphöra vid utgången av sista dagens sista timme. Upphörande av myndighetens tjänstetid har sålunda ingen betydelse vid tillämpningen av de tidsfrister som avses i förordningen. (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, osio III.5)

Verkan och beräkning av en tidsfrist som en myndighet meddelar

När ett ärende har inletts kan också utredningen av ärendet vara förenad med tidsfrister. Till exempel i sin begäran om framläggande av en utredning som hänför sig till behandlingen av ärendet ska myndigheten enligt 33 § i förvaltningslagen sätta ut en tillräcklig tidsfrist. Likaså ska det enligt 36 § i förvaltningslagen sättas ut en tidsfrist för hörande av en part. Tidsfrister som gäller utredning av ett ärende är vanligen flexibla och riktgivande. Till exempel tidsfrister som satts ut för komplettering av en handling, avgivande av förklaring och framläggande av utredning kan i allmänhet förlängas på en parts begäran. Också efter en sådan här tidsfrist kan man framlägga en utredning och komplettera en handling. Myndigheten är skyldig att beakta en sådan utredning eller komplettering så länge utredningen av ärendet pågår. (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, osio III.5)

Beräkning av en tidsfrist när det gäller lagstadgade tidsfrister och under behandlingen av ärendet när myndigheten själv sätter ut tidsfristen för inlämnande av en handling eller en utredning sker på olika sätt beroende på om handlingen tillställs myndigheten elektroniskt eller i pappersform. På en handling i pappersform tillämpas förvaltningslagen vid förvaltningsmyndigheter och lagen om rättegång i förvaltningsärenden vid rättskipningsmyndigheter. I de nämnda lagarna hänvisas det till lagen om beräkning av laga tid, av vilken följer att handlingen måste komma in till myndigheten senast kl. 16.15 den sista dagen av tidsfristen.

På en av en myndighet begärd handling som lämnas till myndigheten elektroniskt tillämpas lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003). I 11 § i den lagen anges när av myndigheterna inbegärda handlingar anses ha inkommit inom utsatt tid. Enligt paragrafen anses utlåtanden, redogörelser, svaromål, bemötanden och andra motsvarande handlingar som en myndighet begärt vid behandlingen av ett ärende ha kommit in inom utsatt tid, om handlingen kommer in senast den sista dagen av den utsatta tiden på ett i denna lag angivet sätt. Detta tillämpas också i fråga om handlingar som en myndighet berett någon tillfälle att lämna in. Enligt paragrafens 2 mom. gäller i övrigt beträffande tidsfrister och deras verkningar vad som föreskrivs särskilt.

Lagen om tillhandahållande av digitala tjänster

Syftet med lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019) är att främja tillgången till digitala tjänster, tjänsternas kvalitet och informations säkerhet samt innehållets tillgänglighet och att på så sätt förbättra vars och ens möjligheter att använda digitala tjänster på lika villkor. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, nedan tillgänglighetsdirektivet.

Lagen har ett brett tillämpningsområde. Utöver på statliga myndigheters digitala tjänster tillämpas den också på andra myndigheters digitala tjänster och i stor omfattning också på bland annat företags, stiftelsers, föreningars och andra sammanslutningars digitala tjänster i fråga om vilka en myndighet som avses i denna lag deltar i finansieringen av utvecklingen eller användningen med minst hälften av utvecklingskostnaderna eller de årliga underhållskostnaderna.

Enligt 2 § i lagen avses med digitala tjänster webbplatser och mobilapplikationer samt funktioner i anslutning till dem. Med tillgänglighet avses i lagen principer och tekniska hänsyn som ska respekteras när digitala tjänster planeras, utvecklas, underhålls och uppdateras, i syfte att göra tjänsterna mer tillgängliga för användarna, särskilt personer med funktionsnedsättning.

Enligt lagens 4 § ska myndigheterna se till att de digitala tjänster som de ansvarar för och de andra elektroniska dataöverföringsmetoder som de använder också finns tillgängliga vid andra tider än under myndigheternas servicepunkters öppettider. Syftet med bestämmelsen är att understryka myndigheternas skyldighet att i förväg förbereda sig för planerade avbrott i de digitala tjänsterna och i andra elektroniska dataöverföringsmetoder. (RP 60/2018 rd, s. 65)

Bestämmelser om myndigheternas skyldighet att tillhandahålla användarstöd för sina elektroniska och digitala tjänster finns inte i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster, lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet och lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster, men i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen föreskrivs det om möjlighet att avtala om att uppdragsgivarens rådgivning och stöd när det gäller användningen av service på nätet och per telefon sköts vid ett samservicekontor. Dessutom gäller rådgivningsskyldigheten enligt 8 § i förvaltningslagen också elektronisk kommunikation. Förvaltningslagen är en teknologi- och teknikneutral lag och gäller all myndighetsverksamhet oberoende av om det är fråga om elektronisk kommunikation, handlingar i pappersform eller personlig kontakt. De statliga myndigheterna tillhandahåller tekniskt användarstöd för sina elektroniska och digitala tjänster i samma servicekanaler och inom samma betjäningstider som de tillhandahåller kundrådgivning.

I praktiken tillgodoser de servicepunkter som avses i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen också behovet av användarstöd i anslutning till statens elektroniska och digitala tjänster. Servicepunkterna är avtalsbaserade och uppdragstagarmyndigheten är oftast en kommun.

Lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen

Enligt 1 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007, samservicelagen) är syftet med lagen att förbättra tillgången till kundservice inom den offentliga förvaltningen och göra verksamheten effektivare. Enligt lagens 2 § tillämpas lagen när kundservicefunktioner som ankommer på statliga myndigheter, kommunala myndigheter och Folkpensionsanstalten

RP 73/2022 rd

ordnas och sköts genom samarbete mellan myndigheter. En myndighet får inte i samservice utföra uppgifter som innebär utövande av offentlig makt eller som enligt lag förutsätter att den som anlitar servicen personligen besöker den behöriga myndigheten, om inte något annat föreskrivs.

Samservicen baserar sig på ett avtal mellan uppdragsgivar- och uppdragstagarmyndigheten. På basis av avtalet och med stöd av samservicelagen får uppdragstagaren sköta följande kundservicefunktioner enligt 6 § mot en ersättning som bestämts enligt självkostnadsprincipen:

- 1) konstaterande och verifiering av kunders identitet,
- 2) rådgivning och stöd för användning av uppdragsgivarens nät- och telefontjänster,
- 3) mottagande av tidsbeställningar för kundservice som tillhandahålls av uppdragsgivaren genom en teknisk anslutning samt upprättande av en anslutning till uppdragsgivaren, inklusive rådgivning och stöd för användning av tjänsten,
- 4) mottagande av anmälningar, ansökningar och andra handlingar som är avsedda för uppdragsgivaren och vidarebefordran av dem till uppdragsgivaren samt mottagande av hittegods för vidarebefordran till polisen,
- 5) utgivande av uppdragsgivarens expeditioner och andra handlingar samt sådan delgivning som avses i 60 § 2 mom. i förvaltningslagen,
- 6) mottagande av avgifter för uppdragsgivarens prestationer samt omedelbar vidarebefordran av avgifterna och uppgifter om dem till uppdragsgivaren,
- 7) stödfunktioner för kundservicen i samband med ovanstående servicefunktioner samt teknisk handledning, förmedling av upplysningar och information som direkt hänför sig till servicefunktionerna i fråga,
- 8) försäljning av uppdragsgivarens produkter samt omedelbar vidarebefordran av betalningarna och uppgifterna om dem till uppdragsgivaren,
- 9) andra än i 1–8 punkten avsedda uppgifter som anges i lag.

Kundservicefunktioner som avses ovan i 1–9 punkten ska inom ramen för samservice skötas av uppdragstagaren som personlig service vid ett besök eller med telefon eller någon annan informations- eller kommunikationsteknisk anslutning. Servicen kan också ges vid hembesök och med andra förfaranden och metoder som inte förutsätter en fast lokal.

Kunderna kan vid en servicepunkt med hjälp av en teknisk anslutning ges tillgång till personlig service som tillhandahålls av uppdragsgivaren.

I 7 § i samservicelagen föreskrivs det om mottagande och delgivning av handlingar samt hittegods. Enligt paragrafens 1 mom. anses en handling som inom utsatt tid har lämnats till en uppdragstagare ha kommit in till den behöriga myndigheten inom utsatt tid. En handling som genom förmedling av uppdragstagaren har delgetts en serviceanvändare på det sätt som avses i 6 § 1 mom. 5 punkten, anses vara delgiven i enlighet med förvaltningslagen. Sålunda kan en uppdragstagare enligt samservicelagen ta emot och delge handlingar med samma rättsverkningar som den behöriga myndigheten i ärendet. Hittegods som lämnats in till en servicepunkt som tar

RP 73/2022 rd

emot hittegoods anses också ha lämnats till polisen på det sätt som föreskrivs i hittegodslagen (778/1988).

I 8 § i samservicelagen föreskrivs det om samserviceavtalet och dess innehåll. Enligt paragrafen ska ett avtal mellan två eller flera myndigheter om ordnande av samservice ingås skriftligen för viss tid eller tills vidare. Enligt 5 punkten i paragrafen ska det i avtalet överenskommas om servicepunktens lokaler, arbetsredskap, anordningar och öppettider samt var servicepunkten är belägen. Sålunda har det ansetts att förordningen om öppettider inte gäller sådana statliga tjänster som sköts genom samservice på basis av ett avtal.

Samservicelagen är inte tvingande lagstiftning, men dess syfte är i linje med lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner samt målen för reformen av bestämmelserna om öppethållning.

Enligt 5 § i statsrådets förordning om regionförvaltningsverken (906/2009) ska ansvarsområdet för regionförvaltningsverkens förvaltnings- och utvecklingstjänster sköta förande av det register över samserviceavtal som avses i samservicelagen samt riksomfattande utvecklingsuppgifter i fråga om samservicen och samarbetet mellan de statliga myndigheter som deltar i den. Enligt 2 § 3 mom. i förordningen finns ett ansvarsområde för regionförvaltningsverkens förvaltnings- och utvecklingstjänster vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Dess verksamhetsområde omfattar hela landet, med undantag av landskapet Åland, och det sköter förvaltnings- och utvecklingstjänsterna för den interna verksamheten vid samtliga regionförvaltningsverk.

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

Lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner (728/2021) trädde i kraft den 1 januari 2022.

Enligt 1 § i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner innehåller lagen bestämmelser om de allmänna målen för, den riksomfattande planeringen och samordningen av samt beslutsfattandet i fråga om ordnandet av tillgången till statliga tjänster och placeringen av statliga enheter och funktioner. Lagen tillämpas inte på riksdagen och de ämbetsverk som lyder under riksdagen eller på republikens presidents kansli, domstolar och sådana nämnder som har inrättats för att behandla besvärssärenden, Finlands beskickningar i utlandet, offentligrättsliga inrättningar, stiftelser eller andra offentligrättsliga fonder, statligt ägda aktiebolag eller fonder utanför statsbudgeten. Lagens 3 och 5 § om en riksomfattande plan och behörighet i fråga om placeringen av enheter och funktioner tillämpas inte på statliga af-färsverk.

Enligt specialmotiveringen till paragrafen avses med ordnande av tillgång till tjänster dess allmänspråkliga betydelse som, beroende på tjänsten, kan avse serviceställets placering och avstånd från kunderna samt dess serviceutbud, dvs. det fysiska servicenätverket, digitala tjänsters täckning och användarvänlighet. Dessutom avses öppettider, svarstider och väntetider för tjänster för besöksärenden, digitala tjänster och telefontjänster samt tillgången till tjänster på olika språk och i tillgänglig form.

Enligt 1 § 3 mom. svarar en myndighet som omfattas av lagen för att tillgången till tjänster har ordnats i enlighet med de mål som anges i 2 § även i fråga om en sådan serviceuppgift som myndigheten har överfört till en aktör som inte omfattas av lagen.

Enligt 2 § 1 mom. i lagen ska tillgången till statliga tjänster ordnas samt enheter och funktioner placeras så att i hela landet statens uppgifter sköts på ett resultatrikt sätt och att tillgången till

RP 73/2022 rd

tjänster genom användning av olika former av ärendehantering svarar mot olika kundgruppers servicebehov på ett sätt som tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt paragrafens 2 mom. ska beslut och planer som gäller tillgången till statliga tjänster och placeringen av enheter och funktioner dessutom främja livskraften, säkerheten och statens konkurrenskraft som arbetsgivare i olika delar av landet. Lagens 2 § anger tre slags mål som hänför sig till skapande av ett täckande servicenät, en resultatrik skötsel av myndigheternas verksamhet och en mer omfattande effekt av tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner.

I 3 § föreskrivs det om riksomfattande planering och samordning av tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. En plan utarbetas för statsrådets mandatperiod. Planen ska grunda sig på en förvaltningsövergripande helhetsbild av behovet av och tillgången till statliga tjänster samt på hur enheterna och funktionerna är placerade samt en bedömning av verksamhetsmiljöns utveckling. I planen beaktas i stor utsträckning bland annat statens gemensamma och förvaltningsområdesspecifika riktlinjer, planer och projekt osv. också i fråga om andra aktörer inom den offentliga förvaltningen. Planen ska samordnas med planen för de offentliga finanserna. Statsrådet följer upp och utvärderar genomförandet av planen och ser över planen vid behov.

I 4 § föreskrivs det om en samarbetsgrupp för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. Samarbetsgruppen har till uppgift att samordna den riksomfattande planeringen och uppföljningen. Statsrådet bemyndigas att utfärda förordning med närmare bestämmelser om samarbetsgruppens sammansättning och uppgifter.

I 5 § föreskrivs det om behörigheten i fråga om tillgången till och placeringen av tjänster. I paragrafen föreskrivs det att om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag, beslutar det ministerium om placeringen av statliga enheter och funktioner till vars ansvarsområde myndigheten huvudsakligen hör. Det behöriga ministeriet kan förbehålla sig den beslutanderätt som en myndighet inom ministeriets ansvarsområde har i ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner samt omfattningen på servicen, öppettiderna och tillgången till andra tjänster vid enheterna, om ministeriet anser att beslutet väsentligt påverkar uppnåendet av målen enligt 2 §. Förvaltningsutskottet fäste i sitt betänkande om lagförslaget uppmärksamhet vid att förordningen om öppettider fortfarande är i kraft och att ministeriet enligt den kan ställa villkor för öppethållandet av ämbetsverk och förbjuda ämbetsverken att avvika från de öppettider som anges i förordningen. Utskottet understryker att rätten att förbehålla sig beslutanderätten är avsedd att vara en exceptionell åtgärd som ska vidtas bara när det finns en uppenbar risk för att en myndighet i sin verksamhet inte genomför den plan som statsrådet beslutat om eller de förvaltningsområdesspecifika riktlinjer som preciserar den. Placeringen av enheter och funktioner samt beslutsfattande i fråga om tillgången till tjänster är i regel ärenden som hänför sig till ledningen av ämbetsverket. (FvUB 11/2021 rd, s. 7–8)

Enligt 2 mom. ska ett ärende som gäller tillgången till och placeringen av tjänster avgöras av ministern vid ministeriet. Bestämmelser om överföring av ett ärende till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande finns i 14 § i lagen om statsrådet (175/2003).

I 3 mom. föreskrivs om skyldigheten att bedöma vilka verkningar ett beslut som gäller placeringen av statliga enheter och funktioner och tillgången till tjänster vid enheterna har med tanke på målen för lagen och den riksomfattande planen samt skyldigheten att på begäran lämna en konsekvensbedömning till finansministeriet.

2.2 De statliga ämbetsverkens nuvarande praxis för öppethållning och andra betjäningstider

Hösten 2020 utarbetade finansministeriet för ministerierna en enkät om öppethållningspraxis vid ämbetsverken inom deras förvaltningsområden. Endast 20 procent av respondenterna meddelade att förordningen om öppettider följs fullt ut inom förvaltningsområdet. Utifrån svaren avses med öppettider betjäningstiden för fysiska kundbesök utan tidsbeställning.

Av svaren framgick att tiden för kundbesök utan tidsbokning ofta är kortare än vad som föreskrivs i förordningen om öppettider, vanligen kl. 9–16.15 eller 9–16. Variationen i öppettiderna är emellertid stor. Biblioteket för synskadade Celia, som hör till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde, hade inte alls öppet för kundbesök utan tidsbokning. Enligt en anvisning till rättshjälpsbyråerna inom justitieministeriets förvaltningsområde kan byråerna på grund av kundbetjäningssuppgifter med avvikelse från huvudregeln i förordningen om öppettider hålla öppet från kl. 9 och vid eventuella kvällsöppettider stänga senast kl. 20.

Inom de förvaltningsområden där ämbetsverken har verksamhetsställen eller serviceställen runt om i landet ordnas möjlighet till kundbesök i allmänhet kontinuerligt, och därmed i strid med ordalydelsen i 3 § i förordningen om öppettider, en eller några dagar i veckan mellan de klockslag som anges i förordningen om öppettider eller kortare tider. Många verksamhetsställen med små personalresurser tillhandahåller inga möjligheter att uträtta ärenden under lunchtid till exempel mellan kl. 12 och 13.

Exempelvis i fråga om arbets- och näringsbyråernas tjänster inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde gäller mycket olika kundservicetider beroende på verksamhetsställe. Också hos registratorskontoren förekommer skillnader i öppettiderna och olika slags förkortade öppettider. Utanför registratorskontorets öppettider är det dock möjligt att lämna in handlingar till ämbetsverkets mottagning eller kontrollrum.

Av respondenterna uppgav 80 procent att det inte är möjligt att uträtta ärenden vid ämbetsverken inom förvaltningsområdet före eller efter kl. 8–16.15 enligt huvudregeln i förordningen om öppettider eller under veckoslut. Regelbundna öppettider som för viss tid förlängts i förhållande till huvudregeln används av Riksarkivet vid olika verksamhetsställen, vissa polisinsrättningar och Tullen. Riksarkivets olika verksamhetsställen är öppna för besök utan tidsbokning till kl. 18 eller kl. 20 en dag i veckan. Vissa polisinsrättningar är regelbundet öppna för kundbetjäning fram till kl. 17 på vardagar. Tullen har verksamhetsställen som är öppna dygnet runt samt andra öppettider vid vissa verksamhetsställen, även om tullverket inte i 5 § i förordningen om öppettider har uteslutits från förordningens tillämpningsområde. Inom inrikesministeriets förvaltningsområde är Nödcentralen och ledningscentralerna för staberna för gränsbevaknings- och sjöbevakningssektionerna verksam dygnet runt varje dag under året. Förordningen om öppettider nämner inte Nödcentralen som undantag, även om det på grund av verksamhetens natur är klart att den alltid måste betjäna. Däremot faller Gränsbevakningsväsendet utanför tillämpningsområdet för förordningen om öppettider enligt 5 § i förordningen.

