

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (RP 84/2019 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Isamaria Mäkiaho, finansministeriet
- informationsförvaltningsråd Timo Nuutinen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Tommi Kangasaho, finansministeriet
- ledande expert Ismo Parviainen, inrikesministeriet
- verkställande direktör Pasi Lehmus, Statens center för informations- och kommunikationsteknik
- avtalsområdesansvarig Sari Jokikallas, Fackförbundet Pro rf
- förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf, företräder även JHL rf
- styrelseordförande Pirjo Pöyhiä
- ordförande för Valtoris kunddelegation Ari Uusikartano.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- försvarsministeriet
- Statens revisionsverk
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster ändras så att bestämmelserna om servicecentrets styrelse upphävs och styrelsen slopas. Enligt förslaget upphör styrningen av servicecentret från två håll. I fortsättningen ska styrningen motsvara den vid ett ämbetsverk som leds av en chef och som är direkt under-

Betänkande FvUB 3/2020 rd

ställt ett ministerium. I och med ändringen förtydligas och förenklas strukturen för servicecentrets styrning, eftersom endast finansministeriet ska ansvara för styrningen.

Det föreslås också att det till lagen fogas en informativ bestämmelse om det straffrättsliga tjänsteansvaret för personalen vid servicecentret.

Lagen avses träda i kraft den 15 mars 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med den nu aktuella propositionen är att förenkla och förtydliga styrningen av det servicecenter som tillhandahåller statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster. Sedan 2014 har Statens informations- och kommunikationstekniska center Valtori ansvarat för ordnandet av dessa tjänster. Det föreslås att lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (TORI-lagen, 1226/2013) ändras så att 7 § om Valtoris styrelse upphävs och styrelsen därmed dras in. Också 8 § om Valtoris verkställande direktör preciseras. Vidare föreslår regeringen att det till 9 § fogas en informativ bestämmelse om det straffrättsliga tjänsteansvaret för personalen vid servicecentret.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar men med de anmärkningar som framgår av detta betänkande.

Utveckling av styrningen av servicecentret

Enligt 6 § 2 mom. i TORI-lagen svarar finansministeriet för den strategiska styrningen av Valtori, för styrningen av servicecentrets informations- och kommunikationstekniska aktionsberedskap, övriga beredskap och säkerhet samt för styrningen av servicecentret i enlighet med företagsekonomiska principer. Finansministeriet fastställer långsiktiga riktlinjer och resultatmål för servicecentret.

Valtori har för närvarande också en av statsrådet tillsatt styrelse. Den består av högst åtta medlemmar och ska företräda sådan sakkunskap om statsförvaltning, övrig offentlig förvaltning och företagsledning inom den privata sektorn samt inom området informations- och kommunikationsteknik som är viktig med tanke på servicecentrets verksamhet. Också personalen är representerad i styrelsen. Styrelsen har lett och övervakat servicecentrets verksamhet. Den har haft hand om servicecentrets förvaltning och sett till att verksamheten ordnas på behörigt sätt och att centret arbetar i enlighet med finansministeriets styrning. Styrelsen har också svarat för att tillsynen över servicecentret är ordnad på behörigt sätt. Mandatperioden för Valtoris nuvarande styrelse löper ut den 14 mars 2020.

Enligt propositionsmotiven utvärderade finansministeriet våren 2018 styrningen av Valtori. Den nuvarande styrmodellen, där Valtoria styrs av både finansministeriet och Valtoris styrelse, är enligt utredningens slutsatser ägnad att skapa oklarhet i resultatstyrningen av Valtori. Också till ex-

Betänkande FvUB 3/2020 rd

Exempel Statens revisionsverk har i en revision av intäktsföringen av statens centraliserade ICT-tjänster och ICT-anskaffningar (4/2019) fäst uppmärksamhet vid att rollfördelningen mellan finansministeriet, Valtoris styrelse och Valtoris kunddelegation är oklar. En tydligare och mer detaljerad styrning kunde enligt revisionsverket ha bidragit till uppnåendet av målen.

