

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen och till lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen och till lagar som har samband med den (RP 31/2023 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Satu-Maaria Natunen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Virpi Koivu, justitieministeriet
- dataombudsman Anu Talus, Dataombudsmannens byrå.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- professor Olli Mäenpää.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens utgångspunkter

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen, som samlar elva självständiga myndigheter som finns i anslutning till justitieministeriet eller inom dess förvaltningsområde. Enligt propositionen blir myndigheterna en del av ämbetsverket, men de behåller sin självständighet och sitt nuvarande uppgiftsområde. Vid ämbetsverket finns dessutom en enhet för administrativa tjänster som sköter myndigheternas gemensamma stöd- och förvaltningstjänster. Avsikten är bland annat att minska överlappande administrativt arbete och frigöra resurser för myndigheternas substansarbete.

Förvaltningsutskottet påpekar att den föreslagna ämbetsverksstrukturen avviker från vad som rekommenderas i fråga om statliga ämbetsverk. Den exceptionella ansvarsfördelning samt styr-

Utlåtande FvUU 20/2023 rd

nings- och ledningsstruktur som föreslås för Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen grundar sig på särarten hos de myndigheter som hör till ämbetsverket.

De utgifter som enligt propositionsmotiven följer av propositionen har att göra med inrättandet av den föreslagna nya bokföringsenheten, inrättandet av den föreslagna enheten för administrativa tjänster vid det nya verket och utformandet av dess uppgifter. Enligt en preliminär uppskattning uppgår ändringskostnaderna av engångsnatur till sammanlagt cirka 430 000 euro 2024. Bestående utgifter föränleds av utvecklandet och centraliseringen av myndigheternas gemensamma administrativa stödtjänster samt skötseln av dem vid enheten för administrativa tjänster. Det inrättas sju nya tjänster vid enheten för administrativa tjänster, och enhetens sammanlagda bestående utgifter uppgår till cirka 1 miljon euro. Av dem utgör personalkostnaderna cirka 560 000 euro, köp av tjänster från Serviceenheten cirka 350 000 euro och övriga köptjänster samt enhetens övriga utgifter cirka 105 000 euro.

Syftet med propositionen är att effektivisera funktionerna och uppnå synergieffekter och stor-driftsfördelar. Förvaltningsutskottet förhåller sig dock mycket avvaktande till att inrättandet av ett nytt ämbetsverk och sju nya tjänster skulle vara det effektivaste sättet att förbättra produktiviteten inom den offentliga sektorn. Av den utredning som utskottet fått framgår inte vilken effektiviseringspotential det föreslagna ämbetsverket i verkligheten har. Utöver kostnader av engångsnatur och bestående utgifter uppstår också olika dolda kostnader.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den. Enligt regeringens proposition ska finansieringen genomföras inom ramen för statsfinanserna och anslagen enligt statsbudgeten, vid behov genom en omfördelning av anslagen. Utskottet betonar dock att finansieringen av specialmyndigheternas kärnverksamhet bör tryggas.

Förvaltningsutskottet granskar propositionen nedan till den del den gäller dataombudsmannen. Riksdagen godkände i samband med stiftandet av dataskyddslagen (1050/2018) utifrån förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 13/2018 rd) ett uttalande, enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen utreder huruvida organisationen för tillsynsmyndigheten för dataskyddet bör utvecklas som ett ämbetsverk och vid behov bereder relevanta lagändringar i ärendet. Frågor som bör beaktas när organisationen utvecklas är bland annat bestämmande av administrativa påföljdsavgifter i verkets kollegiala organ och kraven i EU:s dataskyddsförordning om tillsynsmyndighetens självständighet och oberoende (RP 9/2018 rd—RSv 108/2018 rd).