Enligt flera respondenter är det möjligt att särskilt avtala om besök hos ämbetsverken inom förvaltningsområdena utanför öppettiderna. Telefontiderna för ämbetsverken inom de olika förvaltningsområdena följer i regel inte huvudregeln i förordningen om öppettider. Telefontiderna vid stora ämbetsverk verkar vara något kortare än huvudregeln i förordningen om öppettider, till exempel kl. 9–16.15 eller 9–16. För myndigheter med mindre resurser är telefontiderna betydligt kortare. Till exempel vid telefonrådgivningen vid dataombudsmannens byrå inom justitieministeriets förvaltningsområde ges allmän rådgivning om dataskydd vardagar kl. 9.00–11.00 och vid diskrimineringsombudsmannens byrå vardagar kl. 10–12. Vid Rättsregistercentralen betjänar telefontjänsten medborgarna vardagar kl. 10–14

2.3 Praxis inom samservicen

Enligt uppgifterna i samserviceregistret (ASTI), som förs av regionförvaltningsverkens ansvarsområde för förvaltnings- och utvecklingstjänster, sköttes statliga tjänster vid servicepunkterna cirka 100 000 gånger år 2020. Antalet ärenden år 2020 var mindre än året innan på grund av att en del av servicepunkterna var stängda på grund av covid-19-pandemin. År 2019, året före pandemin, sköttes cirka 150 000 ärenden vid servicepunkterna för statens tjänster.

De flesta besök vid servicepunkterna gällde mottagande av handlingar, därefter i ordningsföljden rådgivning, vägledning för e-tjänster, ordnande av distansserviceförbindelse med den behöriga myndigheten samt tillhandahållande av utrustning för kundens användning. Vid servicepunkterna förekom dessutom ärenden som gällde mottagande av hittegods.

Samservicen har betydelse med tanke på tillgången till statliga tjänster. År 2020 hade statens ämbetsverk sammanlagt 415 samserviceavtal. Uppdragstagare i statens samserviceavtal är i allmänhet kommunerna. När det gäller statens tjänster hade Folkpensionsanstalten flest samserviceavtal (160 avtal). Arbets- och näringsbyråerna hade 97 samserviceavtal, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata 59 och Skatteförvaltningen 57. Dessutom hade samserviceavtal ingåtts av rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten (28) och polisen (14).

Motsvarande information om användningen av samservice i fråga om kommunerna finns inte tillgänglig i samserviceregistret. Kommunerna är i stor utsträckning uppdragstagare när det gäller samserviceavtal, men de utnyttjar också servicepunkterna för rådgivning som gäller deras egna tjänster, för tillhandahållande av stöd för användningen av elektroniska och digitala tjänster och för mottagande av handlingar. Kommunen är inte skyldig att registrera interna uppdragsavtal om skötseln av sina tjänster i den samservice som den själv tillhandahåller. Därför finns det inte tillgång till tillförlitlig information om ärendehantering när det gäller kommunernas egna tjänster.

Kommunerna erbjuder i allmänhet rådgivning vid sina servicepunkter samt stöd för e-tjänster och digitala tjänster till exempel inom social- och hälsovården. Typiska situationer inom samservicen är behov av rådgivning, ärenden som gäller tidsbokning vid hälsostationer, tandvård, rådgivningsbyrå och skolhälsovård samt hälsomappar och beställning av vårdtillbehör, ifyllande av blanketten för föruppgifter om tandvård, byte av hälsostation, rådgivning om servicesedlar, utträttande av ärenden för någon annans räkning, ärenden som gäller transport av personer med funktionsnedsättning, mottagande av handlingar och kassatjänster. Som kassatjänster tar samservicen kontant emot hälsovårdscentralens avgifter och tandläkaravgifter.

Ansvar för att ordna social- och hälsovården och räddningsväsendets uppgifter överförs den 1 januari 2023 till välfärdsområdena då de inleder sin verksamhet. Välfärdsområdena omfattas inte av tillämpningsområdet för den gällande samservicelagen. Av detta följer att välfärdsområdena inte kan ingå samserviceavtal med kommunerna eller att kommunernas nuvarande samservicekontor kan fortsätta samservicen i social- och hälsovårdsärenden utan att samservicelagen ändras.

2.4 Bedömning av nuläget

Laglighetsövervakarnas avgöranden

Riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsman behandlar förordningen om öppettider och bedömer dess tillämpningspraxis i sina avgöranden AOA1690/4/09, AOA

RP 73/2022 rd

2047/4/12 och EOA 3108/2017. I laglighetsövervakarnas avgöranden lyfts det fram att förordningen om öppettider är föråldrad i förhållande till den förändrade omvärlden. Av detta följer att förordningen inte följs hos alla myndigheter som hör till dess tillämpningsområde eller att det inte med säkerhet kan sägas hur den ska tillämpas vid myndigheternas olika verksamhetsställen och i olika servicekanaler. Detta har i sin tur lett till varierande tillämpningspraxis och innebär oklarhet i fråga om tillgången till tjänster för förvaltningens kunder.

Riksdagens biträdande justitieombudsman konstaterade i sitt avgörande dnr 1690/4/09 att öppettiderna för bland annat skatteförvaltningens, polisförvaltningens och utökningsverkets enheter inte uppfyller kraven i förordningen om öppettider.

Enligt biträdande justitieombudsmannen har man i förordningen om öppettider inte beaktat strävan efter att smidigt utveckla statsförvaltningen, och utveckla nya servicekanaler för myndigheterna eller förändringarna i myndigheternas verksamhetsmiljö. Förordningen om öppettider verkar förhindra en flexibel och ekonomisk utveckling av de statliga tjänsterna, men det kan inte anses vara en tillfredsställande lösning att låta bli att tillämpa den gällande förordningen.

Tillämpning av förordningen kan leda till att tjänsterna försämras just i områden där det på grund av invånarantalet inte är ändamålsenligt att upprätthålla serviceställen som är öppna alla vardagar. Detta skulle i sin tur leda till en regionalt ojämlig tillgång till tjänster. Biträdande justitieombudsmannen konstaterade dessutom att det med tanke på kraven i grundlagen är problematiskt om en flexibel utveckling av förvaltningens tjänster samtidigt skulle innebära att de som använder tjänsterna försätts i olika ställning med tanke på tjänsternas regionala täckning och tjänsternas tillgänglighet.

Myndigheternas bedömningar

Finansministeriets hösten 2020 genomförda enkät om tillämpning och upphävande av förordningen om öppettider besvarades för respektive förvaltningsområdes del av statsrådets kansli, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, inrikesministeriet, miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet samt justitieministeriet. På basis av svaren kan följande konstateras:

Av respondenterna ansåg 90 procent att den exakt avgränsade dagliga öppettiden 8.00–16.15 är problematisk. Exakta öppettider som gäller för hela ämbetsverket inklusive verksamhetsställen eller servicepunkter av olika storlekar ansågs vara olämpligt med tanke på den nuvarande verksamhetsmiljön. En brist ansågs också vara att man i förordningen om öppettider inte beaktar ämbetsverkens sinsemellan olika uppgifter, olika tjänster och olika kundgrupper och inte heller möjligheterna till e-tjänster och digitala tjänster. Hälften av respondenterna (50 procent) ansåg att de begrepp som inte definierats, såsom "ämbetsverk", "öppet" och "del av ämbetsverket", var problematiska med tanke på tillämpningen av förordningen om öppettider. Endast 10 procent av respondenterna upplevde att tillämpningen av den gällande förordningen är problemfri.

Respondenterna frågades hur beslutsfattandet om öppettider borde styras om förordningen om öppettider upphävs. Av respondenterna ansåg 90 procent att anvisningar om hur kundbesök och telefonservice ska ordnas bör ges centraliserat, men så att det lämnas rum för myndighets-specifik eller lokal prövningsrätt i fråga om betjäningstiderna. Av respondenterna ansåg 10

RP 73/2022 rd

procent att grundlagen och förvaltningslagen är tillräckliga författningar för att styra ordnandet av betjäningstider vid myndigheterna och önskade ingen ny reglering i stället för förordningen om öppettider i det fall att förordningen upphävs.

Respondenterna frågades också vilka faktorer som borde beaktas när det föreskrivs eller ges anvisningar om öppettider eller betjäningstider, liksom också om det borde föreskrivas om öppethållningen i lag eller ges anvisningar. I samband med enkäten gavs ingen bakgrund till frågor som gäller författningsnivån.

I svaren ansågs det viktigt att i regleringen av öppettiderna eller betjäningstiden beakta olika resurser, olika tjänster, uppgifter och kundgrupper, service via flera kanaler samt hur brådskande de ärenden som behandlas vid ämbetsverket är. (justitieministeriet)
För enhetlighetens skull ansåg respondenterna att det behövs gemensamma minimitider, ramar eller mål för öppethållningen oberoende av på vilken författningsnivå detta genomförs. Justitieministeriet tog i sitt svar upp medborgarnas behov av att lita på öppethållningen av ett ämbetsverk av en viss typ samt ministeriernas behov av att samordna möjligheterna att uträtta ärenden på behörigt sätt vid ämbetsverken inom sitt förvaltningsområde. Dessutom ansågs det nödvändigt med en gemensam linje för möjligheterna att uträtta ärenden inom statsförvaltningen.

Åsikterna hos den offentliga förvaltningens kunder

Hösten 2021 lät finansministeriet göra en enkätundersökning om kundernas önskemål i anslutning till uträttande av ärenden inom den offentliga förvaltningen. Undersökningen genomfördes 25.10–4.11.2021 bland personer i åldern 15-79 år som valts ut slumpmässigt. Samplet på 1000 personer i undersökningen är representativt för målgruppen i fråga om ålder, kön, bostadsområde och hushållets storlek.

En tredjedel (33 procent) av de intervjuade ansåg att myndigheternas webbtjänster var det bästa sättet att använda den offentliga förvaltningens tjänster. Därefter följde att uträtta ärenden per telefon (24 procent) och kundbesök på kundservicestället (22 procent). Telefonkontakter nämns oftast i intervjuerna, när alla sätt att uträtta ärenden räknas ihop.

De populäraste sätten att uträtta ärenden varierade enligt åldersgrupp. För dem som är under 50 år är webbtjänsten det klart populäraste nämnda sättet att uträtta ärenden. Hos dem som är över 50 år nämns oftast besök på kundserviceställena och kontakter per telefon. När man ser till kommunstorleken är webbtjänsten det populäraste sättet i huvudstadsregionen och i de stora städerna (över 50 000 invånare). Kundbesök och telefonkontakter är populärare än webbtjänster i mindre städer och landsbygdskommuner.

Betraktat landskapsvis verkar kundbesök och telefonkontakter vara populärare alternativ än webbtjänster i landskapen Österbotten och Norra Karelen. Antalet respondenter per landskap är i fråga om vissa landskap närmast riktgivande. Ju mer utbildad befolkningen är, desto mer ökar webbtjänstens popularitet. Skillnaderna mellan regionerna kan troligen förklaras av regionernas olika åldersstruktur. Befolkningen i glest bebyggda regioner är äldre, och i dessa områden favoriseras fysiska kundbesök även om avstånden till verksamhetsställena är långa. Bland äldre är det också populärare att uträtta ärenden per telefon än på webben.

Den populäraste tidpunkten att uträtta ärenden uppgavs vara vardagar kl. 10–18. Hälften (49 procent) av respondenterna nämnde detta. Enligt en tredjedel skulle den bästa tidpunkten vara vardagar kl. 8–16 och enligt 11 procent efter kl. 18. De övriga alternativen nämns endast av

några procent av respondenterna. Sammanlagt 82 procent ville uträtta ärenden inom den offentliga förvaltningens tjänster vardagar kl. 8–18.

I alla bakgrundsgrupper ville en klar majoritet (minst 70 procent) uträtta ärenden vardagar 8–16 eller 10–18. Möjlighet att uträtta ärenden vardagar efter kl. 18 önskades av aningen fler än genomsnittet av män, personer under 25 år och personer i åldern 35–49 år i huvudstadsregionen och Åbo, Nyland och Birkaland samt personer som avlagt högskoleexamen. De önskemål som gällde sättet att uträtta ärenden hade inte särskilt stort samband med de önskemål som gällde tiden för uträttandet av ärenden. Uträttande av ärenden på vardagar efter kl. 18 fick något mer understöd av de respondenter som helst uträttar ärenden via webbtjänsten eller distansservice genom videoupptäckning. Även i dessa grupper är den populäraste tidpunkten för att uträtta ärenden vardagar före kl. 18 och i synnerhet kl. 10–18.

Majoriteten (57 procent) av respondenterna uträttar helst ärenden hos den offentliga förvaltningen på en tid som har bokats i förväg. Av respondenterna skulle 39 procent helst sköta sina ärenden utan tidsbokning och 3 procent kan inte ta ställning till frågan. Att uträtta ärenden på en tid som bokats på förhand är det populärare alternativet i nästan alla bakgrundsgrupper. När det gäller åldersgrupperna accentueras detta i synnerhet hos personer under 35 år. Endast i Södra Savolax och Norra Karelen samt bland företagare och sådana hemmamammor, hemmapappor och arbetslösa som står utanför arbetslivet är det klart populärare att uträtta ärenden utan tidsbokning än att uträtta ärenden på en tid som bokats på förhand. Det populäraste sättet att uträtta ärenden hade knappast något samband med om respondenterna ville sköta sina ärenden med tidsbokning eller utan tidsbokning. När det gäller de som helst som uträttar ärenden per telefon föredrar fler än genomsnittet kontakt utan tidsbokning, men också bland dem uträttar majoriteten gärna ärenden vid en på förhand överenskommen tidpunkt.

Övrigt

Det är svårt att tillämpa förordningen om öppettider i den nuvarande verksamhetsmiljön, eftersom de centrala begreppen i förordningen inte definieras och eftersom förordningen har utfärdats i en verksamhetsmiljö där uträttande av ärenden i regel har avsett besök och telefonkontakter. Alla bestämmelser i förordningen om öppettider gäller alla statliga ämbetsverk och alla ämbetsverksenheter som omfattas av lagens tillämpningsområde oberoende av hurdana tjänster de tillhandahåller och till hurdana kunder samt vilka resurser de har och vilka servicekanaler de använder.

I nuläget är den som uträttar ärenden hos förvaltningen under de statliga ämbetsverkens öppettider inte helt säker på tillgången till tjänster vid olika klockslag och inte heller på hur ett ärende kan inledas inom utsatt tid hos myndigheten beroende på vilken servicekanal som används. Regleringen om öppettider och bestämmelserna i förvaltningslagen och i lagen om beräkning av laga tid har sammankopplats med en bestämmelse i förordningen om öppettider, enligt vilken handlingar alltid kan lämnas in och registreras som inkomna samma dag under vardagar kl. 8.00–16.15 i enlighet med utgångspunkten i förordningen om öppettider. I nuläget är det oklart huruvida detta förverkligas helt hos alla statliga myndigheter och vid alla verksamhetsställen. När bestämmelser om öppettider eller betjäningstider utfärdas på ett flexibelt sätt, ska det samtidigt med tanke på rättssäkerheten exakt föreskrivas om hur handlingen kan lämnas in till myndigheten inom utsatt tid.

Den terminologi som används i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner och i förordningen om öppettider är inte till alla delar enhetlig. Av specialmotiveringen till 1 § i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner, som gäller syftet med och tillämpningsområdet för lagen, kan man dra

den slutsatsen att begreppet tillgång i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner används i mycket vid bemärkelse för att beskriva alla olika sätt på vilka kunden kan inleda ett ärende eller anlita ämbetsverkets eller myndighetens tjänster. Den riksomfattande planen för tillgången till tjänster och placeringen av funktioner som det föreskrivs om i samma lag omfattar också samordning av betjäningstiderna för kundbesök, även om det i den gällande förordningen om öppettider föreskrivs om öppettider på ett exakt sätt som gäller alla statliga ämbetsverk och som inte behöver samordnas. Dessutom föreskrivs det i förordningen om öppettider om statliga ämbetsverk och deras öppettider samt om villkor för begränsning av öppethållningen. I lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner föreskrivs det om tillgången till myndigheternas tjänster och om ministeriets rätt att förbehålla sig rätten att besluta om tillgången till tjänster och om placeringen av funktioner inom det egna ansvarsområdet.

Lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner är en allmän lag, från vilken man kan avvika genom speciallag. Förordningen om öppettider är en allmän författning på lägre nivå. Vid normtvister tillämpas lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner hierarkiskt som en författning på högre nivå i förhållande till förordningen om öppettider.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att främja tillgången till statliga myndigheters tjänster och utvecklandet av statens verksamhet.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Förordningen om öppettider föreslås bli upphävd eftersom den är föråldrad i förhållande till verksamhetsmiljön och till vissa delar inte har blivit tillämpad. Nya bestämmelser om de statliga myndigheternas öppettider föreslås i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. I de föreslagna bestämmelserna definieras vad som avses med öppethållning och vad som åtminstone ska tillhandahållas dem som utträtt ärenden inom förvaltningen under myndigheternas öppettid.

Den nya regleringen ställer krav på hur de statliga myndigheterna ordnar kundbesök utan tidsbokning samt förpliktar myndigheterna att vara anträffbara per telefon. Genom lagen föreskrivs det om ordnande av tillräckliga öppettider för skötseln av förvaltningsärenden. Öppettiden gäller inte myndighetens övriga verksamhet.

Bestämmelserna om öppettider för statliga myndigheter konkretiserar vad serviceprincipen och kravet på adekvat service i förvaltningslagen i praktiken förutsätter i fråga om statliga myndigheters öppethållning. I lag föreslås bestämmelser om de krav som gäller ordnandet av öppettiderna och genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om statliga myndigheters öppethållning i fråga om olika myndigheter, myndighetsgrupper, ärenden, verksamhetsställen och kundtjänstställen baserat på i vilken grad olika sätt att uträtta ärenden används.

Myndigheterna kan i fortsättningen besluta om sina öppettider på ett flexibelt sätt i enlighet med kundernas behov. Öppettiderna kan till exempel vara olika under olika veckodagar för att förbättra förutsättningarna för olika kundgruppers besök. Samtidigt säkerställs dock att ärenden och handlingar som ska anhängiggöras inom föreskriven tid tas emot på minst ett av myndighetens kundtjänstställen klockan 8.00–16.15. Regleringen legitimerar den nuvarande

mångsidiga öppethållningspraxis som utövas av myndigheter med flera verksamhetsställen så att de statliga myndigheterna kostnadseffektivt kan svara mot de föränderliga behoven av kundbesök också inom områden med få besök.

