

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 46/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och lag om ändring av 18 och 36 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Förvaltningsutskottet begärde den 18 november 2010 daterat brev utlåtande av grundlagsutskottet om en proposition med förslag till lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och lag om ändring av 18 och 36 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (RP 246/2010 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Silja Hiironniemi, lagstiftningsråd Ilkka Turunen och lagstiftningsråd Markus Siltanen, finansministeriet

- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- rektor Thomas Wilhelmsson, Helsingfors universitet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Samband med andra handlingar

Utskottet har haft tillgång till skriftliga utlåtanden från professor Olli Mäenpää och professor Kaarlo Tuori för sitt utlåtande.

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Förvaltningsutskottet begär i sin skrivelse till grundlagsutskottet detta bedöma statens styrande- och bestämmandebefogenheter enligt propositionen i relation till kommunernas och universitetens grundlagsfästa självstyrelse, inbegripet vetenskapens och den högsta undervisningens frihet. Vidare begär förvaltningsutskottet en konstitutionell bedömning av regeringens proposition i relation till domstolarnas oberoende och av huruvida finansministeriets bindande

styrning också bör omfatta riksdagens ämbetsverk och Folkpensionsanstalten, som är underställd riksdagen. Utskottet fäster sig vid att vissa för informationsförvaltningen och informations-systemen centrala begrepp inte definieras i lagförslagen. Dessutom anser det att relationen mellan bestämmelser som grundar sig på lag och på förordning förefaller oklar.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslag 1 mot grundlagens 121 § om kommu-

nernas självstyrelse och 123 § om universitetens självstyrelse. Regeringens åsikt är att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Propositionens huvudsakliga syfte är enligt motiven (s. 17) att förstärka finansministeriets ställning och öka dess behörighet och ansvar som styrande myndighet när det gäller interoperabiliteten inom den offentliga förvaltningens informationsförvaltning. Om lagförslagen går igenom får finansministeriet en behörighet att styra informationsförvaltningen som sträcker sig över förvaltnings- och ansvarsområdena och omfattar hela den offentliga förvaltningen. Genom en sådan heltäckande och samordnad styrning och effektivare informationsstyrning är det möjligt att sprida bästa praxis och minska överlappande arbete.

Utskottet framhåller att det som läggs fram nedan visar att propositionen företräder en alltför ensidig syn på den organisatoriska mångfalden i den offentliga förvaltningen. I och för sig är det bra att sträva efter kompatibla och interoperabla informationssystem. Men de kan i många fall åstadkommas genom ömsesidigt myndighetssamarbete. En sådan frivillig samordning respekterar också myndigheternas särskilda organisationsformer och eventuella lagfästa särställning bättre än bindande styrning.

Under behandlingen har utskottet också fäst sig vid den för lagstiftning långt ifrån typiska och i högsta grad tekniska begreppsapparaten i lagförslag 1. Begreppen definieras inte i lagförslaget och därmed blir det mycket svårt att gestalta innehållet. I propositionens motivering är begrepps innehållet nog redovisat. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet bör förse lagen med en särskild paragraf med begreppsdefinitioner för att göra den begripligare.

Lagens syfte

Syftet med de föreslagna lagarna är att den offentliga förvaltningen ska fungera effektivare och att offentliga tjänster och deras tillgänglighet ska bli bättre. För det ändamålet ska det föreskrivas om hur informationsförvaltningen ska styras och informationssystemens interoperabilitet främjas och säkerställas. Enligt motiven till lagförslag 1 (s. 27) avses med informationsförvaltning sådana informations- och kommunikationstekniska funktioner som ska stödja och utveckla myndigheternas arbete. Med interoperabilitet avses i sin tur att informationssystemen är tekniskt och innehållsmässigt interoperabla med andra myndigheters system inom den offentliga förvaltningen när de utnyttjar samma information.

Propositionen avser alltså att undanröja existerande tekniska hinder och problem när det gäller att producera myndighetstjänster och bevilja förmåner. Syftet är i sig mycket lovvärt. Nackdelen är enligt motiven (s. 27) att lagförslag 1 och förordningar som utfärdas med stöd av det begränsar de offentliga förvaltningsmyndigheternas behörighet att besluta om den del av informationsförvaltningen som med tanke på tjänsternas kvalitet och en effektivare förvaltning lämpligen bör genomföras samordnat.

