

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag ändring av 2 § i lagen om statsrådet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag ändring av 2 § i lagen om statsrådet (RP 127/2020 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Heidi Alajoki, statsrådets kansli
- sektorchef Max Hamberg, statsrådets kansli
- specialsakkunnig Riina Muurila, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd, enhetschef Sami Kivivasara, finansministeriet
- biträdande dataombudsman Anu Talus, Dataombudsmannens byrå.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- justitieministeriet
- försvarsministeriet
- kommunikationsministeriet
- justitiekanslersämbetet
- professor Tomi Voutilainen.

Inget yttrande av

- undervisnings- och kulturministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statsrådet ändras. Statsrådets och ministeriernas gemensamma informationshantering ska ingå i de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster för statsrådet och ministerierna som statsrådets kansli svarar för. Genom ändringen klarläggs skyldigheterna och ansvarsförhållandena mellan statsrådet och ministerierna när det gäller informationshanteringen.

Betänkande FvUB 17/2020 rd

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 november 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Med stöd av en bestämmelse som fogats till lagen om statsrådet (175/2003) har statsrådets kansli sedan den 1 mars 2015 svarat för statsrådets och ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster. Förvaltningsutskottet har sett det som motiverat att de berörda gemensamma tjänsterna jämte anknytande funktioner som stöder den egentliga innehållsbaserade verksamheten hos olika ministerier i fortsättningen sköts mer centraliserat och med hjälp av mer enhetliga modeller och processer för arbetet (FvUB 32/2014 rd — RP 187/2014 rd). Vidare styr och samordnar kansliet tillvägagångssätten med avseende på de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna. Från och med samma tidpunkt har statsrådet och ministerierna utgjort en enda arkivbildare.

Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019, informationshanteringslagen) trädde i kraft vid ingången av 2020. Den tillämpas som allmän lag på informationshantering och användning av informationssystem när myndigheterna behandlar informationsmaterial, om inte annat föreskrivs någon annanstans i lag. Det framgår av förarbetena till informationshanteringslagen (RP 284/2018 rd) att avsikten inte var att ändra på den uppgiftsfördelning där statsrådets kansli svarar för statsrådets och ministeriernas gemensamma informationshantering som inte är bunden till ansvarsområde.

Enligt utredning ingår också statsrådets och ministeriernas gemensamma informationshantering i de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna. I propositionen föreslår regeringen att 2 § 3 mom. i lagen om statsrådet kompletteras med en explicit bestämmelse om att statsrådets kansli i fråga om gemensam informationshantering av den här typen är en i informationshanteringslagen avsedd informationshanteringsenhet och till denna del svarar för informationshanteringen och vissa i informationshanteringslagen föreskrivna myndighetsuppgifter.

Syftet med den föreslagna ändringen är att förtydliga skyldigheterna och ansvaret mellan statsrådet och ministerierna i fråga om informationshanteringen. Enligt utskottets uppfattning har det förekommit oklarheter på den här punkten i verkställigheten av informationshanteringslagen. Utskottet ser det som motiverat att införa bestämmelser om detta i lagen om statsrådet. I samband med den ändring som nu görs behöver också de bestämmelser på lägre nivå som nämns nedan ses över för att skapa ett tillräckligt tydligt regelverk. Dessutom bör varje aktörs ansvar och roller behandlas i detalj när ändringen genomförs. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Gemensam informationshantering

Utskottet anser att det är viktigt att det av den föreslagna bestämmelsen tillräckligt tydligt framgår vad som avses med statsrådets och ministeriernas gemensamma informationshantering. Den behöriga myndigheten ska kunna fastställas tydligt i lag. Utskottet föreslår därför på det sätt som

Betänkande FvUB 17/2020 rd

framgår av detaljmotiveringen att bestämmelsen ändras så att den definierar gemensam informationshantering mer exakt.

Bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem samt om andra former för organisering av statsrådet utfärdas enligt 68 § 3 mom. i grundlagen genom lag eller statsrådsförordning. Den grundläggande bestämmelsen om gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster i 2 § 3 mom. i lagen om statsrådet preciseras i den gällande lagstiftningen på lägre nivå. Det är väsentligt, anser utskottet, att det finns tillräckligt tydliga bestämmelser på förordningsnivå om fördelningen av uppgifter mellan statsrådets kansli och övriga ministerier.