Dessutom ska statliga myndigheter enligt förslaget åläggas en särskild skyldighet att på ett effektivt sätt informera om sina betjäningstider, inbegripet inlämnande av handlingar till myndigheten på ett sätt som uppfyller tidsfristen. Genom att utvidga samservicelagens tillämpningsområde ges välfärdsområdena samma möjligheter som kommunerna och staten har att ordna kundservicefunktioner inom samservicen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Konsekvenser för kunderna och för den offentliga ekonomin

Upphävande av förordningen om öppettider och övergång från exakta klockslag till en reglering av tillräcklig öppethållning och genom förordning av statsrådet bestämmelser om minimiöppethållning förtydligar situationen och gör det möjligt att ordna tillgången till de statliga myndigheternas tjänster på nuvarande sätt, dvs. genom att dra nytta av mångsidiga öppettider och skötsel av ärenden enbart med tidsbokning på verksamhetsställen med små resurser. De statliga myndigheterna kan i fortsättningen mer flexibelt förlägga sina öppettider till exempel kring de klockslag eller datum då verksamhetsstället brukar vara överbelastat. Öppettiderna behöver inte vara desamma varje dag. Myndigheten kan vissa veckodagar förlägga sin öppettid till exempel senare för att förbättra tillgången till tjänster för vissa kundgrupper, såsom de som arbetar dagtid.

Ett problem med tillämpningen av förordningen om öppettider har upplevts vara begreppet öppethållning i förhållande till den nuvarande verksamhetsmiljön. Genom att definiera vad som avses med öppet, föreskriva om krav som hänför sig till öppethållning och andra sätt att sköta ärenden, precisera bestämmelserna om handlingar som lämnas till myndigheter samt konkretisera myndigheternas informationsskyldighet förtydligar man de statliga myndigheternas öppethållningspraxis och främjar tillgodoseendet av kundens rättigheter.

Å andra sidan kan flexibla öppettider leda till en större osäkerhet med tanke på dem som uträttar ärenden inom förvaltningen, vilket i någon mån kan ha en försvagande effekt på kundens rättsskydd. När konsekvenserna av revideringen av öppethållningsbestämmelserna bedöms är det skäl att beakta att nuvarande praxis för öppettider vid statliga ämbetsverk eller myndigheter inte motsvarar ordalydelsen i den gällande förordningen om öppettider. I synnerhet på myndigheternas mindre verksamhetsställen har mångsidig öppethållning redan länge varit i bruk och gjort det möjligt att fortsätta tillhandahålla myndighetens tjänster på verksamhetsställen med få kundbesök. De bestämmelser om öppethållning som föreslås i propositionen avviker från den gällande förordningen om öppettider, men ändrar inte på praxisen. Det föreslås att de minimiöppettider som föreskrivs i förordning av statsrådet ska regleras i enlighet med serviceprincipen och kravet på adekvat service i förvaltningslagen så att den som sköter ärenden inom förvaltningen på behörigt sätt får förvaltningstjänster och myndigheten kan utföra sina uppgifter på ett resultatrikt sätt. Förtroendet hos den som uträttar ärenden inom förvaltningen ska också skyddas genom myndighetens informationsskyldighet. Informationskyldigheten preciserar i fråga om betjäningstiderna myndigheternas skyldighet enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet att producera och distribuera information.

En flexibel reglering av öppettiderna möjliggör flexibilitet av statsförvaltningen och i synnerhet större möjligheter för myndighetsledningen att påverka ordnandet av serviceverksamheten och fördelningen av myndighetens resurser. Det blir lättare att förlägga öppettiderna på ett sätt som

motsvarar kundernas behov. En smidig växelverkan mellan den som uträttar ärenden inom förvaltningen och myndigheten främjar sannolikt smidigheten i myndigheternas processer och en resultatrik verksamhet.

De föreslagna bestämmelsernas konsekvenser för kunderna och för den offentliga ekonomin bedöms vara positiva, men eurobeloppet eller den procentuella effekten kan inte bedömas.

Konsekvenser för myndigheterna

På kort sikt bedöms det att propositionens konsekvenser för myndigheternas förfaringsätt, verksamhet och personal är små. Reformen hindrar inte att de statliga ämbetsverken fortsätter med samma öppethållningspraxis som enligt den gällande förordningen om öppettider, dvs. kl. 8–16.15, eller med sin praxis som i viss mån avviker från den. Även i nuläget har statliga ämbetsverk verksamhetsställen eller servicepunkter med små resurser som har mycket begränsade öppettider. Reformen förtydligar regleringen i allmänhet och legitimerar i synnerhet de små verksamhetsställets varierande praxis som gjort det möjligt att över huvud taget hålla servicen på ett rimligt avstånd för dem som uträttar ärenden inom förvaltningen.

Som en ny skyldighet föreslås det i lagen att myndigheten ska kunna nås per telefon. Det anges inte något dagligt antal timmar för telefonservicen. Skyldigheten att nås bestäms enligt serviceprincipen i förvaltningslagen för att underlätta kontakten för dem som uträttar ärenden inom förvaltningen. Detta bedöms inte leda till några betydande omorganiseringar vid myndigheterna. Många myndigheter med omfattande ärendehantering har nationellt centraliserade telefonservicenummer med hjälp av vilka myndigheten kan nås och det är lätt att sköta ärenden.

Som en del av lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner kommer de statliga ämbetsverkens öppettider att ingå i planeringen och uppföljningen av den riksomfattande helhetsbilden av tillgången till och placeringen av statliga tjänster. Om den nya regleringen tas in i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner, leder det till att begreppen och tillämpningsområdet för bestämmelserna om öppettider ändras. Av 5 § 1 mom. i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner följer att myndigheterna har beslutanderätt i ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner samt omfattningen på servicen, öppettiderna och tillgången till andra tjänster vid enheterna. Beslut om undantag från huvudregeln i förordningen om öppettider fattas av respektive statligt ämbetsverk. När öppettiderna och betjäningstiderna behandlas inom ramen för tillgången till statliga tjänster, överförs behörigheten i fråga om öppettider samtidigt från ämbetsverket till myndigheten. Detta har betydelse för de ämbetsverk i anslutning till vilka det administrativt finns självständiga myndigheter.

Tillämpningsområdet för lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner omfattar inte riksdagen eller de ämbetsverk som lyder under riksdagen, republikens presidents kansli eller domstolarna i fråga om dem som uträttar ärenden hos dem. Dessa ämbetsverk hör dock till tillämpningsområdet för förordningen om öppettider när det gäller uträttande och behandling av ärenden hos myndigheter, men inte i fråga om riksdagsarbete eller domstolsverksamhet. I den föreslagna lagens 5 a § 3 mom. utvidgas skyldigheten att ordna mottagning av handlingar och anhängiggörande klockan 8.00–16.15 att gälla domstolar och nämnder som inrättats för behandling av besvärärenden. Sålunda ändras inte rättskipningsmyndigheternas öppettider. Riksdagen och ämbetsverk som lyder under riksdagen samt republikens presidents kansli omfattas inte heller av tillämpningsområdet för lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner men hör nog till tillämpningsområdet för den gällande förordningen om öppettider. Fristående ämbetsverk som lyder under riksdagen

och verkar i anslutning till riksdagen är Riksdagens justitieombudsmans kansli, Människorättscentret, Utrikespolitiska institutet och Statens revisionsverk. Liksom andra statliga myndigheter följer inte heller de myndigheter som lyder under riksdagen den nuvarande förordningen om öppettider fullt ut. Till exempel Utrikespolitiska institutet meddelar inte på sin webbplats att det håller öppet utan tidsbokning. På webbplatsen står följande: ”Biblioteket har inte öppettider, besöken sker enligt överenskommelse med bibliotekarien.” Statens revisionsverk meddelar på sin webbplats att registratorkontoret är öppet vardagar kl. 9–15 och att rådgivning vid klagomål och anmälningar om missbruk ges vardagar kl. 10–14. Också i broschyren Klaga hos JO? som finns på riksdagens justitieombudsmans webbplats och är avsedd för den klagande meddelas kundbesökstider som avviker från den gällande förordningen om öppettider. Justitieombudsmannens kansli är enligt broschyren öppet måndag-fredag klockan 9-16.

Ämbetsverk som lyder under riksdagen samt andra statliga myndigheter har anpassat sina öppettider enligt kundernas behov. Den nuvarande regleringen av öppethållningen har inte hindrat dem att utveckla sin verksamhet på ett sätt som motsvarar kundernas behov, och den nya regleringen gäller inte längre dem. De nya bestämmelserna om öppethållning gäller myndigheter i förvaltningsärenden. I fråga om myndigheten och förvaltningsärenden används begrepp i enlighet med förvaltningslagen. Den nya regleringen om öppettider ska bara gälla myndighetens förvaltningsuppgifter, men inte andra uppgifter såsom serviceuppgifter. Den nuvarande förordningen om öppettider verkar också gälla myndigheternas service. Ordnandet av skötseln av ärenden hos myndigheter i fråga om andra ärenden än förvaltningsärenden får avgöras av myndigheten inom ramen för den lagstiftning som styr myndighetens verksamhet och annan styrning såsom myndighetens resultatstyrning. Av polisen förutsätts i andra än förvaltningsärenden service dygnet runt till exempel för att trygga rätts- och samhällsordningen, skydda den nationella säkerheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning (polislagen 872/2011, 1 § 1 mom.).

Det att bestämmelserna om öppethållning avgränsas att gälla bara uträttande av förvaltningsärenden bedöms förtydliga regleringen och bedöms inte påverka tillgången till myndigheternas övriga service. Myndigheternas serviceverksamhet har även i nuläget i stor utsträckning ordnats med tidsbokning på ett sätt som är vettigt med tanke på myndigheternas och hela samhällets resurser.

Till följd av bestämmelserna kan en myndighets verksamhetsställes öppettider inom ramen för tillgängliga resurser förläggas på ett sätt som avviker från det nuvarande sättet, till exempel så att öppethållningen börjar och slutar senare än för närvarande. I praktiken styrs förläggningen av arbetstiden förutom av kundernas behov också av ersättningar enligt arbets- och tjänstekollektivavtalet, till exempel för kvällsarbete efter kl. 18. Det finns inga uppgifter om att kunderna skulle önska sköta sina ärenden kvällstid, och man har inte heller tilldelat resurser för att förlägga arbetstid till kvällar. Den friare förläggningen av öppettiderna bedöms inte ha några betydande konsekvenser för myndigheternas öppettider.

Syftet med revideringen av bestämmelserna om öppethållning var inte heller att ändra bestämmelser och praxis som gäller iakttagande av tidsfristerna. Beräkningen av laga tid har ordnats genom en bestämmelse med stöd av vilken lagen om beräkning av laga tid också i fortsättningen ska tillämpas på så sätt att en handling anses ha blivit inlämnad i tid när den lämnas in till myndigheten antingen i pappersform eller elektroniskt senast kl. 16.15 den sista dagen av tidsfristen. I fråga om en handling som ska lämnas in inom en tidsfrist som en myndighet bestämt erbjuder senare öppettider vid ett verksamhetsställe tilläggstid under den sista dagen av tidsfristen för inlämnande av en handling i pappersform.

En utvidgning av samservicelagens tillämpningsområde till välfärdsområdena öppnar en möjlighet för välfärdsområdena att avtala om samservice med kommunerna och staten på det sätt som avses i samservicelagen och med tillhörande rättsverkningar. Det är inte klart hur stort behovet av samservice inom välfärdsområdena kommer att vara och huruvida välfärdsområdena ordnar sin kundservice vid samservicekontoren för att skötas av kommunerna. Välfärdsområdena avviker från kommunerna i egenskap av aktörer inom förvaltningen när det gäller deras verksamhetsområde, resurser och uppgiftsområde. Välfärdsområdenas uppgifter är snävare än de nuvarande kommunernas uppgifter, men välfärdsområdena har till sitt förfogande mer personalresurser än kommunerna, och deras budget för social- och hälsovården är större än de nuvarande kommunernas budget. Det är möjligt att välfärdsområdena vill ordna egen kundrådgivning och egna stödtjänster för användningen av elektroniska och digitala tjänsterna, mottagande av handlingar osv. Likaså är det möjligt att det med tanke på kundservicen i välfärdsområdena är verkningsfullt och effektivt att ingå samserviceavtal med kommunerna så att kommunerna trots reformen av förvaltningen kan tillhandahålla sådan kundservice i social- och hälsovårdsärenden som avses i samservicelagen. En utvidgning av tillämpningsområdet till välfärdsområdena öppnar också en möjlighet för välfärdsområdet att vara uppdragstagare i ett samserviceavtal där uppdragsgivaren är en kommun, ett annat välfärdsområde eller en statlig myndighet.

Propositionen har inga direkta konsekvenser för personalen. Den gällande förordningen om öppettider gäller inte arbetstid för statens tjänstemän och arbetstagare, utan ämbetsverkens öppettid. Också de föreslagna bestämmelserna gäller myndigheternas öppettider, inte arbetstid. Arbetstiden för statens tjänstemän och arbetstagare bestäms i statens tjänste- och arbetskollektivavtal, som inte påverkas av den föreslagna regleringen. På längre sikt kan propositionen också ha konsekvenser för arbetstiderna, om de statliga myndigheternas öppettider differentieras och tyngdpunkten förskjuts till andra tider på dygnet än dagtid. Det är dock inte sannolikt att tyngdpunkten i myndigheternas öppettider i och med att bestämmelserna om öppethållning ses över kommer att bli en helt annan än nu. Kundbesök i förvaltningsärenden hos statliga myndigheter behövs sannolikt också i fortsättningen huvudsakligen dagtid.

Andra samhälleliga konsekvenser

Den föreslagna regleringen främjar situationen för personer i utsatt ställning. Syftet med bestämmelserna om en miniminivå är att trygga likabehandlingen i förvaltningsärenden i synnerhet för dem som utträttar ärenden hos förvaltningen och inte har de bankkoder för identifiering, den utrustning eller det kunnande som behövs för användningen av elektronisk och digital kommunikation. En kontakt mellan en myndighet och en person som utträttar ärenden inom förvaltningen där man kan se och höra varandra och samtidigt har samt möjlighet granska samma handling eller annan källa främjar i allmänhet bäst en fungerande växelverkan. I växelverkan med den som utträttar ärenden inom förvaltningen kan myndigheten främja de delområden av serviceprincipen och kravet på adekvat service, såsom självbestämmanderätten och verksamhetsbetingelserna för den som utträttar ärenden hos förvaltningen, som enligt motiveringen till förvaltningslagen hänför sig till dessa principer som ligger till grund för en god förvaltning. I en situation med direkt växelverkan kan myndigheten se till att alla som utträttar ärenden inom förvaltningen har lika möjligheter att sköta sina ärenden. Tryggandet av miniminivån på och växelverkan vid personlig service genom fysiska besök eller på annat sätt, till exempel telefonkontakt, främjar likabehandlingen av dem som utträttar ärenden inom förvaltningen.

Myndigheternas skyldighet att informera om sina öppettider och om öppettiderna vid de samservicekontor som sköter deras kundservice främjar också rättsskyddet och jämlikheten för dem som utträttar ärenden inom förvaltningen i förhållande till vilken inverkan den delvis icke-tillämpade förordningen om öppettider har för närvarande.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

I samband med revideringen av de statliga ämbetsverkens öppettider har man utvärderat alternativet att upphäva förordningen om öppettider utan att det utfärdas närmare bestämmelser om saken. Då skulle frågor som gäller statliga ämbetsverks öppettider vara beroende av lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner och bestämmelserna om serviceprincipen i förvaltningslagen.

Detta alternativ erbjuder ämbetsverken störst möjlighet att själva ordna sina öppettider. Myndigheten ordnar då sina öppettider i enlighet med kundernas behov inom ramen för de resurser som står till förfogande. Vid olika verksamhetsställen och kundservicepunkter skulle man kunna ha olika sätt att utträta ärenden, såsom besök med tidsbokning och utan, telefonkontakt med tidsbokning eller utan, distansservice, möjligheter att lämna in handlingar, registrators-tjänster osv. Myndigheternas beslutsfattande bör beakta laglighetsövervakarnas riktlinjer om hur serviceprincipen ska genomföras och kundernas jämlikhet i fråga om tillgången till tjänster.

Tillgången till och placeringen av de statliga myndigheternas tjänster styrs genom en riksomfattande plan. Den riksomfattande planeringen och uppföljningen av öppethållningen och i större utsträckning av tillgången till tjänster samordnas enligt lagen i samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. Lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner ger dessutom ministeriet beslutanderätt i ärenden som gäller placeringen av enheter och funktioner samt omfattningen på servicen, öppettiderna och tillgången till andra tjänster vid enheterna, om ministeriet anser att beslutet väsentligt påverkar uppnåendet av de mål som avses i lagen. Trots att förordningen om öppettider upphävs skulle ministeriet fortfarande ha nästan samma möjligheter att styra och ingripa i öppettiderna för myndigheterna inom sitt förvaltningsområde.

Enligt 20 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska en myndighet informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till dess verksamhetsområde.

I 10 § i samservicelagen föreskrivs det också om informationsskyldighet. Enligt den paragrafen ska parterna i samarbetet informera allmänheten om samservicen, serviceutbudet och öppettiderna och om andra omständigheter som gäller servicen. Sålunda är det inte nödvändigt och med tanke på god reglering inte rätt att föreskriva om samma sak på nytt.

Finansministeriet kan vid behov och med stöd av 17 § 9 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) också utfärda icke-bindande anvisningar om hur betjäningstiderna ska ordnas (allmän utveckling av den offentliga förvaltningen och utveckling av statsförvaltningens strukturer, styrningssystem och verksamhet).

Upphävande av förordningen om öppettider leder till en situation där frågor om öppethållning och tillgången till tjänster styrs genom allmänna förvaltningslagar och som i stor utsträckning motsvarar situationen i Sverige och andra länder som tagits med i den internationella jämförelsen.

Å andra sidan kan situationen anses leda till ökad osäkerhet för den som utträtt ärenden inom förvaltningen. Det är inte helt säkert hur informationsskyldigheten i praktiken skulle fullgöras,

hur informationen skulle nå olika kundgrupper inom förvaltningen. Upphävande av den reglering om öppettider som baserar sig på klockslag skulle sannolikt till vissa delar leda till att tiderna för traditionella fysiska kundbesök utan tidsbokning minskar och till att betjäningstiderna blir mångsidigare. Ur myndighetens synvinkel ökar de ökade möjligheterna verksamhetens resultat. Med tanke på dem som uträttar ärenden inom förvaltningen kan olika juridiskt osäkra situationer öka något. I synnerhet när det gäller inlämning av handlingar ansvarar den som sköter ärenden inom förvaltningen allt mer för att utreda när en fysisk handling kan lämnas in till den behöriga myndigheten eller till den samservice där den behöriga myndigheten är uppdragsgivaren. (6 § i lagen om beräkning av laga tid, 18 i förvaltningslagen) Lämnande av fysiska handlingar har i och med de elektroniska och digitala tjänsterna minskat väsentligt och minskar kontinuerligt i takt med att digitaliseringen framskrider.