Av propositionsmotiven framgår att det åren 2019—2020 har gjorts två utredningar om att administrativt samla små och funktionellt självständiga myndigheter inom justitieministeriets förvaltningsområde. I utredningarna har det lyfts fram olika modeller för genomförandet av detta. En modell utgår från ett så kallat moderämbetsverk, där dataombudsmannens byrå bildar ett ämbetsverk vars förvaltningsenhet producerar vissa förvaltnings- och stödtjänster för alla fristående myndigheter. Enligt en annan modell inrättas ett servicecenter där specialmyndigheterna fortfarande har sina egna organisationer och servicecentret utgör en helt fristående organisation från specialmyndigheterna. Därtill har man lyft fram den modell med ett ämbetsverk som nu föreslås i propositionen. Av propositionsmotiven framgår inte att man i utredningarna separat skulle ha utrett ett alternativt där organisationen för tillsynsmyndigheten för dataskyddet utvecklas som ett

Utlåtande FvUU 20/2023 rd

ämbetsverk. Som ett indirekt resultat av utredningarna kan det dock anses att det inte finns tillräckligt vägande skäl för en sådan organisation i form av ett ämbetsverk.

Särskilda krav på dataombudsmannen

Enligt artikel 51.1 i EU:s allmänna dataskyddsförordning¹ ska varje medlemsstat se till att en eller flera oberoende myndigheter ansvarar för att övervaka tillämpningen av förordningen. Dataombudsmannen är enligt 8 § i dataskyddslagen tillsynsmyndighet i Finland. Dataombudsmannen finns i anslutning till justitieministeriet och är självständig och oberoende i sin verksamhet. En motsvarande bestämmelse ingår i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018, dataskyddslagen avseende brottmål), genom vilken dataskyddsdirektivet avseende brottmål har genomförts nationellt². Oberoende är ett krav som grundar sig på EU:s dataskyddslagstiftning (artikel 54 i dataskyddsförordningen, artikel 42 i dataskyddsdirektivet avseende brottmål). Kravet på oberoende för den myndighet som övervakar skyddet av personuppgifter ingår också i artikel 8.3 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i artikel 16.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Oberoende förutsätts också i Europarådets konvention 108.

Enligt EU:s dataskyddslagstiftning ska varje tillsynsmyndighets ledamot eller ledamöter i utförandet av sina uppgifter och utövandet av sina befogenheter stå fria från utomstående påverkan, direkt såväl som indirekt, och får varken begära eller ta emot instruktioner av någon. Också Europeiska unionens domstol har ansett det viktigt för säkerställandet av oberoendet att utomstående vare sig direkt eller indirekt kan påverka tillsynsmyndighetens beslut. Till exempel kan förhållandet mellan chefer och underställda mellan en ombudsman och en myndighet inom centralförvaltningen äventyra oberoendet. Den tillsyn som en tillsynsmyndighet utövar ska vara objektiv, effektiv och tillförlitlig.

Vid bedömningen av hur de bestämmelser som föreslås i propositionen påverkar dataombudsmannens oberoende är det bland annat viktigt att utreda om de föreslagna bestämmelserna inverkar på de uppgifter och befogenheter som det föreskrivs om i EU:s dataskyddsförordning och i dataskyddslagen som kompletterar den samt i dataskyddslagen avseende brottmål. Förvaltningsutskottet noterar att det i propositionen inte föreslås att sådana uppgifter eller befogenheter som föreskrivs i den allmänna dataskyddslagstiftningen ska överföras till det nya ämbetsverket. Enligt 2 § i lagförslag 1 utfärdas särskilda bestämmelser om specialmyndigheterna och deras ställning, uppgifter och behörighet. Formuleringen "särskilda bestämmelser" hänvisar i fråga om dataombudsmannen till ovan nämnda lagstiftning.