Enligt 12 § 9 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) innefattar statsrådets kanslis ansvarsområde bland annat statsrådets och ministeriernas gemensamma dataadministration, dokumenthantering samt styrning, utvecklande och samordning av god informationshantering och interoperabilitet i anknytning till dessa och uppgifter som arkivbildare. Enligt 1 § i statsrådets förordning om statsrådets kansli (393/2007) har kansliet bland annat till uppgift att planera, styra och samordna för statsrådet och ministerierna gemensam god informationshantering och övergripande arkitektur (26 punkten) samt att för ministeriernas räkning utföra uppgifter i fråga om dokumenthantering och vidta åtgärder som krävs med tanke på god informationshantering (28 punkten). Kansliets uppgifter innefattar också till exempel styrning och samordning av statsrådets och ministeriernas gemensamma datasäkerhet och dataskydd samt hantering av datasäkerhet i fråga om gemensam informations- och kommunikationsteknik och gemensamma informationssystem (29 punkten).

Enligt den föreslagna bestämmelsen är statsrådets kansli en informationshanteringsenhet som avses i informationshanteringslagen i fråga om statsrådets och ministeriernas gemensamma informationshantering och svarar i fråga om detta för informationshanteringen och för de myndighetsuppgifter som föreskrivs i de bestämmelser i informationshanteringslagen som det hänvisas till i bestämmelsen. Avsikten är att genom gemensamma handlingsmodeller och processer centraliserat sköta sådana uppgifter i anslutning till informationshanteringen som stöder skötseln av alla ministeriers uppgifter. De uppgifter som i informationshanteringslagen föreskrivs för informationshanteringsenheterna och deras fördelning mellan statsrådets kansli och ministerierna beskrivs i specialmotiveringen till propositionen.

Enligt motiveringen är avsikten med den föreslagna ändringen inte att ändra det som informationshanteringslagen föreskriver om informationshanteringsenhetens och myndigheternas ansvar. Avsikten är att statsrådets kansli ska svara för de skyldigheter som anges i informationshanteringslagen när det är fråga om statsrådets och ministeriernas gemensamma informationshantering och varje ministerium när det gäller ärenden som är bundna till ansvarsområden. Utskottet konstaterar att gränserna mellan dessa uppgifter inte nödvändigtvis alltid är tydliga. Det väsentliga är hur det ansvar som bärs av informationshanteringsenheternas ledning och myndigheterna fördelas och omsätts i praktiken vid ministerierna och statsrådets kansli, som har hand om de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna. Detta måste också beaktas när den närmare ansvarsfördelningen fastställs.

Betänkande FvUB 17/2020 rd

Enligt 2 § 9 punkten i informationshanteringslagen avses med informationshantering sådana åtgärder och informationssäkerhetsåtgärder baserade på behov som uppkommer i samband med en myndighets uppgifter eller övriga verksamhet, i syfte att hantera en myndighets informationsmaterial, informationen i olika behandlingsskeden och informationen i informationsmaterial, oberoende av på vilket sätt informationsmaterialen lagras och behandlas i övrigt. Statsrådets och ministeriernas gemensamma informationshantering ska enligt motiveringen omfatta de informationshanteringsuppgifter beträffande vilka statsrådets kansli med stöd av de befogenheter som tilldelats det styr och samordnar de gemensamma tillvägagångssätten på andra informationshanteringsenheters vägnar eller för deras räkning bland annat inom dokumenthanteringen samt tillhandahåller dem olika tekniska lösningar.

Informationshanteringslagen, offentlighetslagen och dataskyddslagstiftningen

Utskottet konstaterar att kraven på informationshantering bidrar till att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och kraven på god förvaltning. Bestämmelserna i informationshanteringslagen är i detta avseende principiellt och i praktiken mycket betydelsefulla.

Den föreslagna ändringen har enligt motiveringen inga konsekvenser för myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetslagen (621/1999) eller för den personuppgiftsansvariges ansvar enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning ((EU) 2016/679). Utskottet konstaterar här att informationshanteringslagen har harmoniserats med offentlighetslagen och dataskyddslagstiftningen, och bestämmelserna i informationshanteringslagen är till många delar kopplade till den här regleringen. I bedömningen av ändringarna i informationshanteringen måste alltså också detta regelverk beaktas.