Ett annat alternativ som utvärderats är att upphäva förordningen om öppettider och att ta in nödvändiga bestämmelser om statliga ämbetsverks öppethållning eller myndigheternas öppettider i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner.

På lagnivå utfärdas då en bestämmelse som styr bestämmandet av den tidsmässiga omfattningen av tillgången till tjänster, dvs. bestämmandet av öppettiderna. Genom bestämmelsen styrs ordnandet av kundbesök, distansservice, telefonservice och annan betjäningstid på ett sätt som förverkligar tillgången till statliga tjänster och resultatet av myndigheternas verksamhet och som tillgodoser de mål som avses i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner.

I lagen definieras vid behov begreppen öppettid eller betjäningstid och för att säkerställa kundens rättsskydd kan det föreskrivas om en särskild skyldighet för myndigheten att informera om betjäningstiderna och om hur den som sköter ärenden inom förvaltningen kan lämna in handlingar. Informationsskyldigheten kan också regleras informativt genom en hänvisning till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen.

Enligt detta alternativ föreslås i lagen inga bestämmelser om statliga ämbetsverks eller myndigheters öppettider eller betjäningstider enligt klockslag eller antal timmar. Det föreslås inga minimi- eller maximibestämmelser på lagnivå om öppettiderna.

Reglering på lagnivå erbjuder myndigheterna stor flexibilitet, men styr samtidigt hur öppettiderna fastställs. I detta alternativ styr regleringen mer myndighetens eget övervägande av öppettiderna. Ministeriet har samma möjligheter att styra och ingripa i myndigheternas betjäningstider inom sitt ansvarsområde som i det alternativ enligt vilket det inte föreskrivs närmare om öppettider eller betjäningstider då förordningen om öppettider upphävs.

Gemensamma begrepp och termer i fråga om öppettiderna och den myndighet eller det ämbetsverk som beslutar om dem förtydligar behörighetsfrågorna och tillgången till tjänster. En exaktare reglering av öppettiderna kan bidra till att minska skillnaderna i öppettiderna och trygga ställningen för dem som uträttar ärenden inom förvaltningen. Om informationsskyldigheten i fråga om myndigheters öppettider tas in i lagen återspeglas det också i praxis. Ställningen för den som uträttar ärenden inom förvaltningen preciseras också i någon mån genom detta.

Även inom denna regleringsstruktur utfärdar finansministeriet med stöd av sin behörighet enligt reglementet för statsrådet icke-bindande anvisningar om ordnandet av öppettiderna.

Preciseringen av tillgången till tjänster är förenad med en icke-önskvärd styvhet med tanke på utvecklandet av förvaltningen. Formulering på lagnivå kan alltid medföra en fördröjning av utvecklingen då förvaltningens verksamhetsmiljö förändras.

Det tredje alternativet som utvärderats i beredningen är att den ovan beskrivna regleringen på lagnivå kompletterats med ett bemyndigande för statsrådet att utfärda förordning. Till lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner fogas samma bestämmelser som ovan i alternativ 2 och dessutom ett bemyndigande för statsrådet att utfärda en förordning om omfattningen av statliga myndigheters öppethållning. I en paragraf om serviceprincipen i Sveriges förvaltningslag (Förvaltningslagen) ingick till och med år 2017 ett moment enligt vilket en myndighet ska ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag-fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och ge tillgång till offentliga handlingar.

Om det med tanke på rättssäkerheten anses behövt eller nödvändigt kan statsrådet bemyndigas att utfärda minimibestämmelser till exempel för att trygga kundbesök utan tidsbokning samt inlämnande av handlingar. Minimitiderna kan variera beroende på kundernas behov, de huvudsakliga kundgrupperna, servicens betydelse och verksamhetsställets resurser.

Också en sådan reglering ger myndigheterna mycket omfattande möjligheter att påverka ordnandet av sin öppethållning samt ministeriet samma behörighet att styra och ingripa som i regleringssättet enligt det ovan beskrivna andra alternativet. En minimireglering av öppettiderna skulle ha en mer förenhetligande effekt på de statliga myndigheternas öppettider än de ovan nämnda alternativen. Den förenhetligande effekten gäller emellertid endast minimiöppettider, inte myndigheternas faktiska öppettider som kan vara längre. Till exempel för den som ska lämna in en handling inom förvaltningen finns det då fortfarande osäkerhet kring öppettiderna.

Det sistnämnda alternativet valdes som utgångspunkt för propositionen, eftersom man i fråga om bestämmelserna om öppethållning eftersträvade både tillräcklig flexibilitet och enhetliga riktlinjer. Vid den fortsatta beredningen visade det sig nödvändigt med enhetliga bestämmelser för inlämnande av handlingar som gäller ärenden som ska inledas inom föreskriven tid och det fastställdes en gräns för hur fritt en statlig myndighet kan förlägga sina öppettider.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Finansministeriet har jämfört öppettiderna och betjäningstiderna för statliga tjänster i andra länder genom att sända en enkät till kontaktpersonerna för Danmark, Sverige, Estland, Nederländerna och Tyskland via det europeiska samarbetsnätverket för offentlig förvaltning EUPAN (European Public Administration Network). Enligt svaren fanns det inte heller i något av dessa länder för närvarande någon allmän reglering om öppettider för kundbesök hos statens centralförvaltning eller någon reglering om betjäningstiderna för andra servicekanaler. Ämbetsverken beslutar själva om sina egna betjäningstider.

Nederländerna hänvisade i sitt svar till hybridarbete och ansåg det viktigt att öppettiderna och betjäningstiderna inom centralförvaltningen och även inom lokalförvaltningen granskas på nytt i ljuset av detta.

Tyskland påpekade i sitt svar att ansvaret för tjänsterna huvudsakligen vilar på delstaterna (Länder) och kommunerna, inte på förbundsstaten. Förbundsstaten har inte heller lagstiftningsbehörighet i fråga om öppethållandet av delstaternas ämbetsverk. Öppettiderna eller betjäningstiderna vid förbundsstatens ämbetsverk har ingen nämnvärd betydelse när det gäller utträttande av ärenden. Finansministeriet utredde öppettiderna för myndigheterna i delstaten Bayern. De regleras genom en administrativ föreskrift (Allgemeine Geschäftsordnung für Behörden des

Freistaats Bayern) på så sätt att delstatens myndigheter ska ta emot kundbesök vardagar kl. 08.00–16.00, med undantag för fredagar, då tiden för kundbesök hos delstatens myndigheter är 08.00–14.00. Den reglering som baserar sig på klockslag är minimibetjäningstid. I samma paragraf förutsätts det att betjäningstiden förlängs, om kundbehoven kräver det. Enligt bestämmelsen kan man också avvika från minimiregleringen. Verksamhetsenheter med en betydande andel kundbesök ska dock hålla öppet åtminstone 25 timmar per vecka. Föreskriften är inte bindande för andra myndigheter än delstatens myndigheter. Ärenden som sköts med tidsbokning kan ges företräde. När det gäller delstatens kommuner och andra administrativa enheter i delstaten är regleringen i kraft i form av en rekommendation.

I Sverige finns det för närvarande bestämmelser om tillgången till service och servicens tillgänglighet i 6 och 7 § i Sveriges förvaltningslag (2017:900). Enligt 6 § (service) ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Enligt 7 § (tillgänglighet) ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Enligt 2 mom. i paragrafen ska myndigheten vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bestämmelserna i Sverige motsvaras till stor del av serviceprincipen och kravet på adekvat service i 7 § i Finlands förvaltningslag samt den rådgivning som avses i 8 §, dvs. rådgivning i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende.

I Sverige har beräkningen av lagstadgad tid inte blivit ett hinder för olika slags öppettider vid myndigheterna. Sveriges lag om beräkning av lagstadgad tid (1930:173) är av samma ålder som Finlands lag om beräkning av laga tid. I Sveriges lag om beräkning av lagstadgad tid hänvisas det inte som i Finland till att tidsfristen går ut när ämbetsverkets öppettid slutar, utan endast till vilken dag den går ut. Olika slags öppettider vid olika myndigheter, inbegripet rättskipningsmyndigheter, har inte setts som ett problem med tanke på jämlikheten. I Sverige ansvarar den som inleder ärendet enligt kontrollprincipen för att utreda vid vilket klockslag en handling som ska lämnas in inom lagstadgad tid ska vara inlämnad.

6 Remissvar

Begäran om utlåtande och remissinstanser

Utkastet till proposition fanns för utlåtande i tjänsten utlatande.fi under perioden 22.12.2021–31.1.2022. Begäran om utlåtande skickades först till sammanlagt 181 mottagare, inbegripet alla ministerier, alla regionförvaltningsverk, alla närings-, trafik- och miljöcentraler samt närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter (utvecklings- och förvaltningscentret), Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA), Biblioteket för synskadade (Celia), Energimyndigheten, Försörjningsberedskapscentralen, Nödcentralverket, innovationsfinansieringsverket Business Finland, Geologiska forskningscentralen, alla landskapsförbund, städerna Forssa, Fredrikshamn, Helsingfors, Tavastehus, Idensalmi, Imatra, Joensuu, Jyväskylä och Jämsä, Akava, Fackförbundet Pro, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL samt organisationerna Allians rf och Finlands näringsliv rf, delegationen Digi i vardagen och Europeiska institutet för kriminalpolitik, HEUNI. Dessutom

RP 73/2022 rd

sändes riksdagens justitieombudsman en särskild begäran om utlåtande om propositionen och ett meddelande om att justitieombudsmannens utlåtande beaktas även om utlåtandetiden gått ut. De svenskspråkiga versionerna av lagförslaget och förslaget till förordning färdigställdes senare än det finskspråkiga utkastet, varför det var möjligt att yttra sig om den svenskspråkiga versionen fram till den 22 februari 2022.

När remisstiden gick ut hade 74 utlåtanden inkommit till utlåtandetjänsten från följande instanser:

Ministerier: jord- och skogsbruksministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, försvarsmi-
nisteriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet

Statliga ämbetsverk och myndigheter: Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA), riksdagens justitieombudsmans kansli, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax, närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Meteorologiska institutet, innovationsfinansieringsverket Business Finland

Östra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Nödcentralsverket, Riksarkivet, Folkpensionsanstalten, Transport- och kommunikationsverket Traficom, Naturresursinstitutet, Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea), Högsta förvaltningsdomstolen, Migrationsverket, Lantmäteriverket, Forststyrelsen, biblioteket för synskadade, Justitiekanslersämbetet, Rättsregistercentralen, Utbildningsstyrelsen, Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning, Verket för finansiell stabilitet, Gränsbevakningsväsendet, Livsmedelsverket, Senatfastigheter, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Centret för konstfrämjande, Statistikcentralen, Tullen, Säkerhets- och kemikalieverket, Domstolsverket, Utsökningsverket, Statens ekonomiska forskningscentral, Statens center för informations- och kommunikationsteknik (Valtori), Skattestyrelsen

Kommuner och landskapsförbund: Södra Österbottens förbund, Helsingfors stad, Mellersta Österbottens förbund, Lapplands förbund/ Lapplands räddningsverk, Lieksa stad, Uleåborgs stad, Norra Österbottens förbund, Björneborgs stad, Raumo stad, Åbo stad, Österbottens förbund - Pohjanmaan liitto, Nylands förbund

Organisationer: Akava ry, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf, Fackförbundet Pro rf, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Finlands Dövas Förbund rf, Synskadades förbund rf, Vammaisfoorumi ry, Vanhus- ja lähimäispalvelun liitto Valli ry, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Föreningen Finlands Dövblinda rf, Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry. Näringslivsorganisationer: Finlands näringsliv rf, Företagarna i Finland

Dessutom sände justitieministeriet och Statens ämbetsverk på Åland sitt utlåtande till finansministeriets registratorskontor.

Allmänt om utlåtandena

Alla remissinstanser ansåg att det finns ett behov att revidera bestämmelserna om de statliga ämbetsverkens öppethållning och förhöll sig positiva till lagförslagets mål, men endast få av statens ämbetsverk ansåg att de utan svårighet kan tillämpa den lagstiftningshelhet som den föreslagna lagen och statsrådets förordning utgör. Justitieministeriet ansåg i sitt utlåtande att lagstiftningshelhetens författningsnivå är rätt i författningsrättslig mening. Också riksdagens

biträdande justitieombudsman hänvisade i sitt utlåtande till att man nu börjat ersätta den gällande förordningen om öppettider med reglering som uppfyller kraven i den nuvarande grundlagen.

De statliga ämbetsverk som lämnade utlåtande ansåg att det utkast till statsrådets förordning som ingick som bilaga i utkastet till regeringsproposition var klart mer problematiskt än förslaget till ändring av lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner (lag 1).

Av de remissinstanser som representerar statliga myndigheter konstaterade Finlands Akademi, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, biblioteket för synskadade Celia, innovationsfinansieringsverket Business Finland, Verket för finansiell stabilitet, Statens ekonomiska forskningscentral, Centret för konstfrämjande, inrikesministeriet i fråga om sitt förvaltningsområde, Lantmäteriverket, Östra Finlands, Södra Finlands, Sydöstra Finlands, Sydvästra Finlands, Västra och Inre Finlands samt Norra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt i ett gemensamt utlåtande, Rättsregistercentralen, Försvarsministeriet och Utsökningsverket att det är svårt att iaktta utkastet till förordning och att det förutsätter tilläggsresurser eller en omorganisering av serviceverksamheten och/eller omorganisering av lokalerna. Utöver säkerhetsaspekterna är det i försvarsministeriets lokaler inte möjligt att annanstans än i registratorskontoret ta emot utomstående personer. Finansministeriet ansåg att det med tanke på produktiviteten och effektiviteten är viktigt att myndigheterna inte dagligen behöver reservera resurser för serviceverksamhet om det inte finns efterfrågan. Finansministeriet föreslog också att tillämpningsområdet för förordningen inte skulle gälla alla statliga myndigheter, utan att det i förordningen ska nämnas de myndigheter, myndighetsgrupper, tjänster, servicekanaler och verksamhetsställen som förordningen tillämpas på.

I uttalandena lyfte man även fram det sätt att ordna kundservice som i stor utsträckning används, där andra verksamhetsställen än myndighetens huvudsakliga verksamhetsställen för närvarande betjänar kunderna till exempel en eller ett par dagar per vecka. Skatteförvaltningen redogjorde i sitt utlåtande för att kundbetjäningen vid skatteförvaltningens huvudsakliga verksamhetsställen betjänar kunder dagligen (varje vardag, men inte lördagar) medan övriga verksamhetsställen beroende på kundernas efterfrågan betjänar 1–3 dagar per vecka antingen hela dagen eller en del av dagen. Om man skulle handla i enlighet med förordningsutkastet, skulle öppettiderna vid dessa andra verksamhetsställen utvidgas betydligt. Efterfrågan på kundtjänster är liten vid en del av verksamhetsställena, och på nedåtgående vid alla verksamhetsställena.

Enligt Lantmäteriverkets utlåtande är öppettiderna för Lantmäteriverkets kundservice för närvarande indelade i tre olika kategorier beroende på servicepunkt. Öppethållningskategorierna är servicepunkter som håller öppet 5 dagar/vecka, 3 dagar/vecka och 2 dagar/vecka. Det finns fyra servicepunkter som håller öppet 5 dagar i veckan, nio servicepunkter som håller öppet 3 dagar i veckan (måndag–onsdag eller onsdag–fredag) och tretton servicepunkter som håller öppet 2 dagar i veckan (måndag–tisdag eller torsdag–fredag). Servicepunkterna är öppna på öppethållningsdagen kl. 9.00–16.15. Servicepunkternas nuvarande öppettider baserar sig på antalet besökare per servicepunkt samt på nätverket av servicepunkter. Lantmäteriverket har redan i flera års tid systematiskt fört in alla kundkontakter i informationssystemet, som bland annat innehåller uppgifter per servicekanal och servicepunkt om till exempel antalet kundbesök per servicepunkt. På basis av besökarantalet har Lantmäteriverket effektivt kunnat optimera öppettiderna och det behövliga antalet kundrådgivare per servicepunkt. Nätverket av servicepunkter har beaktats i öppettiderna så att servicepunkter som finns nära varandra håller öppet under olika dagar. Då har kunden oberoende av vardag möjlighet att besöka en servicepunkt som ligger på ett rimligt avstånd, om den närmaste servicepunkten är stängd den dagen. Enligt statistiken för 2021 hade kundservice cirka 310 000 kundkontakter via olika servicekanaler. Antalet personer

som utträttade ärenden på plats var cirka 26 000, vilket innebär en andel på 8,4 procent av de övriga servicekanalerna.

En stor del av de remissinstanser som representerar statliga myndigheterna ansåg att man i utkastet till förordning av statsrådet bättre borde beakta hurudant behov det finns för olika sätt att utträtta ärenden, i synnerhet besök på plats, vid olika myndigheter. Annars leder regleringen till en oändamålsenlig användning av statens resurser.

Några remissinstanser föreslog att de myndigheter som inte omfattas själva får besluta om sina servicetider under ledning av det ministerium som styr förvaltningsområdet. En del av remissinstanserna ansåg att den reglering på lagnivå som var på remiss var tillräcklig för att styra betjäningstiderna och understödde inte utfärdande av en förordning av statsrådet om minimibetjäningstider.

Bland de statliga ämbetsverken yttrade sig Migrationsverket, Riksarkivet, Naturresursinstitutet och Statistikcentralen mest positivt. Enligt dessa ämbetsverk lämpar sig de föreslagna bestämmelserna väl för myndigheten och förvaltningsområdet, tryggar utvecklingen av tjänsterna, gör ämbetsverkens verksamhet flexiblare och tryggar kundernas rätt att få service. De ansåg att de utan problem kan fortsätta sin verksamhet i enlighet med de föreslagna bestämmelserna. Också i de andra remissinstansernas utlåtanden ansågs flexibiliteten i fråga om ämbetsverkens öppettider som en bra sak och det framfördes önskemål om möjlighet att utträtta ärenden också utanför den traditionella tjänstetiden.

Endast i några utlåtanden nämndes lag 2 separat (lag om ändring av 2 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen). Utvidgningen av lagens tillämpningsområde till att omfatta välfärdsområdena fick dessa remissinstansers stöd utan förbehåll.