Utskottet konstaterar att slopandet av Valtoris styrelse skapar större tydlighet i resultatstyrningen. De ändringar som nu föreslås löser dock inte problemen med Valtoris styr- och ledningsmodell eller serviceproduktion. I och med att finansministeriet får en starkare styrande roll, vill utskottet framhålla att särskild uppmärksamhet måste fästas vid att också den kunddelegation som avses i 11 § i TORI-lagen får en starkare ställning. Valtoris tjänster är av central betydelse för kundämbetsverkens dagliga verksamhet och utvecklingsarbete. Tjänsternas funktionsduglighet har också ett nära samband med kundämbetsverkens effektivitet och resultat. Den kundstyrning som sker via kunddelegationen har hittills inte haft en tillräckligt klar ställning och betydelse.

Redan när TORI-lagen stiftades underströk utskottet kunddelegationens betydelse för kundstyrningen och utvecklingen av centrets verksamhet (FvUB 18/2013 rd — RP 150/2013 rd). Utskottet ansåg det då vara viktigt att delegationen inte bara har en bevakande roll, utan att den också har en genuint styrande roll.

Samtidigt som servicecentrets styrelse läggs ned måste styrningen av servicecentret utvecklas så att kundstyrningen stärks och kundperspektivet lyfts fram bättre än för närvarande. Utvecklandet av kundstyrningen förutsätter enligt utskottets uppfattning inga omedelbara författningsändringar, utan det är fråga om att effektivare utnyttja den gällande regleringen. Utvecklandet av kundstyrningen måste vara ett centralt element i översynen av Valtoris strategi. Det finns också skäl att granska kunddelegationens representativitet.

Valtori producerar också informations- och kommunikationstekniska tjänster samt integrations-tjänster för säkerhetsnätet i enlighet med lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015, nedan säkerhetsnätslagen). Finansministeriet svarar för styrningen och övervakningen av tjänsteproduktionen i säkerhetsnätet. Till stöd för styrningen av säkerhetsnätet har finansministeriet en av statsrådet tillsatt delegation för säkerhetsnätets verksamhet. Utskottet ser det som viktigt att man i samband med utvecklandet av styrningen av Valtori inte försämrar möjligheterna för de myndigheter som ansvarar för säkerheten att påverka hur servicecentret och servicen utvecklas.

Valtoris verkställande direktör har utnämnts av Valtoris styrelse. Efter nedläggningen av styrelsen ska verkställande direktören i enlighet med 126 § i grundlagen utnännas av statsrådet.

Enligt propositionsmotiven överförs uppgifterna för Valtoris styrelse automatiskt till Valtoris verkställande direktör, och det behöver inte föreskrivas särskilt om detta. Enligt uppgift är avsikten att Valtori ska bli ett normalt ämbetsverk med chefsledning, där verkställande direktören leder ämbetsverkets verksamhet som helhet och organiseringen av dess funktioner. Till verkställande direktörens skyldigheter hör således också att sörja för att de system som servicecentret ansvarar för fungerar och för informationssäkerheten i enlighet med lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019). Utskottet fäster dock i detta sammanhang uppmärksamhet vid att Valtori avviker från andra ämbetsverk exempelvis i det avseendet att per-

Betänkande FvUB 3/2020 rd

sonalen i huvudsak är anställda i arbetsavtalsförhållande, medan personalen i de övriga statliga ämbetsverken är anställda i tjänsteförhållande.

Verkställande direktören svarar enligt föreslagna 8 § för verksamhetsutvecklingen vid servicecentret och för att verksamheten leder till resultat och resultatmålen nås. Utskottet anser det motiverat att den föreslagna regleringen till denna del motsvarar det som föreskrivs om ämbetsverkets chefsuppgifter i de nyligen antagna lagarna om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (304/2019) respektive Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (179/2019).

Kvaliteten på och kostnadseffektiviteten hos Valtoris tjänster

Utskottet betonar att syftet med TORI-lagen enligt 1 § är att effektivisera statens informations- och kommunikationstekniska funktioner, förbättra de informations- och kommunikationstekniska tjänsternas kvalitet och interoperabilitet samt förbättra kostnadseffektiviteten och styrningen vid produktionen av dessa tjänster. Enligt utredning har den nytta som eftersträvas med centraliseringen av tjänsterna ännu inte uppnåtts fullt ut, och lagens syfte har således inte till alla delar förverkligats.