EU:s dataskyddslagstiftning kräver också att tillsynsmyndigheten säkerställs de personella, tekniska och finansiella resurser samt de lokaler och den infrastruktur som behövs för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter, inklusive inom ramen för det ömsesidiga biståndet, samarbetet och deltagandet i Europeiska dataskyddsstyrelsens verksamhet. I dataskyddslagstiftningen finns dock inga närmare bestämmelser om hur detta tekniskt ska genomföras. Till det nya ämbetsverket överförs enligt propositionen endast sådana administrati-

1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679

2 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680

Utlåtande FvUU 20/2023 rd

va stödtjänster som vanligtvis är desamma oberoende av myndighet och som stöder myndigheterna i deras uppgifter. Däremot inverkar de inte på vilket sätt dataombudsmannen sköter sina uppgifter eller utövar sina befogenheter och ingriper inte i uppgifternas eller befogenheternas innehåll. Utskottet konstaterar att antalet ärenden som anhängiggörs hos dataombudsmannen ökar till följd av bland annat de nya tillsynsuppgifter som digitaliseringen kräver samt av medborgarnas ökade medvetenhet om integritetsskydd. Utskottet anser det nödvändigt att det säkerställs att dataombudsmannens byrå har tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser också efter reformen (se FvUB 2/2023 rd—B 14/2023 rd).

Enligt EU:s dataskyddslagstiftning ska en medlemsstat säkerställa att varje tillsynsmyndighet väljer och förfogar över egen personal, som ska ta instruktioner uteslutande från den berörda tillsynsmyndighetens ledamot eller ledamöter. Propositionen påverkar inte dessa aspekter. Enligt övergångsbestämmelsen i lagförslag 1 övergår tjänsterna och tjänsteförhållandena för viss tid, samt personerna som tillsatts för dem, vid ikraftträdande av lagen till det ämbetsverk som inrättas så att de blir tjänster och personal vid den specialmyndighet där de var vid övergångstidpunkten, det vill säga precis före ikraftträdandet. Tjänsterna blir således inte ämbetsverkets gemensamma tjänster. Det är förenligt med bestämmelsen i lagförslagets 2 § 3 mom., enligt vilket nya tjänster som berör specialmyndigheten inrättas vid specialmyndigheten. Tjänster kan inte överföras från en enhet till en annan med andra befogenheter än de som anges i lag. Bestämmelser om detta finns i statstjänstemannalagen (750/1994) och i statstjänstemannaförordningen (971/1994) som utfärdats med stöd av den. Enligt 3 § 2 mom. i statstjänstemannaförordningen fattar justitieministeriet beslut om inrättande, indragning och ändring av tjänster vid specialmyndigheterna. Rättsläget förändras inte till denna del.

Dessutom ska varje medlemsstat i enlighet med dataskyddslagstiftningen säkerställa att varje tillsynsmyndighet blir föremål för finansiell kontroll, utan att detta påverkar tillsynsmyndighetens oberoende och att de förfogar över en separat, offentlig årsbudget som kan ingå i den övergripande statsbudgeten eller nationella budgeten. I propositionen görs inga ändringar i fråga om att det i budgetpropositionen årligen föreslås ett anslag för dataombudsmannen, vilket också är kopplat till miniminivån för anslaget i resultatstyrningen mellan ministeriet och ombudsmannen. Utöver budgetpropositionerna är de årliga resultatavtalen inklusive uppgifterna om anslag offentliga handlingar. Dataombudsmannen sköter också i fortsättningen själv sina resultatförhandlingar.

Utskottets uppfattning är att dataombudsmannen med stöd av det som sägs ovan fortfarande har rätt att besluta bland annat om användningen och allokeringen av sina resurser, utnämningen av personal, personalstrukturen och personalpolitiken. Utskottet konstaterar också att EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig rätt och att artikel 52 om oberoende inte medger något nationellt handlingsutrymme.

I lagförslag 6 i propositionen föreslås det att ordalydelsen i 8 § 1 mom. i dataskyddslagen ändras så att dataombudsmannen i fortsättningen finns "inom justitieministeriets förvaltningsområde" och inte "i anslutning till justitieministeriet". Utskottet anser att den föreslagna ändringen förtydligar dataombudsmannens oberoende ställning.