Remissinstanserna kommenterade förhållandet mellan propositionen som tryggar personliga besök och statens elektroniska och digitala tjänster och praxis samt riktlinjer för främjande av dem. Vid vissa remissinstanser som företräder statliga myndigheter väckte utkastet till proposition frågor om propositionens förhållande till de mål och riktlinjer som främjar elektroniska och digitala tjänster. Organisationerna för äldre personer och personer med funktionshinder, kommunerna, landskapsförbunden, företrädarna för näringslivet, biträdande justitieombudsmannen, justitieministeriet och Statens ämbetsverk på Åland ansåg att det är nödvändigt att trygga möjligheten till kundbesök utan tidsbokning bland annat av orsaker som hänför sig till likabehandling, förvaltningslagen och rekrytering av kompetent arbetskraft. Justitieministeriet hänvisade i sitt utlåtande till det att grundlagsutskottet kraftigt har betonat att möjligheterna att sköta ärenden på traditionellt sätt, till exempel i pappersform och personligen, ska bevaras vid sidan av de digitala tjänsterna (t.ex. GrUB 16/2020 rd).

Personalorganisationerna ansåg det vara viktigt att man förhandlar med personalen om ändringar i servicetiderna. De påpekade att förordningen om öppettider har utgjort en grund för fastställandet av regelbunden daglig arbetstid under arbetstiden vid ämbetsverk, och att förordningen nämns i statens tjänste- och arbetskollektivavtal om arbetstiden. Justitieministeriet ansåg att propositionens konsekvenser bör bedömas i förhållande till EU-normerna och EU-domstolens rättspraxis till exempel när det gäller att anhängiggöra en ansökan om EU-stöd.

Dessutom fäste justitieministeriet uppmärksamhet vid den terminologi som använts i propositionen i förhållande till hela lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner och annan lagstiftning, såsom i lagen om beräkning av laga tid. Justitieministeriet ansåg att begreppet betjäningstid var problematiskt bland annat för att lagen om beräkning av laga tid hänvisar till öppettid.

Särskilda frågor i utlåtandena

1. *lagförslaget. Lagen om ändring av lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner*

Justitieministeriet ansåg att den offentliga förvaltningen bör ges möjlighet att i fråga om servicetiderna tillämpa prövning som grundar sig på arten av ämbetsverkets verksamhet och kundernas behov. Enligt justitieministeriet är detta möjligt och kan tryggas redan med stöd av 6–8 § i den gällande förvaltningslagen, dock med beaktande av också kraven i 6, 21 och 22 § i grundlagen.

Å andra sidan ansåg justitieministeriet och flera andra remissinstanser (riksdagens justitieombudsman, högsta förvaltningsdomstolen, arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter, Företagarna i Finland) att det är nödvändigt att i den fortsatta beredningen precisera propositionen i fråga om iakttagandet av tidsfristen. Justitieministeriet påpekade att det inom den offentliga förvaltningen finns många myndigheter som är skyldiga att ta emot handlingar inom de tidsfrister som bestäms i enlighet med lagen om beräkning av laga tid. Detta gäller i synnerhet begäran om omprövning och anförande av besvär, men också anhängiggörande av ärenden. Till exempel ansökningsprocessen i första instans kan vara bunden till en tidsfrist som det föreskrivs om i lagen. Det är värt att notera att det för att säkerställa likabehandling kan vara möjligt att inleda ett förvaltningsärende också muntligen. Enligt justitieministeriet bör propositionens konsekvenser och regleringens tillräcklighet i förhållande till iakttagandet av tidsfristerna i lagen och inledandet av ett förvaltningsärende bedömas noggrannare. Beräkningen av tidsfristerna har kopplats uttryckligen till ämbetsverkets öppethållning. Enligt justitieministeriet kan längden på en tidsfrist som anges i lagen (lagen om beräkning av laga tid, lagen om rättegång i förvaltningsärenden, förvaltningslagen och speciallagstiftning) inte heller med beaktande av bestämmelserna i 21 § i grundlagen vara beroende av sporadiska omständigheter såsom när ämbetsverket eller aktören i fråga har öppet.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att man i förslaget inte närmare behandlar sambandet mellan förordningen om öppettider och anvisningarna om hur man begär omprövning och besvärshanvisningen (46 och 47 § i förvaltningslagen). Det har i rättspraxis förutsatts att datum och klockslag för när ändringssökandet senast ska lämnas in framgår av anvisningen för sökande av ändring (HFD 2021:122, se också HFD 2018:152). Den som fattar ett förvaltningsbeslut ska när anvisningar för sökande av ändring ges känna till öppettiderna för sådana ämbetsverk till vilka sökandet av ändring ska lämnas.

Försvarsministeriet meddelade i sitt utlåtande att centralnämnden för uppståndsärenden också finns i anslutning till ministeriet. Den är den högsta instansen när ändring söks i värnpliktsärenden. På centralnämnden tillämpas dock inte lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner med stöd av lagens 1 §. På grund av tidsfristerna i fråga om besvärsförfarandet bör tillräckliga registratorstjänster tryggas.

Enligt justitieministeriet bör man exaktare än i propositionen på lagnivå föreskriva om de servicetider som hänför sig till iakttagandet av de lagstadgade tidsfristerna och också komplettera propositionens avsnitt om lagstiftningsordning genom en bedömning av det omprövningsförfarande som i stor utsträckning används inom förvaltningen i ljuset av 21 § i grundlagen.

Justitieministeriet påpekade också att bemyndigandet att utfärda förordning i lagförslag 1 i propositionen inte räcker till för att utfärda bestämmelserna enligt utkastet till förordning. Justitieministeriet och riksdagens biträdande justitieombudsman ansåg det också nödvändigt att den föreslagna lagens förhållande till förvaltningslagen preciseras vid den fortsatta beredningen.

Dessutom ansåg justitieministeriet att det är nödvändigt försäkra sig om att propositionen är förenlig med diskrimineringslagen.

Biträdande justitieombudsmannen bedömde paragrafen i lag 1 om information om tillgången till tjänster och konstaterade att servicetiderna inte bör ändras särskilt ofta. Också justitieministeriet betonade att det är viktigt att tillgången till service inom förvaltningen är förutsägbar och konsekvent. Förutsägbarheten och konsekvensen kan äventyras om servicetiderna hos myndigheterna eller vid olika myndigheter är mycket oförutsebara, varierande och oklara. Justitieministeriet ansåg att inte all myndighetsservice behöver vara identiskt tillgänglig, men en gemensam linje behövs nog. Enligt biträdande justitieombudsmannen bör servicetiderna fastställas för minst ett år åt gången och telefonservicetiderna får inte avvika från registratorkontorets servicetider eller servicetiderna för kundbesök åtminstone så att de är snävare än besökstiderna.

Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto Valli ry fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet vid informationssättet och konstaterade att en stor del av den äldre befolkningen inte nås av information på webbplatsen om ändringar i servicetiderna. Enligt utlåtandet bör de äldre garanteras möjlighet att få information om ändringar i ämbetsverkens öppettider och olika former av service också genom information som sänds hem i pappersform. I informationen ska det också finnas ett telefonnummer som man kan ringa för att få information om öppettider och tidsbokning utan att den som ringer behöver trycka på olika siffror för att få information eller kontakt med en kundrådgivare. Också Synskadades förbund rf och Vammaisfoorumi ry ansåg det nödvändigt att information om myndigheternas öppettider ges på ett tillgängligt sätt och via flera kanaler.

Justitieministeriet ansåg att man i propositionen bör bedöma ändringens konsekvenser också för de aktörer som inte omfattas av lagens tillämpningsområde.

2. Förslaget till förordning av statsrådet

Av utlåtandena framgick det att utkastet till förordning var svårförståeligt. Några remissinstanser ansåg till exempel att begreppet verksamhetsställe som användes i förordningen lämnar rum för tolkning. Justitieministeriet ansåg att begreppen behöver förtydligas eller omprövas ("personlig service", "betjäningstid").

Enligt 4 § i utkastet till förordning kan en myndighet ordna betjäningstider enbart med tidsbokning på de verksamhetsställen där den har en personal på högst 5 årsverken. Flera remissinstanser som företräder statliga ämbetsverk föreslog att bestämmelsen stryks och konstaterade att man i stället för om antal årsverken borde föreskriva om antalet kundbesök per dygn eller månad som kriterium för verksamhetsställen som betjänar enbart med tidsbokning. I utlåtandena önskades det också att man förtydligar möjligheten enligt 4 § i förordningsförslaget att ordna betjäning enbart med tidsbokning i förhållande till kravet på ett minimiantal timmar i 2 § (6 timmar per dag med betjäning).

I utlåtandena övervägdes det om 5 § i utkastet till förordning står i strid med förordningens 3 och 4 § om det vid varje verksamhetsställe, också vid små och obemannade sådana, måste ordnas mottagning av handlingar minst 6 timmar per dag med betjäning. Enskilda remissinstanser framförde att mottagning av handlingar ska vara möjlig vid verksamhetsställena endast de dagar då verksamhetsstället i fråga är öppet.

Dessutom framfördes i utlåtandena också mera omfattande önskemål i anslutning till regleringshelheten, såsom bristen på reglering som gäller kommunernas öppettider och att den regleringshelhet som var på remiss inte gäller till exempel en privat aktör som sköter en offentlig förvaltningsuppgift.

Beaktandet av remissvaren vid den fortsatta beredningen

Beredningen av propositionen fortsatte efter remissbehandlingen ur den synvinkeln att den nya reglering som ersätter den gällande förordningen om öppettider ska trygga personliga kontakter med myndigheterna och handlingar i pappersform på det sätt som grundlagsutskottet har förutsett till exempel i sitt utlåtande GrUB 16/2020 rd. Riktlinjerna och målen för den pågående regeringsperioden anses inte strida mot grundlagsutskottets synsätt och inte heller förhindra att myndigheterna sporrar och främjar elektroniska och digitala tjänster.

Med anledning av utlåtandena fortsatte beredningen genom att man från begreppet myndigheters betjäningstid återgick till att använda öppettider. Vid beredningen preciserades också vilka tjänster den som uträttar ärenden inom förvaltningen ska få vid en myndighets kundtjänstställe som är öppet.

Man var medveten om att öppettiderna för statliga ämbetsverks och myndigheters verksamhetsställen är olika och att det är svårt att finna en gemensam nämnare för en minimiservicetid som det kan föreskrivas om i förordning. Propositionen är inte avsedd att vara en budgetlag. Målet med den fortsatta beredningen var att skapa enhetlighet i de statliga myndigheternas i praktiken mycket differentierade och verksamhetsstälsspecifika öppethållningspraxis inom ramen för tillgängliga resurser och på så sätt att de leder till minsta möjliga omorganiseringar av öppethållningen och serviceverksamheten. Det ansågs inte uteslutet att förkorta minimiöppettiden i förhållande till öppettiderna 8.00–16.15 enligt den gällande regleringen om öppettider med beaktande av att tillämpningspraxisen för den nuvarande regleringen om öppethållning redan för en tid sedan har fjärmats från ordalydelsen i förordningen om öppettider.

Överensstämmelsen inom lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner och lagens förhållande till förvaltningslagen preciserades med anledning av utlåtandena.

I enlighet med utlåtandena lyftes bestämmelserna om inlämnande av handlingar till myndigheter och inledande av ärenden inom föreskriven tid upp till lagnivå och det föreskrevs att tidsfristen löper ut på ett enhetligt sätt i hela landet hos alla myndigheter. Även beskrivningen av bestämmelserna om iakttagande av tidsfristen och nuläget i praktiken har ändrats och utvidgats till att gälla också relevant EU-lagstiftning.

Förhållandet mellan det till propositionen bifogade utkastet till förordning och bemyndigandet att utfärda förordning enligt lagförslag 1 har setts över. Förslaget till förordning har omstrukturerats helt.

Konsekvensbedömningarna har kompletterats genom en bedömning också av konsekvenserna för den som lämnas utanför regleringens tillämpningsområde.

I avsnittet om lagstiftningsordning har den konstitutionella bedömningen av propositionen utvidgats i fråga om det rättsskydd som det föreskrivs om i 21 § i grundlagen.

I propositionen har man inte beaktat önskemålen om att utvidga tillämpningsområdet för de bestämmelser som varit på remiss till att gälla till exempel kommuner och enskilda som sköter myndighetsuppgifter. Avsikten med bestämmelsen har inte varit att lösa mera omfattande frågor än den gällande förordningen om öppettider.

I propositionen har inte heller beaktats eventuella ändringsbehov som föranleds av projektet för en reform av statens service- och lokalnät, även om några remissinstanser ansåg det vara nödvändigt. Det har tills vidare inte dragits upp några riktlinjer för öppethållningen vid servicepunkter enligt reformen av statens service- och lokalnät och en kartläggning av regleringsbehoven i anslutning till service- och lokalnätet håller på att inledas. Avsikten är att reformen av service- och lokalnäten ska genomföras före 2030 och projektet kan inte förutses fullt ut i samband med reformen av bestämmelserna om öppettider.

7 Specialmotivering

1. Lagen om ändring av lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner

1 §. *Lagens syfte och tillämpningsområde.* I 1 § 2 mom. i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner föreskrivs det om ämbetsverk som inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Det föreslås att domstolar och sådana nämnder som inrättats för att behandla besvärssärenden stryks i förteckningen, och i 1 § föreslås ett nytt 3 mom., enligt vilket endast 5 a § 4 mom. ska tillämpas på domstolar och sådana nämnder som har inrättats för att behandla besvärssärenden. Enligt 5 a § 4 mom. ska myndigheten inom sitt verksamhetsområde alltid ordna mottagande av handlingar så att den tidsfrist för inlämnande av handlingar eller inledande av ett ärende som anges i lag eller förordning kan iakttas klockan 8.00–16.15. Genom bestämmelsen säkerställs det att inledandet av ärenden i domstolsverksamheten förblir oförändrat.

5 a §. *Statliga myndigheters öppethållningsdagar, kundtjänstställen och öppettider.* Till lagen fogas en ny 5 a §. I paragrafens 1 mom. föreskrivs det om en statlig myndighets behörighet att besluta om sina öppettider och om de dagar då myndigheten ska vara öppen och om vilka rättigheter den som utträttar ärenden hos myndigheten har under öppettiden samt om myndighetens verksamhetsställen och de lokaler som myndigheten använder och som berörs av öppettiderna.

Enligt den första meningen i 1 mom. beslutar en statlig myndighet om sina öppettider i enlighet med denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Bestämmelsen ändrar situationen enligt den gällande förordningen om öppettider, där det föreskrivs om öppettider med exakta klockslag och enligt vilken ett ämbetsverk kan avvika från de öppettider som föreskrivs genom förordning endast under de förutsättningar som anges i förordningen. Enligt 1 mom. ska en statlig myndighets prövningsrätt begränsas genom bestämmelserna i denna lag och genom minimibestämmelserna i en statsrådsförordning som utfärdats med stöd av lagen. Avvikelse från denna allmänna lag som gäller statliga myndigheter kan dock göras i speciallagstiftningen. Enligt den andra meningen i momentet är en statlig myndighets öppethållningsdagar vardagar med undantag av lördagar, första maj, midsommarafton och julafton, om inte verksamheten vid ämbetsverket förutsätter något annat. Myndigheten är inte skyldig att vara öppen dessa dagar, men den kan vara öppen även då. Bestämmelsen om öppethållningsdagarna motsvarar bestämmelsen i 1 § i den gällande förordningen om öppettider.

I 2 mom. föreslås det bestämmelser om vilka av myndighetens lokaler som öppethållningen gäller. Enligt den första meningen i momentet ska en myndighet anvisa de verksamhetsställen och andra lokaler som utöver det huvudsakliga verksamhetsstället fungerar som myndighetens kundtjänstställen och som är öppna. Ett kundtjänstställe som är öppet omfattas av begreppet öppettid och förutsätter att den som utträttar ärenden hos förvaltningen kan besöka kundtjänststället utan tidsbokning. De kundtjänstställen som är öppna är ofta desamma där myndigheten tar emot kunder med tidsbokning, men de kan också vara andra lokaler eller delvis andra lokaler.

En myndighets alla verksamhetsställen och alla lokaler är i princip inte tillgängliga för myndighetsbesök och dem som sköter ärenden hos förvaltningen, och handlingar kan till exempel inte lämnas in till vilka lokaler som helst hos myndigheten. Bestämmelsen förutsätter att myndigheten anvisar var det är möjligt att uträtta ärenden genom personligt besök utan tidsbokning. Myndigheten ska också vara skyldig att informera enligt 5 d §. Skyldigheten gäller kundtjänstställen och deras öppettider utöver andra omständigheter. Typiska kundtjänstställen är myndighetens verksamhetsställen som det föreskrivs om genom lag eller förordning och andra lokaler där myndigheten arbetar permanent och regelbundet. Som kundtjänstställe kan dock också anvisas lokaler som förvaltas av någon annan myndighet eller aktör än den myndighet som anvisar lokalerna som sitt kundtjänstställe. Med andra lokaler avses lokaler som den behöriga myndigheten inte själv förvaltar eller som inte används kontinuerligt av den. I praktiken kan statliga myndigheter (t.ex. Skatteförvaltningen) för belastningstoppar öppna tillfälliga kundtjänstställen t.ex. i köpcentrum eller arbeta vid vissa verksamhetsställen (t.ex. rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt) endast om kunden bokar tid för att uträtta ärenden där.

Enligt den andra meningen i 2 mom. kan myndighetens kundtjänstställen ha olika öppethållningsdagar och öppettider. Bestämmelsen avviker från bestämmelserna i den nuvarande förordningen om öppettider, som tillåter endast tillfällig stängning vardagar klockan 8.00–16.15. De nya bestämmelserna gör det möjligt att främja tillgången till service vid de statliga ämbetsverken nära dem som använder servicen även när antalet kundbesök är litet. Syftet med bestämmelsen är inte att inskränka statens nuvarande servicenätverk utan att bevara den service som svarar mot kundernas behov och uppdatera bestämmelserna så att de följer statsförvaltningens utvecklingsbehov på ett kostnadseffektivt sätt. Bestämmelsen avviker också från bestämmelsen i den gällande förordningen om öppettider om senareläggning av öppettiden så att den börjar klockan 9 och slutar senast klockan 20. Det föreslås inte längre någon motsvarande bestämmelse. I praktiken styrs förläggningen av öppettiden av kundbehoven och resultatet av skötseln av myndighetens uppgifter samt kostnadseffektiviteten.

Enligt momentets tredje mening kan man av grundad anledning tillfälligt avvika från de öppethållningsdagar och öppettider vid ett kundtjänstställe som myndigheten meddelat. Ett kundtjänstställe kan behöva stängas tillfälligt på grund av underhållsarbeten, personalutbildning eller av någon annan motsvarande orsak.