Det är således viktigt att se på lagförslagets tillämpningsområde. I 3 § definieras statliga myndigheter och myndigheter inom den offentliga förvaltningen. Tillsammans svarar definitionerna i långa stycken mot definitionen av en myndighet i 4 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Utskottet har nyligen i ett annat sammanhang sett det som ett problem att ett begrepp som formulerats enkom för ett visst syfte tas in som sådant i en lag som tjänar ett helt annat syfte (se GrUU 38/2010 rd). Begreppet myndighet har med grundlagsut-

skottets medverkan (se GrUU 43/1998 rd) fått en betydligt bredare innebörd i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet än det begrepp som används i allmänspråket och i juridiken för att kravet i grundlagens 12 § 2 mom. på att myndighetshandlingar ska vara offentliga ska uppfyllas så väl som möjligt i alla de fall som involverar utövande av offentlig makt (se RP 30/1998 rd och RP 309/1993 rd). Nu används det breda myndighetsbegreppet för att ange vem som i praktiken omfattas av finansministeriets styrbefogenhet.

Lagens tillämplighet på olika aktörer

Domstolar och andra rättskipningsorgan. Enligt 3 § 1 mom. 1 b punkten i lagförslag 1 ska lagen också tillämpas på domstolar och andra rättskipningsorgan. Förslaget är betydelsefullt med tanke på 3 § 3 mom. i grundlagen, som föreskriver att den dömande makten utövas av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. I förarbetena till grundlagen står det att med domstolarnas oberoende avses att domstolarna i sin rättskipningsverksamhet ska vara oberoende av inflytande från annat håll (RP 1/1998 rd, s.77). Den styrning som avses i lagförslaget gäller inte ens indirekt rättskipningen utan blott och bart tekniska aspekter av informationsförvaltningen. Utskottet hänvisar till att det för någon tid sedan inte såg det som ett problem för domstolarnas oberoende att det lagstiftas genom en vanlig lag om en skyldighet för dem att informera om vissa avgöranden (se GrUU 39/2009 rd). Det är inget konstitutionellt problem att lagen blir tillämplig på en styrning som begränsar sig till domstolarnas administrativa uppgifter. Men det bör finnas en särskild bestämmelse om avgränsningen i lagen.

Myndigheterna i landskapet Åland. Utifrån samma 3 § 1 mom. 1 d punkt avses med statliga myndigheter också myndigheterna i landskapet Åland när de i landskapet sköter uppgifter som hör till riksmyndigheterna. I 120 § i grundlagen sägs det att landskapet Åland har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. I 32 § 1 mom. i självstyrelselagen sägs det i sin tur att uppgifter som hör till riksförvaltningen med landskapsregeringens samtycke kan överföras för viss tid eller tills vidare på en landskapsmyndighet genom en s.k. överenskommelseförordning. En överföring i ett enskilt fall grundar ändå inte någon allmän rätt att styra landskapsmyndigheternas arbetsmetoder när de sköter uppgifter av detta slag. Därmed står den föreslagna punkten i strid med självstyrelselagen för Åland. Bestämmelsen måste utgå ur lagförslaget.

Kommunala myndigheter. Myndigheter inom den offentliga förvaltningen i 3 § 1 mom. 2 b punkten i lagförslag 1 täcker också in kommunala myndigheter. Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 121 § i grundlagen. Där sägs att Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelsen grundar sig på etablerad praxis i grundlagsutskottet redan från regeringsformens tider att man med den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen avser att kommuninvånarna har rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. I självstyrelsen ingår bland annat kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (RP 1/1998 rd, s. 175). Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (se t.ex. GrUU 37/2006 rd, GrUU 22/2006 rd och GrUU 65/2002 rd).