Förvaltningsutskottet har upprepade gånger bland annat i sina årliga budgetutlåtanden fäst uppmärksamhet vid de statliga myndigheternas ökande IKT-kostnader. Utskottet konstaterade bland annat i sitt utlåtande (FvUU 8/2019 rd) om budgetpropositionen för 2020 och planen för de offentliga finanserna 2020—2023 att staten har höga kostnader för datasystem och att kostnaderna fortsatt verkar stiga årligen utan att de myndigheter som använder systemen har några som helst metoder för att dämpa den årliga kostnadsökningen. Dessa ökande kostnader för anskaffning, underhåll och drift betalas ändå i princip ur de knappa omkostnaderna utan att kostnadsökningen kompenseras i sin helhet. Exempelvis kostnaderna för säkerhetsnätet faller på användarna oavsett om det har beviljats tillräckliga medel för dem. Följden blir då att verksamheten anpassas för att medlen ska täcka kostnaderna för datasystem. Utskottet har ansett det nödvändigt att staten å ena sidan satsar på nödvändig beställar- och avtalskompetens och å andra sidan på kraven på systemleverantörerna om att informationssystemen ska vara fungerande, användbara, användarvänliga och kompatibla. I avtalskompetensen ingår också att hantera driftkostnaderna för IKT-systemen under deras livscykel.

Sammanförandet av statsförvaltningens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster syftar till betydande kostnadsfördelar. Här finns det anledning konstatera att Valtori inte är en inköpscentral. Enligt uppgift har merparten av kostnadsnyttan hittills grundat sig på Hansels ramavtal. De centraliserade IKT-tjänsterna har fortfarande alltför höga kostnader och uppfyller inte alla kunders behov. Bland annat kostnadsnivån och kvalitetsproblemen i fråga om de centraliserade tjänsterna har bromsat upp ökningen i användningsgraden för de centraliserade tjänsterna, vilket har lett till att de eftersträlvade kostnadsbesparingarna inte har uppnåtts.

De tjänster som Valtori producerar har inte utvecklats tillräckligt snabbt för att motsvara kundernas behov. Enligt uppgift har Valtoris grundläggande informationstekniktjänster inte fungerat tillförlitligt till alla delar. Enligt sakkunnigutfrågningen har det också upplevts brister i informationen om och hanteringen av störningar. I såväl TORI- som säkerhetsnätstjänsterna har det uti-

Betänkande FvUB 3/2020 rd

från utskottets sakkunnigutfrågning särskilt under hösten 2019 förekommit ett stort antal störningar som påverkat tjänsternas funktionsduglighet. Störningar har förekommit bland annat i fråga om stamnätstjänster, videokonferenstjänster, lösningar för distansanvändning, mobiltjänster och vissa e-posttjänster. Utskottet anser att den här typen av störningar med omfattande verkningar är mycket oroväckande och konstaterar att de bör förhindras med alla till buds stående medel.

Enligt uppgift har man i Valtori startat ett kvalitetsprogram som fokuserar på att förbättra tjänsternas användbarhet. Målet är att utveckla kvaliteten, funktionaliteten, kontinuitetshanteringen och beredskapen i fråga om de tjänster som Valtori producerar. Med anledning av de nämnda större problemen med serviceproduktionen har finansministeriet också tillsatt en samordningsgrupp för utvecklingen av Valtoris verksamhet. Utskottet konstaterar att det krävs målmedvetna åtgärder för att utveckla kvaliteten på och funktionssäkerheten hos Valtoris tjänster. Det förutsätter tillräckliga resurser såväl för servicecentrets styrningsuppgifter vid finansministeriet som för Valtori. Vidare påpekar utskottet att Valtori måste kunna utveckla tjänster som ger dess kunder, dvs. ämbetsverken och inrättningarna, möjlighet att modernisera sin verksamhet. Den reviderade strategin för Valtori bör också satsa på att definiera servicecentrets kärnuppgifter.

När säkerhetsnätlagen stiftades betonade utskottet att ett säkerhetsnät som är avsett att användas under alla förhållanden måste fungera tillförlitligt inte bara vid den dagliga användningen utan också vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden. Med andra ord måste nätet vara funktionsdugligt bland annat i händelse av naturfenomen, elavbrott eller webbattacker (FvUB 35/2014 rd — RP 54/2013 rd).