I 3 mom. föreskrivs det om vad den som uträttar ärenden hos förvaltningen kan kräva av myndigheten under öppettiden. Under öppettiden ska myndigheten enligt momentet utan tidsbokning tillhandahålla rådgivning och ta emot handlingar. Bestämmelser om myndigheters skyldighet att ge sina kunder råd finns i 8 § i förvaltningslagen. I motiveringen till förvaltningslagen delas rådgivningsskyldigheten upp i rådgivning i procedurfrågor och allmän rådgivning. Rådgivning i procedurfrågor gäller exempelvis hur ett ärende inleds och vilka handlingar som ska företas i det sammanhanget. Till rådgivningen hör också att man ger information om myndighetens praxis. Myndigheten ska se till att kunden har en klar uppfattning om sina procedurmässiga rättigheter och hur de kan användas. En kunds eventuella missförstånd angående procedurmässiga frågor bör i den mån det är möjligt rättas till. Till rådgivningen gällande skötseln av ett förvaltningsärende kan det utöver rådgivning i rättsliga frågor också höra annan informativ rådgivning. Det kan t.ex. vara fråga om upplysningar om vem som sköter ärendet och när den personen är på plats eller hur lång tid behandlingen av ärendet kommer att ta. Utöver den rådgivning i procedurfrågor som hänför sig till skötseln av ett förvaltningsärende är myndigheten skyldig att tillhandahålla allmän rådgivning om sådan service och sådant uträttande av ärenden som hör till myndighetens verksamhetsområde. Med uträttande av ärenden avses inte endast vidtagande av de åtgärder som behövs för att ett förvaltningsärende ska kunna skötas, utan också sådant uträttande av ärenden hos en myndighet som ansluter sig till faktisk förvaltningsverksamhet. (RP 72/2002 rd, s. 63)

RP 73/2022 rd

Som öppethållning betraktas t.ex. inte en sådan situation där rådgivning ges endast till dem som bokar tid eller handlingar tas emot endast av dem som bokar tid. Med förvaltningsärende avses enligt motiveringen till förvaltningslagen av hävd alla sådana ärenden som faller inom en myndighets behörighet och som anknyter till ett administrativt avgörande. Myndighetens avgörande kan vara ett uttryckligt förvaltningsbeslut, men också t.ex. innebära att myndigheten lägger fram ett förslag, ger ett utlåtande eller godkänner en plan. När det gäller ett förvaltningsärende kan det vara fråga antingen om ett yrkande som har framställts för myndigheten eller om ett ärende där myndigheten fattar ett avgörande på eget initiativ. Ett yrkande som framställs för en myndighet kallas i allmänhet ansökan. Ansökningsärenden är sådana ärenden där någon t.ex. ansöker om en ekonomisk förmån eller ett administrativt tillstånd. Också tjänsteutnämningens ärenden är ansökningsärenden. Bland sådana förvaltningsärenden som blir anhängiga på en myndighets initiativ må nämnas olika skyldigheter som gäller miljöskyddet, och planläggningsärenden som hör till bygglagstiftningens område. Också ett ärende som gäller återkrav av en förmån som har beviljats efter ansökan blir anhängigt på en myndighets initiativ. (RP 72/2002 rd, s. 49)

Faktiska förvaltningsåtgärder, t.ex. undersöknings- och planeringsåtgärder, som inte syftar till att ett beslut ska tas och inte är beredning av ett beslut är inte förvaltningsärenden. Gränserna för vad som betraktas som ett förvaltningsärende kan allmänt illustreras så, att om ett ärende omfattas av det förvaltningsrättsliga fullföljdssystemet är det ett förvaltningsärende. Mot den bakgrunden är sådana ärenden som inte kan komma upp till behandling vid en förvaltningsdomstol primärt inte förvaltningsärenden. (RP 72/2002 rd, s. 50)

Öppethållande innebär inte att den som utträtt ärenden hos förvaltningen utan tidsbokning kommer in i lokalerna, men blir utan betjäning. Öppethållandet är alltid förenat med att en kund kan inleda ett ärende, lämna in handlingar och få rådgivning utan tidsbokning. Myndigheten kan under öppettiden och även utanför den erbjuda rådgivning och service också med tidsbokning.

Enligt den andra meningen i 3 mom. kan myndigheten tillhandahålla service och rådgivning och ta emot handlingar även så att kunden bokar tid för att utträtta sina ärenden. Bestämmelsen förtydligar att myndigheten under sin öppettid på sitt kundtjänstställe och utanför sina öppettider också kan ta emot kunder med tidsbokning. Syftet med bestämmelserna om öppethållning är inte att hindra en myndighet från att betjäna kunder även med tidsbokning och inte heller att hindra myndigheten från att främja att ärenden utträttas med tidsbokning.

Enligt den tredje meningen i 3 mom. behöver myndigheten inte tillhandahålla kundbesök eller anvisa kundtjänstställen, om kundbesök inte förekommer eller om kundbesök förekommer i liten utsträckning på grund av arten av myndigheternas uppgifter eller av någon annan grundad anledning. En del av de statliga myndigheterna sköter offentliga serviceuppgifter eller betjäna andra myndigheter. Vid dessa myndigheter sköts i praktiken inte enskilda personers förvaltningsärenden eller så sköts de sällan.

Servicecentret Valtori, som tillhandahåller statens gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och gemensamma informationssystemtjänster, är ett exempel på en statlig myndighet som betjäna andra myndigheter och som inte har enskilda personer som kunder eller ordnar kundbesök. Även barnombudsmannen är en myndighet som på grund av uppgifternas art inte sköter enskilda personers förvaltningsärenden eller ordnar kundbesök. Barnombudsmannen har till uppgift att främja tillgodoseendet av barns bästa och barns rättigheter och att säkerställa att barnens ställning och rättigheter beaktas i lagstiftningen och beslutsfattandet.

Enligt 4 mom. ska myndigheten inom sitt verksamhetsområde alltid ordna mottagandet av handlingar så att den tidsfrist för inlämnande av handlingar eller inledande av ett ärende som anges

i lag eller förordning kan iakttas klockan 8.00–16.15. Bestämmelserna inverkar på lämnandet av handlingar i pappersform som ett kundbesök. Den nya bestämmelsen innebär en förändring jämfört med bestämmelsen i 4 § 2 mom. i den gällande förordningen om öppettider, enligt vilken öppethållningen vid ett ämbetsverk eller en del av det alltid ska ordnas så att en i lag eller förordning föreskriven tidsfrist för lämnande av handlingar eller företagande av rättshandlingar kan iakttas under den öppettid som avses i 1 §. Den nuvarande förordningen om öppettider ser ut att förutsätta att en handling ska kunna lämnas in inom utsatt tid även till en del av ett ämbetsverk som är stängt, t.ex. till ämbetsverkets filialkontor som är stängt.

Ändringen av bestämmelserna har konsekvenser för myndigheter med verksamhet på flera ställen i en situation där t.ex. ett verksamhetsställe är stängt och det inte har någon service för mottagande av handlingar på ett sådant sätt att handlingarna registreras den dag de lämnas in och att en kvittering av att handlingarna tagits emot fås. Då ska den som uträttar ärenden hos förvaltningen lämna in handlingen senast kl. 16.15 till ett annat öppet kundtjänstställe eller till en plats för mottagande av handlingar (registratorskontor, kansli eller motsvarande funktion), som enligt bestämmelsen ska vara öppen klockan 8.00–16.15. Uppgifterna vid registratorskontor för myndigheter med verksamhet på flera ställen och även registratorsuppgifter för olika myndigheter sköts för närvarande också centraliserat. Exempelvis statsrådets och ministeriernas gemensamma registratorstjänster har centraliserats till förvaltningsenheten vid statsrådets kansli genom statsrådets kanslis förordning om arbetsordning för statsrådets kansli (162/2015). När kundtjänststället är stängt ska den handling som ska lämnas in inom utsatt tid och det ärende som ska inledas i dessa fall skötas av den behöriga myndighetens registratorskontor som är centraliserat någon annanstans.

I paragrafens 5 mom. finns en informativ hänvisning till 4 § 2 mom. i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019). Enligt 4 § 2 mom. i den lagen ska myndigheterna se till att de digitala tjänster som de ansvarar för och de andra elektroniska dataöverföringsmetoder som de använder också finns tillgängliga vid andra tider än under myndigheternas servicepunkters öppettider. Avbrott i de digitala tjänsterna och i andra elektroniska dataöverföringsmetoder ska förläggas till tidpunkter då de används i ringa omfattning. Allmänheten ska på lämpligt sätt informeras om avbrotten i förväg. Myndigheterna ska vid avbrott offentliggöra anvisningar om hur var och en kan få sina ärenden skötta på ett alternativt sätt. Lagen om tillhandahållande av digitala tjänster förpliktar enligt 2 § 5 punkten statliga myndigheter. Lagen i fråga gäller dessutom statliga affärsverk, välfärdsområdets och välfärdssammanslutningars myndigheter, kommunala myndigheter, riksdagens ämbetsverk, republikens presidents kansli, självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar och Jubileumsfonden för Finlands självständighet. Det som i den lagen föreskrivs om myndigheter tillämpas också på ortodoxa kyrkan och dess församlingar, universitet som avses i 1 § i universitetslagen (558/2009), yrkeshögskolor som avses i yrkeshögskolelagen (932/2014) samt på andra aktörer till den del de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

5 b §. *Inledande av ärenden och inlämnande av handlingar till myndigheterna.* I lagen föreslås en ny 5 b §, i vilken det föreskrivs om när tidsfristen löper ut då myndigheternas öppettider varierar och eventuellt fortsätter efter den nuvarande tjänstetidens slut, dvs. efter klockan 16.15. Enligt 6 § i lagen om beräkning av laga tid ska missnöjesanmälan, inlämnande av ändringsansökan, bemötande därav, tjänsteansökan och andra åtgärder som ska vidtas inom en bestämd tid vid domstol eller någon annan myndighet eller vid en officiell förrättning ske senast den sista dagen av den bestämda tiden. Ska åtgärden vidtas i ett ämbetsverk, ska det ske före utgången av verkets öppettid, och ska åtgärden vidtas vid en domstols sammanträde eller någon annan förrättning, ska det ske före sammanträdet eller förrättningens slut. Lagen om beräkning av laga tid har stiftats med vetskapen om att ett ämbetsverk har en fast öppettid och detta skedde redan innan den nuvarande praxisen med varierande öppettider uppstod. Det föreslås inte att

lagen om beräkning av laga tid ändras i detta sammanhang. Syftet med bestämmelsen är att tillämpningen av lagen om beräkning av laga tid ska fortsätta i enlighet med den öppettid som anges i den nuvarande förordningen om öppettider, dvs. klockan 8.00–16.15.

Om det enligt 1 mom. i lag eller förordning föreskrivs en tidsfrist för när en handling ska lämnas in eller när ett ärende ska inledas, anses handlingen ha blivit inlämnad eller ärendet ha inletts inom tidsfristen, om det har gjorts den utsatta dagen senast klockan 16.15 vid den behöriga myndighetens kundtjänstställe eller, om myndigheten är part i ett samserviceavtal, vid den servicepunkt där den behöriga myndigheten är uppdragsgivare.

Bestämmelsen i 2 mom. gäller beräkningen av den föreskrivna tiden i situationer där myndighetens öppettid fortsätter efter klockan 16.15. Enligt momentet i fråga anses en i 1 mom. avsedd handling ha blivit inlämnad och ett i 1 mom. avsett ärende ha inletts dagen efter den dag då handlingen lämnades in, om den lämnas in till den behöriga myndigheten eller om ärendet inleds vid myndighetens kundtjänstställe eller, om myndigheten är part i ett samserviceavtal, vid den servicepunkt där den behöriga myndigheten är uppdragsgivare, senare än klockan 16.15 den utsatta dagen.

Genom bestämmelsen bibehålls det nuvarande klockslaget för inlämnande av handlingar enligt lagen om beräkning av laga tid oberoende av om myndigheten med anledning av de nya bestämmelserna kan förlägga öppettiden så att kundtjänststället fortfarande är öppet efter klockan 16.15 och myndigheten fortfarande tar emot handlingar. Slutet av vardera momentet i paragrafen hänvisar till bestämmelsen i 7 § 1 mom. i samservicelagen, enligt vilken en handling som inom utsatt tid har lämnats till en uppdragstagare anses ha kommit in till den behöriga myndigheten inom utsatt tid. Även en handling som lämnats till samservicens servicepunkt ska lämnas in senast klockan 16.15 den föreskrivna dagen för att den ska anses ha blivit inlämnad till den behöriga myndigheten den dag då den lämnas in.

5 c §. Ordning av öppettider och olika sätt att sköta ärenden. I lagen föreslås en ny 5 c § med bestämmelser om principerna för hur statliga myndigheters öppettider och olika sätt att sköta ärenden ska ordnas.

I paragrafens 1 mom. finns bestämmelser om de element som en statlig myndighet utöver det som föreskrivs i förvaltningslagen ska beakta när den bestämmer hur betjäningstiderna ska ordnas. Enligt den första meningen i momentet ska en statlig myndighets öppettider svara mot kundernas behov inom dess verksamhetsområde och stå i proportion till kundernas behov i fråga om elektroniska och digitala tjänster, telefonservice och andra tillgängliga sätt att sköta ärenden. Eftersom det finns bestämmelser om tillgången till digitala tjänster i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster, ska den nu aktuella lagen tillämpas på tillgången till andra än digitala tjänster. Den första meningen i 1 mom. förutsätter inte att servicen ska finnas att tillgå utan att kunden behöver köa. Kötiden till service, liksom tillgången till service i största allmänhet, bedöms i förhållande till myndighetens tillgängliga resurser och möjligheterna att omorganisera dem. Serviceprincipen enligt förvaltningslagen förutsätter att en myndighet i hela landet och under alla förhållanden, inklusive vid störningar och undantagsförhållanden, ska prioritera skötseln av sådan service som är viktig för dem som vänder sig till förvaltningen. Utgångspunkten är att den personliga servicen inte kan upphöra under några som helst omständigheter och att tillgången till den också ska tryggas för alla som behöver den och även för dem som vill sköta sina ärenden genom fysiska besök hos myndigheten.

Enligt den andra meningen i 1 mom. förutsätts det i fråga om tillräckliga öppettider att de ska stå i proportion till betydelsen av de ärenden som myndigheten sköter med avseende på dem

som utträttar ärenden hos förvaltningen. För dem som utträttar ärenden kan till exempel myndighetens beslut och service som påverkar kundens vardag och dagliga liv anses vara viktiga. Detta kompletteras med en bestämmelse om att tillräcklig öppetid ska tryggas särskilt när det gäller service som är av betydelse för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. I den andra och tredje meningen i momentet betonas tillgången till kundbesök hos de myndigheter som har enskilda kunder och vars service inverkar på kundernas rörelsefrihet, privatliv, egendomsskydd, försörjning, sociala trygghet eller rättsskydd eller på andra grundläggande fri- och rättigheter. Service som betraktas som känslig med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna är exempelvis den service som Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata tillhandahåller, såsom hindersprövning, hinderlöshetsintyg och vigsel eller ärenden som gäller förmyndarskap och intressebevakning, såsom förordnande av intressebevakare, fastställande av intressebevakningsfullmakt och registrering av intressebevakning för minderåriga. Även polisens tillståndsärenden, såsom pass- och identitetskortsärenden, har en direkt inverkan på människors möjligheter att resa, men också en omfattande indirekt inverkan på allt slags utträttande av ärenden hos myndigheter och andra aktörer, såsom bankärenden och betalningar med mera. Med avseende på kundens rättsskydd är servicen hos alla de myndigheter som tar emot begäranden om omprövning av förvaltningsbeslut och som är besvärsmyndigheter av betydelse. För kunden kan också sådana ärenden vara viktiga som inte är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. I synnerhet service som hänför sig till det dagliga livet och används i stor omfattning ska vara lättillgänglig. Exempelvis Skatteförvaltningens service är viktig för kunderna både på grund av den omfattande kundkretsen och med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. egendomsskydd och rättsskydd) och smidigheten i det dagliga livet samt hanteringen av den egna ekonomin.

Enligt den fjärde meningen i 1 mom. ska myndigheterna kunna nås per telefon. Bestämmelsen innebär inte att myndigheten alltid ska kunna nås. Även om bestämmelsen är ytterst allmänt hållen, kan sådana situationer inte betraktas som tillgänglighet där telefontiden i princip är lång, men myndighetens kapacitet att svara på samtal är så liten att de telefonnummer som står till kundernas förfogande i regel är upptagna. Som tillgänglighet kan inte heller betraktas en sådan situation där myndigheten sällan svarar i telefon eller under en mycket kort tid under vardagar. Om myndighetens kunder helst sköter sina ärenden per telefon, ska kunderna lätt kunna nå myndigheten per telefon.

I 2 mom. föreskrivs det om bemyndigande för statsrådet att utfärda förordning. Närmare bestämmelser om statliga myndigheters öppettider i fråga om olika myndigheter, myndighetsgrupper, ärenden, verksamhetsställen och kundtjänstställen får utfärdas genom förordning av statsrådet utifrån i vilken grad kunderna använder olika sätt att sköta ärenden.

I 3 mom. hänvisas det till de centrala principer i förvaltningslagen som ska beaktas när beslut om myndighetens öppettider fattas. Förvaltningslagen och lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner är allmänna lagar. Lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner är en specielllag i förhållande till förvaltningslagen, och bestämmelserna om tillgången till service i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner konkretiserar serviceprincipen och styr hur öppettiderna ska ordnas hos statliga myndigheter.

Genom den föreslagna lagen konkretiseras det i fråga om statliga myndigheters betjäningstider vad som i 7 och 8 § i förvaltningslagen föreskrivs om serviceprincipen, adekvat service och rådgivning. I paragrafen uppställs det allmänna kriterier för en tillräcklig nivå för kundbesök hos statliga myndigheter med beaktande av de riktlinjer som laglighetsövervakaren har dragit

upp för den serviceprincip och adekvata service som avses i förvaltningslagen. Dessutom föreskrivs det i paragrafen om myndighetens skyldighet att kunna nås per telefon samt om målet att inbördes samordna olika sätt att uträtta ärenden.