I ett annat sammanhang har utskottet ansett det fullt möjligt till exempel att statsrådet trots den kommunala självstyrelsen beslutar om villkoren för samarbetet mellan kommunerna inom samma räddningsområde, om kommunerna inte inom lagfäst tid når en överenskommelse om samarbetet (se GrUU 32/2001 rd). Det nu aktuella lagförslaget innebär ett ingrepp i den kommunala förvaltningen som knappast ens kan jämföras med detta. Att till exempel finansministeriet får befogenhet att styra samordningen av informationssystemen kan motiveras med att kommunerna nuförtiden producerar merparten av olika välfärdstjänster, som inom social- och häl-

sovården och den grundläggande utbildningen. Det är angeläget att kunna ordna samarbetet mellan kommuner eller mellan stat och kommuner i sådana frågor utan onödiga tekniska hinder. Då kan man anse att de statliga myndigheternas styrbefogenheter främjar till exempel de sociala rättigheterna i grundlagens 19 § och de kulturella rättigheterna i 16 § 1 mom. på det sätt som 22 § föreskriver.

Lagförslaget strider således inte i sig mot den grundlagsfasta kommunala självstyrelsen, anser utskottet. Men av orsaker som hänger samman med grundlagens 121 § 1 mom. måste det styrande inflytandet över kommunerna avgränsas i lagen till att gälla bara kommunernas lagfasta uppgifter. Det är också syftet enligt motiven till lagstiftningsordningen (s. 39). En sådan avgränsning är också ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Folkpensionsanstalten och andra självständiga offentligrättsliga inrättningar. Med myndigheter inom den offentliga förvaltningen avses enligt 3 § 1 mom. 2 c punkten i lagförslag 1 också bland annat Folkpensionsanstalten. Folkpensionsanstalten nämns särskilt i 36 § 1 mom. i grundlagen, där det står att riksdagen väljer fullmäktige att övervaka Folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet enligt vad som närmare bestäms genom lag. I motiven till grundlagsreformen (se RP 1/1998 rd, s. 90) nämns det att när folkpensionssystemet infördes på 1930-talet ansågs reformen så viktig att man partiellt ville skilja anstaltens förvaltning från den övriga förvaltningen och underställa den riksdagens tillsyn. Grundlagsutskottet har karakteriserat Folkpensionsanstaltens ställning som att anstalten är en självständig offentligrättslig inrättning som "exempelvis står utanför den styrning och övervakning statsrådet utövar över sina underlydande ämbetsverk" (se GrUU 7/2001 rd). På grund av anstaltens ställning anser grundlagsutskottet att Folkpensionsanstalten måste undantas från lagens tillämpning om lagen ska behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Folkpensionsanstaltens informationssystem måste utan tvivel redan av praktiska skäl vara interoperabla med

informationssystemen inom statsförvaltningen och vid de kommunala myndigheter som har hand om välfärdstjänster. Den nödvändiga samordningen med den övriga förvaltningen kan enligt utskottets uppfattning åstadkommas med andra metoder än bindande styrning från finansministeriets sida.

Också Finlands Bank nämns särskilt i grundlagen. Utifrån 91 § 1 mom. i grundlagen står Finlands Bank under riksdagens garanti och vård enligt vad som bestäms genom lag. Uttrycket "under riksdagens vård" har tolkats som att det avser att Finlands Bank är oavhängig i förhållande till regeringen och att den inte är anknuten till den ordinarie statsförvaltningen (RP 1/1998 rd och GrUU 5/1997 rd). I andra meningen i 1 § 1 mom. i lagen om Finlands Bank (214/1998) sägs det att Finlands Bank är en oavhängig offentligrättslig inrättning. Bankens oavhängighet av statsrådet accentueras dessutom genom att den ingår i Europeiska centralbankssystemet enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Därmed anser utskottet att Finlands Bank måste uteslutas från lagens tillämpning om lagförslag 1 ska behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Universiteten. Till myndigheter inom den offentliga förvaltningen räknas också universiteten enligt 3 § 1 mom. 2 b punkten i lagförslag 1. Utifrån 123 § 1 mom. i grundlagen har universiteten självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Med självstyrelse avses i förarbetena till grundlagen framför allt att universitetens egna förvaltningsmyndigheter bestämmer om universitetens interna förvaltning, med vissa i lag angivna begränsningar, inte de statliga allmänna förvaltningsmyndigheterna. När utskottet behandlade den gällande universitetslagen hänvisade det till den juridiska litteraturen¹, där universitetens självstyrelse har ansetts vara uppdelad i två: autonomi i forskning och undervis-

¹ Se Kaarlo Tuori: *Sivistykselliset oikeudet, i verket Hallberg, Pekka m.fl. (red.): Perusoikeudet, Helsinki 1999, s. 529.*

ning och ekonomisk-administrativ autonomi. Den ekonomisk-administrativa autonomin innebär att universiteten själva får tillsätta sina administrativa organ, som beslutar om universitetens interna administration. Till det här området av självstyrelsen hör också rätten till intern normgivning. Universitetens självstyrelse har ytterligare stärkts genom att de omvandlats från statliga ämbetsverk till fristående juridiska personer (se GrUU 11/2009 rd).