Utlåtande FvUU 20/2023 rd

Befogenheter för enheten för administrativa tjänster

I lagförslag 1 föreslås det i 3 § bestämmelser om uppgifterna för enheten för administrativa tjänster och i 8 § bestämmelser om beslutanderätten för direktören för enheten för administrativa tjänster. Enligt uppgift sträcker sig befogenheterna för ämbetsverkets enhet för administrativa tjänster endast till sådana administrativa ärenden som kan skötas utanför myndigheten. Samma administrativa tjänster som i nuläget produceras för myndigheterna vid justitieministeriet och vissa andra ämbetsverk kommer i fortsättningen att produceras vid enheten för administrativa tjänster. Myndigheterna kan själva besluta om de vill använda andra administrativa tjänster som enheten för administrativa tjänster producerar. Av propositionen framgår dock inte vilka dessa andra tjänster är.

Enligt erhållen utredning begränsas befogenheterna för direktören för enheten för administrativa tjänster genom bestämmelser i lag och i den förordning som bereds så att de endast omfattar ärenden som hör till enhetens uppgiftsområde. Ämbetsverket har ingen sådan chef vars befogenheter på något sätt sträcker sig till dataombudsmannens ansvarsområde. Dataombudsmannen kommer inte heller att ha någon i överordnad ställning vid ämbetsverket som utövar arbetslednings- och tillsynsmakt över dataombudsmannen. Det är också i fortsättningen endast dataombudsmannen som har bestämmande inflytande i fråga om sin personal. Dataombudsmannen kommer även i fortsättningen att utarbeta sin egen arbetsordning och planera sin egen organisation samt förhandla om sina anslag och besluta hur de används. Dataombudsmannen fungerar även utåt på samma sätt som tidigare, inte som en del av ett ämbetsverk för specialmyndigheter.

Förvaltningsutskottet fäster uppmärksamhet vid ordalydelsen i 8 § 1 mom. 1 punkten i lagförslag 1, enligt vilken direktören för enheten för administrativa tjänster avgör ärenden som gäller ekonomistadgan samt organiseringen och fullgörandet av bokföringsenhetens uppgifter. Denna formulering kan förstås så att den i praktiken ger direktören behörighet också i anslutning till genomförandet av myndigheternas verksamhet. Förvaltningsutskottet föreslår att lagutskottet bedömer om formuleringen om avgöranderätten för direktören för enheten för administrativa tjänster behöver ändras så att den i stället för enheten för administrativa tjänster gäller bokföringsenheten, eller preciseras på något annat sätt.

Enligt den utredning som utskottet fått är ämbetsverkets organisationsmodell inte sådan att ämbetsverkets enhet för administrativa tjänster har befogenheter att planera och organisera myndigheternas verksamhet. Direktören för enheten för administrativa tjänster ansvarar inte för resultatet av myndigheternas verksamhet eller för att deras mål för verksamheten uppnås. Följaktligen kan det enligt utskottets uppfattning inte förekomma någon styrning eller övervakning där den styrning som justitieministeriet utövar i förhållande till enheten för administrativa tjänster skulle återspeglas i förhållandet mellan enheten för administrativa tjänster och dataombudsmannen. Det sker inga ändringar i justitieministeriets resultatstyrning i förhållande till dataombudsmannen.

Specialmyndighetens oberoende bör också granskas ur praktisk synvinkel. Till exempel anges det i 8 § 1 mom. 2 punkten i lagförslag 1 att direktören för enheten för administrativa tjänster avgör ärenden som gäller genomförande av de tjänster som enheten för administrativa tjänster tillhandahåller, gemensam upphandling och avtal om dessa. Exempelvis upphandling hör till de ärenden där åtminstone styrgruppen eller den berörda myndigheten bör höras. Förvaltningsutskottet

Utlåtande FvUU 20/2023 rd

fäster till denna del särskild uppmärksamhet vid upphandlingar av informationssystem, som till exempel är förknippade med särskilda säkerhetskrav i anslutning till myndigheternas verksamhet. Enligt utskottet är möjligheten att besluta om och påverka upphandlingar som gäller informationssystem en väsentlig del av myndigheternas oberoende.