Det straffrättsliga tjänsteansvaret för Valtoris personal

Enligt den föreslagna regleringen står Valtoris personal, med undantag av verkställande direktören, i arbetsavtalsförhållande till servicecentret, precis som för närvarande. Regeringen föreslår att det till 9 § i TORI-lagen fogas en informativ bestämmelse om att det i 40 kap. i strafflagen finns bestämmelser om det straffrättsliga tjänsteansvaret för personalen vid servicecentret. Avsikten är inte att ändra rättsläget i fråga om det straffrättsliga tjänsteansvaret.

I 20 § 1 mom. i säkerhetsnätlagen sägs uttryckligen att bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på den personal som står i ett annat anställningsförhållande än tjänsteförhållande eller motsvarande anställningsförhållande när de utför uppgifter som anknyter till verksamheten i säkerhetsnätet. När säkerhetsnätlagen stiftades betonade förvaltningsutskottet att det straffrättsliga tjänsteansvaret ska omfatta skötsel av servicecentrets uppgifter i enlighet med säkerhetsnätlagen också i sådana fall där offentlig makt inte utövas (FvUB 35/2014 rd — RP 54/2013 rd).

Utskottet konstaterar att säkerhetsnätlagen är en speciallag i förhållande till TORI-lagen, och på Valtoris säkerhetsnätverksamhet tillämpas bestämmelserna i TORI-lagen som kompletterande bestämmelser, om inte något annat föreskrivs i säkerhetsnätlagen. I enlighet med 20 § 1 mom. i säkerhetsnätlagen tillämpas alltså bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på de anställda vid Valtori som sköter uppgifter enligt säkerhetsnätlagen. Enligt 40 kap. 12 § 1 mom. i strafflagen tillämpas bestämmelserna om tjänstemän i det kapitlet också på personer som utövar offentlig makt.

Betänkande FvUB 3/2020 rd

Enligt vad utskottet erfarit utövas i allmänhet inte offentlig makt i uppgifter enligt TORI-lagen. Vid skötseln av sådana uppgifter är servicecentrets personal offentligt anställda arbetstagare i enlighet med 40 kap. 12 § 2 mom. i strafflagen, och på dem tillämpas strafflagens 40 kap. 1—3, 5 och 14 §, med undantag av avsättningspåföljden. På anställda i ett offentligt samfund tillämpas bestämmelserna om tagande av muta och mutförseelse, brott mot tjänsthemlighet och brott mot tjänsthemlighet av oaktsamhet samt bestämmelserna om förverkandepåföljder. Bestämmelserna om tjänstemän i 40 kap. tillämpas i sin helhet när servicecentrets arbetstagare utövar offentlig makt.

Enligt uppgift har det varit klart att det straffrättsliga tjänsteansvaret tillämpas på Valtoris anställda i fråga om den personal som sköter uppgifter i anknytning till säkerhetsnätet. Syftet med den föreslagna ändringen är att förtydliga omfattningen av det straffrättsliga tjänsteansvaret för den personal som sköter TORI-uppgifter.

Övrigt

Riksdagen har vid antagandet av lagstiftningen om säkerhetsnät förutsatt att regeringen noga följer och utvärderar genomförandet av säkerhetsnätsreformen och att den före utgången av 2016 års riksmöte lämnar förvaltningsutskottet en sådan skriftlig och detaljerad utredning som avses i 47 § 2 mom. i grundlagen om reformgenomförandet och anknytande frågor, inklusive det som framgår av förvaltningsutskottets betänkande FvUB 35/2014 rd. Den avsedda utredningen lämnades den 14 december 2016. Inga ytterligare åtgärder har vidtagits med anledning av utredningen.

Enligt 8 § 2 mom. och 10 § 2 mom. i säkerhetsnätslagen ska den som tillhandahåller tjänster i administrativt, funktionellt och ekonomiskt hänseende avskilja den verksamhet som avses i lagen från sin övriga verksamhet. Utskottet poängterar att fullgörandet av denna skyldighet måste säkerställas också när Valtoris organisation ändras.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 84/2019 rd utan ändringar.

Helsingfors 21.2.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent

Betänkande FvUB 3/2020 rd

medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Joonas Könttä cent
ersättare Mari Rantanen saf.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.