Som utskottet ser det har universiteten inte något sådant samband med det statliga förvaltningsmaskineriet att det skulle finnas ens starka samhälleliga argument för att de ska omfattas av lagens tillämpning. Utskottets bedömning är att behoven inom universitetens informationsförvaltning framför allt gäller hur forskning och undervisning och internationellt forskningssamarbete lämpligast kan genomföras.

Av skäl som hänger samman med 123 § i grundlagen ser utskottet det som nödvändigt att universiteten undantas från tillämpningen av lagförslag 1. Det är villkoret för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Riksdagens ämbetsverk och inrättningar. Med myndigheter inom den offentliga förvaltningen avses enligt 3 § 1 mom. 2 d punkten i lagförslag 1 också riksdagens ämbetsverk och inrättningar. Utskottet vill för det första påpeka att riksdagen formellt inte längre har några inrättningar. I 2 § i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003) sägs det att riksdagens ämbetsverk är riksdagens kansli och riksdagens justitieombudsmans kansli samt statens revisionsverk och forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor (Utrikespolitiska institutet) som finns i anknytning till riksdagen. Forskningsinstitutet är enligt 1 § i den behöriga lagen (544/2006) oavhängigt. Statens revisionsverk nämns särskilt i 90 § 2 mom. i grundlagen och där betonas verkets oavhängighet. Riksdagens justitieombudsman är den nästhögsta laglighetsövervakaren och redan på grund av uppdragets natur oavhängig av styrning utifrån. I sista hand handlar det emellertid här om en institutionell lösning

som går tillbaka till 2 § i grundlagen. Den utgör en av grundbultarna i vårt statskick, nämligen att det görs åtskillnad mellan det högsta statsorganet riksdagen, som utövar den lagstiftande makten och fattar beslut om statsfinanserna, och statsrådet som utövar regeringsmakten. Enligt utskottets mening skulle det klart strida mot denna grundprincip om informationsförvaltningen vid riksdagens ämbetsverk styrdes av finansministeriet. Det betyder att lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning bara om riksdagens ämbetsverk och inrättningar stryks i lagförslag 1.

Riksdagen och statsrådet eftersträvar självfallet i gott samarbete största möjliga och smidiga interoperabilitet för sina informationssystem också utan att denna lag behöver tillämpas. I sitt betänkande om regeringens åtgärdsberättelse 2008 tog utskottet upp frågan och menade att statsrådets och riksdagens dokumentsystem måste göras interoperabla och kompatibla för att lagstiftningsdokument på ett tillförlitligt sätt kan skickas mellan statsrådet och riksdagen också i elektronisk form (se GrUU 1/2010 rd). Följaktligen godkände riksdagen ett uttalande i saken på förslag av utskottet (RSv 5/2010 rd).

Enskilda personer. Slutligen avses med myndigheter inom den offentliga förvaltningen enligt 3 § 1 mom. 2 e punkten i lagförslag 1 enskilda personer när de utövar offentlig makt. Därför hänvisar utskottet till 80 § 1 mom. i grundlagen, som säger att det ska utfärdas bestämmelser genom lag om grunderna för individens skyldigheter. Enligt det nu aktuella lagförslaget kommer finansministeriets styrning i praktiken att införas genom förordning. Problemet konkretiseras till exempel i 8 § 1 mom. Utskottet påminner att det har brukat anse att 80 § 1 mom. i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena (se t.ex. GrUU 44/2010 rd och GrUU 17/2010 rd).