Enligt 7 § 1 mom. i förvaltningslagen ska möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. I motiveringen till 7 § i förvaltningslagen närmar man sig serviceprincipen ur kundernas synvinkel och inom ramen för myndighetens tillgängliga resurser. I praktiken ordnas adekvat service och adekvata öppettider på ett sätt som balanserar dessa ibland inbördes motstridiga mål. I motiveringen till förvaltningslagen granskas tillgången till service för det första utifrån valfriheten och självbestämmanderätten för dem som uträttar ärenden hos förvaltningen. Enligt motiveringen bör tillgången till service inte begränsas utan sakligt godtagbara grunder, och verksamhetsbetingelserna för den som uträttar ärenden hos förvaltningen ska i den mån det är möjligt främjas. En ändamålsenlig organisering av öppettiderna förutsätter att personer i utsatt ställning (såsom äldre, sjuka, funktionshindrade som hör till grupper med särskilda behov i samhället) ska ha möjlighet att göra kundbesök för att de ska kunna garanteras lika möjligheter att sköta sina ärenden, men också alla andra som uträttar ärenden hos förvaltningen, för att deras valfrihet och självbestämmanderätt ska tillgodoses. I motiveringen till förvaltningslagen uppmuntras myndigheterna att utreda kundernas önskemål om former för och omfattning av kundbetjäning i samverkan med kunderna, till exempel med hjälp av kundrespons. Ingenting hindrar dock myndigheten från att uppmuntra kunderna att använda elektroniska och digitala tjänster. Dessutom är främjande av digitala tjänster enligt 5 § i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster en skyldighet för statliga myndigheter och i vid bemärkelse även för andra myndigheter, andra aktörer inom den offentliga förvaltningen och dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

I motiveringen till förvaltningslagen hänvisas det också till prioriteringen av hur servicen inom olika uppgifter ordnas. Enligt motiveringen måste den offentliga sektorn se till att de tjänster som är viktiga för dem som uträttar ärenden hos förvaltningen finns att tillgå överallt i landet och att nödvändiga uppgifter blir effektivt skötta. Till exempel sådan verksamhet som ansluter sig till den offentliga hälsovården eller till upprätthållandet av säkerhet bör i den mån det är möjligt ordnas så att tillgången på service kan tryggas också under undantagsförhållanden och så att människornas regionala jämlikhet tillgodoses. (RP 72/2002 rd, s. 61–62)

5 d §. *Information om öppettiderna.* Det föreslås en ny 5 d § i lagen. I 1 mom. föreskrivs det om myndighetens skyldighet att informera om sina öppettider. Enligt bestämmelsen ska en statlig myndighet på sin webbplats och på andra för sina kunder lättillgängliga sätt effektivt informera om sina kundtjänstställens öppettider och om kända förändringar i dem, om de tider under vilka myndigheten kan nås per telefon samt om inledande av ärenden inom föreskriven tid och inlämnande av handlingar inom föreskriven och av myndigheten angiven tid.

Det kan inte anses vara fråga om effektiv kommunikation om det exempelvis enbart vid ingången till myndighetens lokaler finns ett meddelande om de betjäningstider eller öppettider som gäller för olika former för kundbetjäning. Effektivitet förutsätter i praktiken kommunikation till exempel på webbplatser, i informationsblad som skickas till alla hushåll och vid ingången till verksamhetsstället. Informationen ska gälla specifikt för varje form av kundbetjäning (telefon, fysiska besök med eller utan tidsbokning, registratörskontorets betjäningstid) och informationen ska beskriva servicens omfattning under öppettiden samt de tider då servicen är tillgänglig liksom även kända förändringar i dessa (t.ex. när betjäningstiderna ändras vid årsskiftet). Informationen ska vara rätt detaljerad, eftersom öppettiderna för olika kundtjänstställen och för olika former för kundbetjäning inom samma myndighet kan variera sinsemellan så att tiderna för myndighetens telefonservice avviker t.ex. från samma myndighets öppettider. För

att de nya bestämmelserna inte ska leda till allmän osäkerhet om de statliga myndigheternas betjäningstider, bör myndigheterna fästa särskild vikt vid kommunikationen om öppettider och i större utsträckning om tillgången till service.

I 2 mom. föreslås en informativ bestämmelse. Den första meningen i momentet hänvisar till 20 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), enligt vilket myndigheterna är skyldiga att informera om sin verksamhet och sina tjänster. Den andra meningen i momentet hänvisar till bestämmelsen i 10 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007) enligt vilken parterna i samarbetet ska informera allmänheten om samservicen, serviceutbudet och öppettiderna och om andra omständigheter som gäller servicen. Rådgivning och stöd när det gäller användningen av service på nätet och per telefon sysselsätter i betydande grad samservicekontoren, där uppdragsgivarna huvudsakligen är statliga myndigheter och Folkpensionsanstalten och uppdragstagarna i huvudsak är kommuner. De statliga myndigheter som har ett i samservicelagen avsett samserviceavtal med en kommun eller någon annan uppdragstagare ska omsorgsfullt fullgöra den informationsskyldighet som avses i samservicelagen. Särskilt med avseende på tillgången till de statliga myndigheternas elektroniska och digitala tjänster samt jämlikheten mellan dem som utträttar ärenden hos förvaltningen är rådgivningen och stödet vid samservicekontoren av största vikt för vissa kundgrupper. Därför är information om tillgången till samservice, inklusive betjäningstiderna, viktig också för kunderna.

Enligt 5 § 2 mom. i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster ska myndigheterna i sina digitala tjänster ge tydlig information om hur var och en elektroniskt kan sköta sina ärenden hos myndigheterna. Dessutom ska myndigheterna i sina digitala tjänster offentliggöra kontaktuppgifter av vilka det framgår var allmänheten har möjlighet att få råd i användningen av en myndighets digitala tjänster. I och med att bestämmelserna om betjäningstider luckras upp bör man också informera om betjäningstiderna för rådgivning om användningen av elektroniska och digitala tjänster oberoende av om den behöriga myndigheten själv sköter rådgivningen om användningen av sina elektroniska och digitala tjänster eller om någon annan aktör sköter den.

2. Lagen om ändring av 2 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen

2 §. Tillämpningsområde. Det föreslås att tillämpningsområdet enligt 2 § utvidgas till att även omfatta välfärdsområdena. Välfärdsområdena ska på samma sätt som statliga och kommunala myndigheter samt Folkpensionsanstalten kunna avtala om och sköta uppgifter inom samservicen på det sätt som föreskrivs i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

I 5 c §, som föreslås i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner, tas det in ett bemyndigande för statsrådet att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om statliga myndigheters öppettider i fråga om olika myndigheter, myndighetsgrupper, ärenden, verksamhetsställen och kundtjänstställen utifrån det antal ärenden som utträttas och i vilken grad olika sätt att sköta ärenden används.

Statsrådet kan inom ramen för bemyndigandet utfärda bestämmelser om till exempel betjäningstiderna per dag eller vecka eller på något annat sätt avgränsad tid för att trygga nivån på tillgången till öppethållning.

Statsrådet ska i samband med att den föreslagna lagen stadfästs utfärda statsrådets förordning om statliga myndigheters minimiöppettider.

Minimiöppettiderna ska i praktiken anpassas till förändringarna i statliga ämbetsverks omvärld och till i vilken mån de statliga ämbetsverkens service digitaliseras och överförs till datanätet. I och med att den service som tillhandahålls som personlig service, via telefon eller distanskontakt eller traditionellt som ett fysiskt besök vid ämbetsverket minskar ska minimiöppettiderna kunna ändras på ett flexibelt sätt, så att myndigheten kan ordna sin service i enlighet med 7 § i förvaltningslagen så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. På motsvarande sätt kan det i en myndighets omvärld ske förändringar som leder till att antalet ärenden och behovet av personlig rådgivning ökar. Förändringarna i omvärlden kan också leda till att antalet kunder i utsatt ställning ökar och att i synnerhet de fysiska besöken utan tidsbokning måste utökas för att den serviceprincip som avses i förvaltningslagen ska kunna genomföras och för att en myndighets skyldighet att ordna behörig service ska kunna fullgöras.

9 Ikraftträdande

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

10 Verkställighet och uppföljning

Uppföljningen av hur de reviderade bestämmelserna om öppettider fungerar ska ske som en del av den riksomfattande plan och planeringsprocess som avses i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner samt i samarbetsgruppen för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. I planen ska det skapas en förvaltningsövergripande helhetsbild av läget och den eftersträvade utvecklingen i fråga om statens servicestruktur och placeringen av funktioner. Det ska dessutom bedömas hur lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner och den riksomfattande planen fungerar cirka två år efter det att följande riksomfattande plan utarbetas under följande regeringsperiod. (RP 62/2021 rd, s. 35)

I samma plan, process och samarbetsgrupp följer man också upp frågor som riksdagens förvaltningsutskott ansåg vara viktiga i sitt betänkande FvUB 11/2021 rd om regeringens proposition om lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. Enligt förvaltningsutskottets betänkande är det viktigt att följa konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen och särskild uppmärksamhet bör då ägnas åt att målen för lagstiftningen uppnås. Dessutom bör man ge akt på hur den föreslagna regleringen påverkar ministeriernas sätt att utöva behörigheten.

11 Förhållande till andra propositioner

Författningsnivå för reformen av öppettiderna

Den gällande förordningen om öppethållande av statens ämbetsverk trädde i kraft 1994 innan grundlagen och förvaltningslagen utfärdades. Utfärdandet av förordningen grundade sig på 28 § i Regeringsformen för Finland (94/1919). Grundlagen, som trädde i kraft år 2000, känner inte till s.k. självständigt utfärdade förordningar enligt regeringsformen.

Avsikten var att i samband med grundlagsreformen i detalj utreda och bedöma även behovet av bestämmelser som ingår i självständigt utfärdade förordningar och att upphäva sådana självständigt utfärdade förordningar som anses vara onödiga. Den reglering som i fråga om de självständigt utfärdade förordningarna anses nödvändig avsågs bli upphöjd till lagnivå eller genomförd på det sätt som den nya regeringsformen förutsätter med stöd av ett lagbaserat bemyndigande att utfärda förordning. Avsikten var att ändringsförslag bereds både i samband med det

RP 73/2022 rd

övriga utvecklandet av lagstiftningen i fråga och inom ramen för de projekt som bereder lagstiftningsändringar till följd av den nya regeringsformens ikraftträdande. (RP 75/1998 rd, s. 5–6)

Upphävandet av förordningen om öppethållande av statens ämbetsverk och den författningsnivå som de nya bestämmelserna om betjäningstider vid de statliga ämbetsverken förutsätter bör granskas i ljuset av 80 och 68 § i grundlagen.

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska dock utfärdas genom lag. Tillgången till de statliga ämbetsverkens tjänster, inklusive deras öppettider och andra betjäningstider, gäller alla och hänför sig till den i 21 § i grundlagen föreskrivna rätten för var och en att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Tillgången till statliga tjänster inklusive betjäningstiderna har direkta konsekvenser för den i grundlagen skyddade rätten för den som uträttar ärenden hos förvaltningen att få sin sak behandlad på behörigt sätt.

Området för utfärdande av förordning bestäms enligt vad som ska föreskrivas i lag. Utfärdandet av förordning förutsätter att behövliga grundläggande bestämmelser finns i lag och att det i lagen finns ett korrekt bemyndigande. Den gällande lagstiftningen känner inte till något sådant bemyndigande att utfärda förordning om betjäningstider eller öppettider som binder och avgränsar befogenheterna för den som utfärdar förordningen.

Enligt den huvudregel som ingår i 80 § 1 mom. i grundlagen utfärdas förordningar av statsrådet, om det inte i lagen särskilt anges vem som ska utfärda förordningen. Utgångspunkten för behörighetsfördelningen mellan statsrådet och ministerierna är den att statsrådet utfärdar förordningar om vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt om andra ärenden vars betydelse kräver det. Ministerierna kan bemyndigas att utfärda förordningar om frågor som har ringa samhälls- eller politisk betydelse och om frågor av klart teknisk natur och frågor som gäller verkställighet. Ett ministerium kan således bemyndigas att utfärda förordningar huvudsakligen om frågor som gäller ministeriets eget ansvarsområde, förutsatt att ärendet på grund av dess samhälls- eller politiska betydelse inte behöver behandlas i statsrådets allmänna sammanträde. (Lainkirjoittajan opas, avsnitt 13.4 Asetuksen antajat)

Enligt 17 § 9 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) hör till finansministeriets ansvarsområde allmän utveckling av den offentliga förvaltningen och utveckling av statsförvaltningens strukturer, styrningssystem och verksamhet. Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium dock inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Resursfördelningen och organiseringen av serviceverksamheten hör till kärnan i ledningen av varje ämbetsverk och till varje ministeriums ansvar som en del av en ändamålsenlig verksamhet inom förvaltningen.

Av 80 och 68 § i grundlagen följer att bestämmelserna om statliga ämbetsverks betjäningstider, inklusive den grundläggande bestämmelsen om öppettider, ska finnas på lagnivå, och om det utfärdas närmare bestämmelser genom förordning än genom lag ska de utfärdas genom förordning av statsrådet.

Rättsskydd

RP 73/2022 rd

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. I paragrafens 2 mom. fastställs det att offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

Grundlagens 21 § 2 mom. ålägger lagstiftaren att se till att garantier för en god förvaltning tryggas genom lag. Bestämmelser om grunderna för god förvaltning finns i 2 kap. 6–10 § i förvaltningslagen. Enligt motiveringen till förvaltningslagen gäller förvaltningslagens grunder för god förvaltning minimikraven på myndigheternas verksamhet. Det är dock inte möjligt att i lagen på ett uttömmande sätt reglera alla delfrågor som gäller god förvaltning, utan avsikten är endast att bestämma en viss utgångsnivå för myndigheternas verksamhet. Den föreslagna lagen hindrar dock inte myndigheterna att ge bättre service eller att främja effektivitet och kvalitet i sin verksamhet på något annat sätt än vad som föreskrivs i lagen. Lagen begränsar inte heller möjligheterna att utveckla förfaranden som är förenliga med god förvaltning eller att utfärda specialbestämmelser som kompletterar dessa. (RP 72/2002 rd, s. 48)

De bestämmelser som föreslås i propositionen kompletterar grunderna för god förvaltning enligt förvaltningslagen i fråga om tillgodoseendet av serviceprincipen och adekvat service när det gäller de statliga myndigheternas öppettider.

Revideringen av bestämmelserna om öppettider och tillåtandet av nuvarande praxis med varierande öppettider vid små verksamhetsställen hos myndigheter med verksamhet på flera ställen i den nya lagstiftningen främjar i praktiken tillgången till service och vars och ens rätt enligt 21 § i grundlagen att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Statliga myndigheter med verksamhet på flera ställen utnyttjar också för närvarande varierande öppettider för att trygga tillgången till service. Med hjälp av varierande öppettider försöker man att för dem som uträttar ärenden inom förvaltningen erbjuda möjlighet till fysiska besök på skäligt avstånd, även om regionens kundunderlag och antalet besök är otillräckliga för att upprätthålla ett verksamhetsställe som är öppet dagligen. Till ett verksamhetsställe med begränsad öppethållning kan det under öppethållningsdagen anlända annan personal för att möjliggöra öppethållning än den personal som arbetar där under andra dagar. Det finns också sådana myndigheter där det inte arbetas regelbundet på alla verksamhetsställen och som inte har lokaler i sin besittning på sitt verksamhetsställe. En statlig myndighet använder i vissa fall avgiftsfritt eller mot ersättning till exempel kommunens lokaler när den träffar en kund som har bokat tid för skötseln av ärenden eller för myndighetens service. Syftet med de varierande öppettiderna är att göra det möjligt att besöka myndigheterna på ett sätt som tillgodoser kundernas behov och som är kostnadseffektivt, särskilt i glesbygden och hos myndigheter som tar emot kundbesök i liten utsträckning.

De föreslagna bestämmelserna ändrar inte det förfarande som tillämpas på handlingar som avser utförande av rättshandlingar (begäran om omprövning, besvär) och på handlingar som ska lämnas in inom utsatt tid. Inlämnandet av en handling inom tidsfristen ska ske på ett enhetligt sätt i hela landet hos olika myndigheter oberoende av om myndighetens kundtjänstställe fortsätter att vara öppet efter klockan 16.15. Bestämmelserna i 2 § i den gällande förordningen om öppettider gör det möjligt att stänga ett ämbetsverk på grund av kundbetjäningen eller av andra särskilda skäl senast klockan 20.00. Enligt 6 § 1 mom. i lagen om beräkning av laga tid ska en åtgärd som ska vidtas inom en bestämd tid vid ett ämbetsverk vidtas före utgången av verkets öppettid. I praktiken anses ämbetsverkens öppettider även för närvarande alltid upphöra klockan 16.15, även om ämbetsverket de facto också med stöd av den nuvarande förordningen om öppettider

kan vara öppet senare. Det är oklart huruvida ett ämbetsverks förlängda öppettid för närvarande också anses förlänga klockslaget för när en tidsfrist löper ut. Den i denna proposition föreslagna 5 b § förtydligar förhållandet mellan den statliga myndighetens öppettider och lagen om beräkning av laga tid.

Jämlikhet

Riksdagens biträdande justitieombudsman föreslog i samband med sitt avgörande dnr 1690/4/09 av den 20 december 2010 för finansministeriet att förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk ska ändras. Den centrala grunden för att revidera bestämmelserna om öppettider hade att göra med jämlikhet. Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Biträdande justitieombudsmannen konstaterar att likställighetsbestämmelsen i grundlagen i princip kräver lika-behandling också bland annat oberoende av boningsort (RP 309/1993 rd s. 47/II). Enbart ett geografiskt kriterium kan inte anses vara ett sådant godtagbart skäl som avses i 6 § 2 mom. i grundlagen i ett system för grundläggande fri- och rättigheter som också omfattar rätt att fritt röra sig inom landet och att fritt välja bostadsort (t.ex. GrUU 59/2001 rd, s. 2/I). Med avseende på kraven i grundlagen är det problematiskt om en flexibel utveckling av servicen inom förvaltningen samtidigt skulle innebära att de som använder servicen försätts i olika ställning med avseende på servicens regionala täckning och tillgänglighet. Arrangemangen kring servicepunkternas öppettider ska trygga regionalt likvärdig service samt service för de personer som inte kan använda e-tjänster. Förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk verkar förhindra en flexibel och ekonomisk utveckling av servicen.

I det nämnda avgörandet bedömde biträdande justitieombudsmannen de begränsade öppettiderna för Skatteförvaltningens verksamhetsställen i Ivalo, Kittilä, Muonio, Salla och Sodankylä i Lappland. Verksamhetsställena var då öppna 1–2 dagar i veckan klockan 9–15. Biträdande justitieombudsmannen anser att man har strävat efter att trygga tillgången till service även vid små skattebyråers verksamhetsställen och att ett sådant arrangemang uppfyller kraven på kundorientering och gott resultat i myndighetsverksamheten enligt serviceprincipen i förvaltningslagen. Arrangemanget är dock problematiskt med avseende på förordningen om öppettider, eftersom den inte känner till andra än tillfälliga förkortade öppettider. Förordningen om öppettider förutsätter enligt sin huvudregel att ämbetsverken och delar av dem, också de lokala verksamhetsställena, har öppet vardagar klockan 8–16.15. Tillämpningen av förordningen kan enligt biträdande justitieombudsmannen leda till att den nuvarande servicen försämras just i de områden där det på grund av invånarantalet inte är ändamålsenligt att upprätthålla servicepunkter som är öppna alla vardagar. Detta skulle i sin tur leda till en regionalt ojämlig tillgång till service.