I informationshanteringslagen avses med myndighet de myndigheter som avses i 4 § 1 mom. i offentlighetslagen. Med informationshanteringsenhet avses enligt 2 § 2 punkten i informationshanteringslagen en myndighet som har till uppgift att ordna informationshanteringen i enlighet med kraven i den lagen. Informationshanteringsenheter är bland annat statliga ämbetsverk och inrättningar. I detta sammanhang bör det beaktas att hela statsrådet som statsorgan inte är en informationshanteringsenhet enligt informationshanteringslagen, utan varje ministerium är en myndighet som avses i offentlighetslagen och en informationshanteringsenhet som avses i informationshanteringslagen. Bestämmelserna i informationshanteringslagen är kopplade till principen om fristående myndigheter enligt offentlighetslagen. I sin tillämpning av offentlighetslagen är myndigheterna självständiga i relation till varandra.

I den proposition som ledde till att informationshanteringslagen stiftades (RP 84/2018 rd) föreslogs det i lagen ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket närmare bestämmelser om skötseln av sådana uppgifter mellan informationshanteringsenheterna som avses i informationshanteringslagen kunde ha utfärdats genom förordning av statsrådet. Grundlagsutskottet menade då i sitt utlåtande att bemyndigandet är konstitutionellt problematiskt med hänsyn till de avsevärda befogenheter informationshanteringsenheterna får i fråga om information som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och även med tanke på de konsekvenser befogenheterna medför för myndighetsorganisationen. Följaktligen behövdes preciseringar i bemyndigandet och den reglering det grundade sig på (GrUU 73/2018 rd). I sitt betänkande föreslog förvaltningsutskottet att bemyndigandet skulle strykas och noterade att ändringen innebär att varje in-

Betänkande FvUB 17/2020 rd

formationshanteringsenhet i princip är skyldig att fullgöra sina informationshanteringsuppgifter i enlighet med lagens bestämmelser, såvida det inte föreskrivs om uppgifterna genom annan lagstiftning (FvUB 38/2018 rd). Genom den nu föreslagna bestämmelsen tillskrivs statsrådets kansli de ansvar och uppgifter som hör till informationshanteringsenheten på det sätt som beskrivs ovan i fråga om statsrådets och ministeriernas gemensamma informationshantering.

Genom den föreslagna regleringen ändras inte finansministeriets och den offentliga förvaltningens informationshanteringsnämnds befogenheter beträffande den allmänna styrningen av informationshanteringen.

Utskottet påpekar att dataskyddsbestämmelserna till många delar kommer att tillämpas också i situationer som gäller informationshantering. I propositionen granskas den föreslagna regleringen inte nästan alls mot EU:s allmänna dataskyddsförordning. Informationshanteringsenheten enligt informationshanteringslagen är i fråga om många uppgifter också personuppgiftsansvarig, och den föreslagna regleringen gäller delvis också den verksamhet som den personuppgiftsansvarige ansvarar för.

I den allmänna dataskyddsförordningen finns bestämmelser om den personuppgiftsansvariges uppgifter. Det är viktigt att fastställa vem som är personuppgiftsansvarig i enlighet med den faktiska situationen, eftersom den personuppgiftsansvarige ansvarar för behandlingen av personuppgifter. Detta gäller också situationer där uppgifterna behandlas av någon annan på den personuppgiftsansvariges vägnar. Den personuppgiftsansvarige ska också faktiskt kunna påverka hur personuppgifterna behandlas. Enligt uppgift har statsrådets kansli utfärdat en föreskrift om behandlingen av personuppgifter i statsrådets gemensamma informationssystem. Ansvaret för den personuppgiftsansvarige beskrivs utförligt i föreskriften. Utskottet anser det vara nödvändigt att ansvarsfördelningen mellan ministerierna i fråga om egenskapen som personuppgiftsansvarig fastställs tillräckligt tydligt.

DETALJMOTIVERING

2 §. Ministeriernas ansvarsområden och gemensamma uppgifter samt samarbete mellan ministerierna. I propositionen föreslår regeringen att 3 mom. ändras så att det föreskriver om statsrådets kanslis uppgifter i anknytning till statsrådets och ministeriernas gemensamma informationshantering.