Lagförslag 1 kan i det närmaste karaktäriseras som en generös ramlag och därför är det osannolikt att villkoren i 80 § 1 mom. uppfylls. Den bästa lösningen i konstitutionellt hänseende

de är alltså att enskilda personer undantas från lagens tillämpning.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Enligt 6 § i lagförslag 1 får finansministeriet besluta att "en rekommendation som delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen utfärdar när det gäller den gemensamma övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter ska vara standard för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen". En standard är ännu inte juridiskt bindande. Utifrån 4 § 2 mom. får bestämmelser utfärdas genom förordning av statsrådet om den gemensamma övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen enligt standarden i 6 §, till den del det är fråga om informations-, system- och teknikarkitektur, och om innehållet i de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter.

Utskottet noterar att man här åtminstone uttrycksmässigt binder statsrådets befogenhet att utfärda förordningar vid finansministeriets beslut. Det är inte lämpligt med hänsyn till statsrådets konstitutionella ställning. Följaktligen vill utskottet att bestämmelsens lydelse ses över till exempel så att det genom förordning av statsrådet får utfärdas bestämmelser om "den övergripande arkitektur för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som grundar sig på standarden i 6 § ...".

I 9 § 2 mom. i samma lagförslag heter det att bestämmelser får utfärdas "genom förordning av statsrådet eller ministeriet" om "den tid efter ikraftträdandet av de förordningar som avses i 4 och 8 § inom vilken informationssystemen inom den offentliga förvaltningens myndigheter ska överensstämma med de krav på interoperabilitet enligt 4 och 8 § om vilka föreskrivs genom förordning av statsrådet eller ministeriet".

Utskottet anser att det står i strid med utgångspunkterna i 80 § 1 mom. i grundlagen att statsrådets och ministeriets befogenhet att utfär-

da förordningar jämföras på detta sätt, eftersom författningsmakt kan delegeras till ett ministerium närmast när det är fråga om klart tekniska bestämmelser som lämpar sig för den verkställande makten (se RP 1/1998 rd). Därför är villkoret för vanlig lagstiftningsordning att det i bestämmelserna görs lämplig åtskillnad mellan bemyndigandebefogenheterna. Avsikten är förmodligen att det föreskrivs om en fråga som avses i 9 § 2 mom. genom förordning av statsrådet när det gäller 4 § och genom förordning av ministeriet när det gäller 8 §.

Egendomsskyddet

Föreslagna 9 § 2 mom. innebär åtminstone i teorin en sådan möjlighet att en myndighet blir tvungen att säga upp ett tjänsteupphandlingsavtal när den i förordningen föreskrivna tiden löper ut. Det framgår av propositionens motivering (s. 6) att det kännetecknande för kommunernas informationsförvaltning är att lösningarna köps från enskilda aktörer på marknaden. Avsikten enligt motiven till 9 § 2 mom. (s. 35) är vidare att de ändringar som måste göras i informationssystemen på grund av förpliktelse i lagen ska kunna genomföras som ett led i informationssystemens normala livscykel och utvecklings- och finansieringsplan. Samma utgångspunkt återfinns i början av kapitlet om propositionens konsekvenser (s. 19).

Grundlagsutskottet har flera gånger gjort en bedömning av retroaktiva ingrepp i avtalsförhållanden i lagstiftningsväg (se t.ex. GrUU 41/2010 rd och samlat GrUU 36/2010 rd). Grundlagskyddet för egendom gäller också kontinuiteten i avtalsförhållanden, trots att förbudet mot att retroaktivt göra ingrepp i avtalsförhållanden inte är en absolut regel enligt utskottets tolkningspraxis. Skyddet för kontinuiteten i förmögenhetsrättsliga rättshandlingar bottnar i tanken att skydda rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor. Grundlagsutskottet har brukat anse att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållandet är bestående och att dessa frå-

gor därför inte kan regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad.

I ljuset av propositionens motivering är tanken bakom 9 § ändå inte att ingripa i befintliga avtalsförhållanden under pågående avtalsperiod. Därför anser utskottet att det av skäl som går tillbaka till grundlagens 15 § 1 mom. är motiverat att det också i 9 § tas in en liknande övergångsbestämmelse som i 13 § 3 mom. eller att bemyndigandet i 9 § 2 mom. flyttas till 13 § 3 mom. och att formuleringen i den övergångs-

bestämmelsen också gäller tidsgränserna i 9 § 2 mom.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 3 och 9 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 2 december 2010

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
ers. Heli Järvinen /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.