Den 5 a § som tas in i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner legaliserar den nuvarande varierande praxisen när det gäller öppettider och möjliggör kontinuitet i praxisen. Myndigheter som har verksamhet på flera ställen kan även i fortsättningen ha små verksamhetsställen med begränsad öppethållning, med hjälp av vilka besök hos och direkt växelverkan med myndigheten möjliggörs på ett skäligt avstånd för dem som utreder ärenden hos förvaltningen. Varierande öppettider främjar tillgången till service och kostnadseffektiviteten i myndigheternas verksamhet.

Också bestämmelserna om inlämnande av handlingar ska ses över med avseende på jämlikheten särskilt i fråga om de ärenden som omfattas av en tidsfrist. De föreslagna bestämmelserna förutsätter att det är möjligt att lämna in handlingar med iakttagande av tidsfristen klockan 8.00–16.15. Myndigheten förutsätts dock inte ordna mottagande av handlingar vid flera verksamhetsställen under nämnda klockslag. En nationell myndighet har över huvud taget ingen på allmänna lagar baserad skyldighet att ha verksamhet på flera ställen och ordna mottagandet av handlingar

RP 73/2022 rd

i pappersform på ett jämlikt sätt i olika delar av landet. Handlingar i pappersform kan dock lämnas in till myndigheten också vid andra av myndigheten angivna kundtjänstställen under andra öppettider än vad som gäller för mottagande av handlingar som myndigheten anvisat klockan 8.00–16.15. Dessutom kan myndigheten också i enlighet med serviceprincipen i förvaltningslagen främja tillgången till mottagande av handlingar genom att ingå samserviceavtal.

Biträdande justitieombudsmannen hänvisar i sitt avgörande dnr 1690/4/09 om skatteförvaltningens öppettider till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 59/2001 rd, enligt vilket arrangemangen kring servicepunkternas öppettider ska trygga regionalt jämlika tjänster samt tjänster för dem som inte kan använda e-tjänster.

Även riksdagens förvaltningsutskott poängterade i samband med behandlingen av regeringens proposition om lagen om tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner (RP 62/2021 rd) att adekvata möjligheter att besöka de statliga myndigheternas verksamhetsställen måste bevaras parallellt med de kraftigt ökade e-tjänsterna. Olika kundgrupper har mycket olika servicebehov, och det är viktigt att se till att också de faktiska möjligheterna att besöka myndigheterna garanteras. Det är varken möjligt eller ändamålsenligt att ordna alla myndighetsfunktioner som elektroniska tjänster. (FvUB 11/2021 rd, s. 4)

Riksdagens biträdande justitieombudsman öppnar i sitt avgörande dnr 2047/4/12 upp serviceprincipen enligt förvaltningslagen med avseende på tillräcklig service, tillgång till service och valfrihet för dem som utträttar ärenden hos förvaltningen. Biträdande justitieombudsmannen hänvisar till det som konstateras i rättslitteraturen att tillgången till service förutsätter att myndigheterna ordnar sin service så att den finns i tillräcklig utsträckning och att den är lätt att använda. För att servicen ska vara lätt att använda kan det bland annat krävas att tiderna och platserna för utträttande av ärenden ordnas så att servicen är lättillgänglig. Servicens användbarhet är också förenad med ett krav på jämlikhet. Det centrala målet är att skillnader i kundernas kunskaper eller färdigheter i att utträtta ärenden hos förvaltningen inte ska inverka ogynnsamt eller negativt på förfarandet och tillhandahållandet av myndighetsservice. (Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2012, s. 95).

Skötseln av ärenden i anslutning till myndighetsservice bör också ordnas regionalt på ett jämlikt sätt så att åtminstone sådan myndighetsservice som hänför sig till det dagliga livet, såsom hälso- och säkerhetstjänster, finns tillgängliga överallt i landet. (Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2012, s. 94). Enligt det föreslagna 5 c § 1 mom. ska öppettiden stå i proportion till ärendets betydelse för den som utträttar ärenden hos förvaltningen. Myndigheternas betjäningstider ska stå i proportion till betydelsen av de ärenden som myndigheten sköter med avseende på dem som utträttar ärenden hos förvaltningen och särskilt med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna när det gäller service som är viktig. Ju viktigare och ju känsligare service som det med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna är fråga om, desto viktigare är det att den som utträttar ärenden hos förvaltningen har tillgång till myndigheternas service och rådgivning så lätt som möjligt. Även om de elektroniska och digitala tjänsterna enligt majoriteten av kunderna är den mest eftertraktade formen för kundbetjäning och även för myndigheterna det mest kostnadseffektiva sättet, förutsätter jämlikheten att besök kan göras hos myndigheten och enligt 5 c § 1 mom. också att skötseln av ärenden per telefon tryggas.

En regionalt jämlik tillgång till service förutsätter att elektroniska och digitala tjänster utanför stadsområdena inte blir de enda tillgängliga servicekanalerna. Genom reglering på miniminivå tryggas rätten för den som utträttar ärenden hos förvaltningen att besöka myndigheten eller att få en fungerande telefonförbindelse med myndighetens kundbetjäning. Interaktiv service gör

RP 73/2022 rd

det lättare för myndigheten att upptäcka om den som utträttar ärenden inom förvaltningen behöver stöd för att vara i jämlik ställning med dem som utträttar ärenden inom förvaltningen och som har specialkunskaper som hänför sig till skötseln av ärenden samt goda digitala färdigheter.

I sitt avgörande dnr 2047/4/12 hänvisar biträdande justitieombudsmannen också till kravet på adekvat service enligt 7 § i förvaltningslagen, vilket innebär att skötseln av ärenden hos myndigheter och behandlingen av ärenden ska ordnas så smidigt och serviceinriktat som möjligt. De föreslagna bestämmelserna är betydligt smidigare än den nuvarande förordningen om öppettider och de förbättrar myndighetens möjligheter att genom ett effektivt riktat förläggande av öppettiderna tillgodose både kundgruppernas och enskilda kunders behov på ett serviceinriktat sätt.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner (728/2021) 1 § 2 mom., och
fogas till 1 § ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., och till lagen nya 5 a–5 d § som följer:

1 §

Lagens syfte och tillämpningsområde

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

På domstolar och sådana nämnder som har inrättats för att behandla besvärärenden tillämpas endast 5 a § 4 mom. i denna lag.

5 a §

Statliga myndigheters öppethållningsdagar, kundtjänstställen och öppettider

En statlig myndighet beslutar om sina öppettider i enlighet med denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. En statlig myndighets öppethållningsdagar är vardagar med undantag av lördagar, första maj, midsommarafton och julafton, om inte verksamheten vid ämbetsverket förutsätter något annat.

En myndighet ska anvisa de verksamhetsställen och andra lokaler som utöver det huvudsakliga verksamhetsstället fungerar som myndighetens kundtjänstställen och som är öppna. Myndighetens kundtjänstställen kan sinsemellan ha olika öppethållningsdagar och öppettider. Myndigheten kan av grundad anledning tillfälligt avvika från de öppethållningsdagar och öppettider som den meddelat för sina kundtjänstställen.

Under öppettiden ska myndigheten utan tidsbokning tillhandahålla rådgivning och ta emot handlingar. Myndigheten kan tillhandahålla service och rådgivning och ta emot handlingar även så att kunden bokar tid för att uträtta sina ärenden. Myndigheten behöver dock inte erbjuda dem som uträttar ärenden hos förvaltningen möjlighet till kundbesök på kundtjänststället eller anvisa kundtjänstställen, om kundbesök inte förekommer på detta sätt eller om antalet kundbesök är litet på grund av arten av myndigheternas uppgifter eller av någon annan grundad anledning.

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde alltid ordna mottagande av handlingar så att den tidsfrist för inlämnande av handlingar eller inledande av ett ärende som anges i lag eller förordning kan iakttas klockan 8.00–16.15.

RP 73/2022 rd

Bestämmelser om myndigheternas skyldighet att se till att de digitala tjänster som de ansvarar för och de andra elektroniska dataöverföringsmetoder som de använder också finns tillgängliga vid andra tider än under myndigheternas servicepunkters öppettider finns i 4 § 2 mom. i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019).

5 b §

Inledande av ärenden och inlämnande av handlingar till myndigheterna

Om det i lag eller förordning föreskrivs en tidsfrist för inlämnande av en handling eller för inledande av ett ärende, ska handlingen anses ha blivit inlämnad eller ärendet ha blivit inlett inom tidsfristen, om det har gjorts den utsatta dagen senast klockan 16.15 vid den behöriga myndighetens kundtjänstställe eller, om myndigheten är part i ett samserviceavtal, vid den servicepunkt där den behöriga myndigheten är uppdragsgivare.

En i 1 mom. avsedd handling anses ha blivit inlämnad och ett i 1 mom. avsett ärende inlett dagen efter den utsatta dagen, om handlingen lämnas till den behöriga myndigheten eller om ärendet inleds vid myndighetens kundtjänstställe eller, om myndigheten är part i ett samserviceavtal, vid den servicepunkt där den behöriga myndigheten är uppdragsgivare, senare än klockan 16.15 den utsatta dagen.

5 c §

Ordnanande av öppettider och olika sätt att sköta ärenden

En myndighets öppettider ska svara mot kundernas behov inom dess verksamhetsområde och stå i proportion till kundernas behov i fråga om elektroniska och digitala tjänster, telefontjänster och andra sätt att sköta ärenden. Öppettiderna ska dessutom stå i proportion till betydelsen av de ärenden som myndigheten sköter med avseende på dem som uträttar ärenden hos förvaltningen. Tillräcklig öppettid ska tryggas särskilt när det gäller ärenden som är av betydelse med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom ska myndigheten kunna nås per telefon.

Närmare bestämmelser om statliga myndigheters öppettider i fråga om olika myndigheter, myndighetsgrupper, ärenden, verksamhetsställen och kundtjänstställen får utfärdas genom förordning av statsrådet utifrån det antal ärenden som uträttas och i vilken grad olika kunderna använder olika sätt att sköta ärenden.

Bestämmelser om serviceprincipen, adekvat service och rådgivning i anslutning till skötseln av förvaltningsärenden finns dessutom i förvaltningslagen (434/2003).

5 d §

Information om öppettiderna

En statlig myndighet ska på sin webbplats och på andra sätt som är lättillgängliga för kunderna effektivt informera om

- 1) öppettiderna för sina kundtjänstställen och kända förändringar i dem,
- 2) de tider då myndigheten kan nås per telefon,
- 3) inledande av ärenden inom föreskriven tid och inlämnande av handlingar inom föreskriven och av myndigheten angiven tid.

Bestämmelser om en myndighets skyldighet att informera om sin verksamhet och sina tjänster finns i 20 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Bestämmelser om att parterna i samarbetet ska informera allmänheten om samservicen, serviceutbudet

och öppettiderna och om andra omständigheter som gäller servicen finns i 10 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007).

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007) 2 § 1 mom. sådant det lyder i lag 247/2017, som följer:

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas när kundservicefunktioner som ankommer på statliga myndigheter, välfärdsområden, kommunala myndigheter och Folkpensionsanstalten ordnas och sköts genom samarbete mellan myndigheter.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 12 maj 2022

Statsminister

Sanna Marin

Kommunminister Sirpa Paatero

1.

Lag

om ändring av lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner (728/2021) 1 § 2 mom., och *fogas* till 1 § ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., och till lagen nya 5 a–5 d § som följer:

Gällande lydelse

1 §

Lagens syfte och tillämpningsområde

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

Föreslagen lydelse

1 §

Lagens syfte och tillämpningsområde

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

På domstolar och sådana nämnder som har inrättats för att behandla besvärssärenden tillämpas endast 5 a § 4 mom. i denna lag.

5 a §

Statliga myndigheters öppethållningsdagar, kundtjänstställen och öppettider

En statlig myndighet beslutar om sina öppettider i enlighet med denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. En statlig myndighets öppethållningsdagar är vardagar med undantag av lördagar,

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

första maj, midsommarafton och julafton, om inte verksamheten vid ämbetsverket förutsätter något annat.

En myndighet ska anvisa de verksamhetsställen och andra lokaler som utöver det huvudsakliga verksamhetsstället fungerar som myndighetens kundtjänstställen och som är öppna. Myndighetens kundtjänstställen kan sinsemellan ha olika öppethållningsdagar och öppettider. Myndigheten kan av grundad anledning tillfälligt avvika från de öppethållningsdagar och öppettider som den meddelat för sina kundtjänstställen.

Under öppettiden ska myndigheten utan tidsbokning tillhandahålla rådgivning och ta emot handlingar. Myndigheten kan tillhandahålla service och rådgivning och ta emot handlingar även så att kunden bokar tid för att uträtta sina ärenden. Myndigheten behöver dock inte erbjuda dem som uträttar ärenden hos förvaltningen möjlighet till kundbesök på kundtjänststället eller anvisa kundtjänstställen, om kundbesök inte förekommer på detta sätt eller om antalet kundbesök är litet på grund av arten av myndigheternas uppgifter eller av någon annan grundad anledning.

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde alltid ordna mottagande av handlingar så att den tidsfrist för inlämnande av handlingar eller inledande av ett ärende som anges i lag eller förordning kan iaktas klockan 8.00–16.15.

Bestämmelser om myndigheternas skyldighet att se till att de digitala tjänster som de ansvarar för och de andra elektroniska dataöverföringsmetoder som de använder också finns tillgängliga vid andra tider än under myndigheternas servicepunkters öppettider finns i 4 § 2 mom. i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019).

5 b §

Inledande av ärenden och inlämnande av handlingar till myndigheterna

Om det i lag eller förordning föreskrivs en tidsfrist för inlämnande av en handling eller för inledande av ett ärende, ska handlingen

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

anses ha blivit inlämnad eller ärendet ha blivit inlett inom tidsfristen, om det har gjorts den utsatta dagen senast klockan 16.15 vid den behöriga myndighetens kundtjänstställe eller, om myndigheten är part i ett samserviceavtal, vid den servicepunkt där den behöriga myndigheten är uppdragsgivare.

En i 1 mom. avsedd handling anses ha blivit inlämnad och ett i 1 mom. avsett ärende inlett dagen efter den utsatta dagen, om handlingen lämnas till den behöriga myndigheten eller om ärendet inleds vid myndighetens kundtjänstställe eller, om myndigheten är part i ett samserviceavtal, vid den servicepunkt där den behöriga myndigheten är uppdragsgivare, senare än klockan 16.15 den utsatta dagen.

5 c §

Ordnande av öppettider och olika sätt att sköta ärenden

En myndighets öppettider ska svara mot kundernas behov inom dess verksamhetsområde och stå i proportion till kundernas behov i fråga om elektroniska och digitala tjänster, telefontjänster och andra sätt att sköta ärenden. Öppettiderna ska dessutom stå i proportion till betydelsen av de ärenden som myndigheten sköter med avseende på dem som uträttar ärenden hos förvaltningen. Tillräcklig öppettid ska tryggas särskilt när det gäller ärenden som är av betydelse med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom ska myndigheten kunna nås per telefon.

Närmare bestämmelser om statliga myndigheters öppettider i fråga om olika myndigheter, myndighetsgrupper, ärenden, verksamhetsställen och kundtjänstställen får utfärdas genom förordning av statsrådet utifrån det antal ärenden som uträttas och i vilken grad kunderna använder olika sätt att sköta ärenden.

Bestämmelser om serviceprincipen, adekvat service och rådgivning i anslutning till skötseln av förvaltningsärenden finns dessutom i förvaltningslagen (434/2003).

5 d §

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Information om öppettiderna

En statlig myndighet ska på sin webbplats och på andra sätt som är lättillgängliga för kunderna effektivt informera om

1) öppettiderna för sina kundtjänstställen och kända förändringar i dem,

2) de tider då myndigheten kan nå per telefon,

3) inledande av ärenden inom föreskriven tid och inlämnande av handlingar inom föreskriven och av myndigheten angiven tid.

Bestämmelser om en myndighets skyldighet att informera om sin verksamhet och sina tjänster finns i 20 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Bestämmelser om att parterna i samarbetet ska informera allmänheten om samservicen, ser-viceutbudet och öppettiderna och om andra omständigheter som gäller servicen finns i 10 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007).

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007) 2 § 1 mom. sådant det lyder i lag 247/2017, som följer:

Gällande lydelse

2 §

Tillämpningsområde

Föreslagen lydelse

2 §

Tillämpningsområde

RP 73/2022 rd

Gällande lydelse

Denna lag tillämpas när kundservicefunktioner som ankommer på statliga myndigheter, kommunala myndigheter och Folkpensionsanstalten ordnas och sköts genom samarbete mellan myndigheter.

Föreslagen lydelse

Denna lag tillämpas när kundservicefunktioner som ankommer på statliga myndigheter, *välfärdsområden*, kommunala myndigheter och Folkpensionsanstalten ordnas och sköts genom samarbete mellan myndigheter.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Statsrådets förordning

om statliga myndigheters minimiöppettider

I enlighet med statsrådets beslut *föreskrivs* med stöd av 5 c § i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner (728/2021):

1 §

Förordningens tillämpningsområde

Denna förordning tillämpas på de statliga myndigheter som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner och som tillhandahåller kundservice i förvaltningsärenden som gäller enskilda.

Denna förordning tillämpas inte på forskningsinstitut, läroanstalter, myndigheter som sköter statens interna förvaltningstjänster eller på försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, Tullens tullkontor vid landgränsen, Flygtullen eller Riksarkivet.

2 §

Öppettider för kundtjänstställen vid myndigheters huvudsakliga verksamhetsställen

Ett kundtjänstställe vid en myndighets huvudsakliga verksamhetsställe som har fastställts eller angetts i arbetsordningen eller som det annars fattats beslut om ska vara öppet i minst 6 timmar under de öppethållningsdagar som avses i 5 a § 1 mom. i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner. Om det inte finns några bestämmelser eller föreskrifter om myndighetens huvudsakliga verksamhetsställe, ska minst ett av kundtjänstställena vara öppet i minst 6 timmar under öppethållningsdagarna.

3 §

Öppettider för andra kundtjänstställen

Andra än i 2 § avsedda kundtjänstställen ska vara öppna i minst 3 timmar under de öppethållningsdagar som avses i 5 a § 1 mom. i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner, om

1) det på kundtjänststället i betydande utsträckning görs kundbesök i förvaltningsärenden och, om antalet kundbesök vid kundtjänststället är minst hälften av antalet kundbesök vid det huvudsakliga verksamhetsstället eller, om det finns flera huvudsakliga verksamhetsställen, hälften av antalet kundbesök vid det kundtjänstställe som har det största antalet kundbesök, och om

2) den behöriga myndigheten har minst fem kundbetjäningsspersoner som sköter kundtjänst-uppgifter på heltid placerade på kundtjänststället.

Myndigheten beslutar om öppettiderna för andra kundtjänstställen vid verksamhetsställena än de som avses i 2 § och 3 § 1 mom. så att deras betjäningstider uppfyller kraven i 5 b § i lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner och i annan lagstiftning.

RP 73/2022 rd

4 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 2022.