Sakkunniga har påpekat att det av den föreslagna bestämmelsen inte tillräckligt tydligt framgår vad som avses med statsrådets och ministeriernas gemensamma informationshantering. Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras så att det blir tydligare att den gemensamma informationshantering som ingår i de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna innefattar informationshantering som hänför sig till statsrådets och ministeriernas gemensamma verksamhet och tillvägagångssätt samt gemensamma informationslager och informationssystem.

Till statsrådets och ministeriernas gemensamma informationshantering hör de uppgifter inom informationshanteringen i fråga om vilka statsrådets kansli i enlighet med de uppgifter som redan tidigare föreskrivits styr och samordnar gemensamma handlingsmodeller för informationshante-

Betänkande FvUB 17/2020 rd

ring bland annat i anslutning till ärendehantering och informationssäkerhet samt tar fram gemensamma datatekniska lösningar och informationssystem för dem. Statsrådets kansli producerar en gemensam informationshanteringsmiljö för alla ministerier, där tillvägagångssätten är gemensamma.

Med uppgifter inom informationshanteringen, som statsrådets kansli i fortsättningen styr, utvecklar, samordnar och leder, avses exempelvis ministeriernas dokumenthantering, registratorstjänster, ärendebehandling, informationsstyrning och arkivering samt operativa uppgifter i anslutning till dessa uppgifter inklusive behandling av sekretessbelagt material, utarbetande av statsrådets gemensamma plan för informationsstyrning i samarbete med ministerierna samt utarbetande av anvisningar och ordnande av utbildning för ministeriernas personal. Dessutom ansvarar statsrådets kansli fortfarande för statsrådets och ministeriernas gemensamma datateknik och gemensamma informationssystem.

Syftet med de gemensamma informationshanteringsuppgifter som hör till statsrådets kanslis ansvarsområde är att samordna tillvägagångssätten i ärendehanteringsprocesser där det uppstår dokumentmaterial som ska arkiveras. Ansvaret innebär bland annat i fråga om ledningens ansvar enligt 4 § i informationshanteringslagen att statsrådets kansli sörjer för utbildningsutbudet och de gemensamma verktygen i anslutning till användningen av statsrådets gemensamma informationssystem. Statsrådets kansli ska dessutom övervaka statsrådets gemensamma informationssystemets loggar, användarrättigheter, hanteringen av material i systemen samt kvaliteten på systemens informationsinnehåll.

Bestämmelser om uppgiften att styra och samordna de tillvägagångssätt som ska förenhetligas finns i den sista meningen i den föreslagna bestämmelsen. Utskottet föreslår att ordalydelsen preciseras så att styrningen och samordningen av tillvägagångssätten inom den gemensamma informationshanteringen nämns särskilt.

Enligt 1 § 4 mom. i arkivlagen (831/1994) utgör statsrådet och ministerierna en enda arkivbildare. Bestämmelsen är en specialbestämmelse i förhållande till den allmänna bestämmelsen om tillämpningsområde i 1 § 1 mom. 1 punkten i arkivlagen, där olika myndigheter nämns. Regleringen har gjort det möjligt att organisera och leda statsrådets och ministeriernas dokumenthantering och arkivfunktion gemensamt och enhetligt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 127/2020 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Betänkande FvUB 17/2020 rd

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av 2 § i lagen om statsrådet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statsrådets (175/2003) 2 § 3 mom., sådant det lyder i lag 1137/2014, som följer:

2 §

Ministeriernas ansvarsområden och gemensamma uppgifter samt samarbete mellan ministerierna

Statsrådets kansli svarar för statsrådets och ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster. I fråga om informationshantering som hänför sig till statsrådets och ministeriernas gemensamma verksamhet och tillvägagångssätt samt gemensamma informationslager och informationssystem är statsrådets kansli i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) avsedd informationshanteringsenhet och svarar i fråga om detta för informationshanteringen och för i 13 § 2–5 mom., 14–18 § och 5 kap. i den lagen föreskrivna myndighetsuppgifter. Statsrådets kansli styr och samordnar tillvägagångssätten med avseende på de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna samt den gemensamma informationshanteringen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande FvUB 17/2020 rd

Helsingfors 22.10.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
ersättare Mari Rantanen saf.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.