Utskottet anser att man i samband med den nya ämbetsverksmodellen ytterligare bör se över den juridiska ansvarsfördelningen mellan specialmyndigheterna och enheten för administrativa tjänster och vid behov förtydliga den. Det bör också eftersträvas att rollerna och ansvarsområdena för enheten för administrativa tjänster, justitieministeriet och tjänsteproducenterna görs så tydliga och fungerande som möjligt. Dessutom framgår det av propositionsmotiven (s. 37) att specialmyndigheterna ska ha kvar funktioner som har karaktären av stödfunktioner men som på grund av självständigheten och oberoendet eller av ändamålsenlighetsskäl ska förbli myndigheternas egna uppgifter. Utskottet anser att de funktioner som myndigheten håller kvar som sina egna måste identifieras och specificeras var för sig.

Bestämmande av påföljdsavgifter i det kollegiala organet

I 24 § 1 mom. i dataskyddslagen anges att beloppet av den administrativa sanktionsavgiften (administrativ påföljdsavgift) enligt artikel 83 påförs av ett påföljdskollegium som dataombudsmannen och de biträdande dataombudsmännen bildar tillsammans. Paragrafen innehåller bestämmelser om kollegiets beslutsförfarande där beslut om påföljdsavgifter fattas efter föredragning. Bestämmelserna som gäller påföljdskollegiet fogades till lagförslaget när lagförslaget redan hade lämnats till riksdagen för behandling, och i dem beaktades särskilt grundlagsutskottets anmärkningar (GrUU 14/2018 rd, GrUU 24/2018 rd). Grundlagsutskottet ansåg då vid bedömningen av förvaltningsutskottets utkast till betänkande att de bestämmelser som förvaltningsutskottet föreslår i huvudsak kan anses uppfylla minimikraven, men slutresultatet kan inte anses vara optimalt med avseende på 21 § i grundlagen. Ett påföljdskollegium med tre tjänstemän kan i och för sig anses vara ett kollegialt organ. Grundlagsutskottet ansåg dessutom att den föreslagna bestämmelsen om beslutsförfarandet uppfyllde kraven (GrUU 24/2018 rd, s. 3). Den aktuella propositionen påverkar inte de gällande bestämmelserna om påförande av administrativa påföljdsavgifter.

Påförande av administrativa påföljdsavgifter är en sådan befogenhet som förutsätts i artikel 58.2 i dataskyddsförordningen och som varje tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförordningen ska ha, utöver de andra korrigerande befogenheter som föreskrivs i den artikeln. I dataskyddsdirektivet avseende brottmål förutsätts inga befogenheter som gäller påförande av administrativa påföljder, utan påföljdssystemet överläts till alla delar för nationell prövning. I den aktuella propositionen har man gått in för att föreslå ett separat ämbetsverk som också ska samla administrativa stöduppgifter för de ombudsmän som hör till justitieministeriets förvaltningsområde. Med beaktande av bestämmelserna i dataskyddsförordningen och de krav på oberoende som ställs på dataombudsmannen är det inte möjligt att till det föreslagna ämbetsverket överföra uppgifter som gäller påförande av administrativa påföljdsavgifter. I propositionen föreslås därför inte heller några ändringar i bestämmelserna om påföljdskollegiet. Utskottet anser att det är motiverat.

Utlåtande FvUU 20/2023 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 15.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mauri Peltokangas saf
vice ordförande Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Otto Andersson sv
medlem Petri Honkonen cent
medlem Juha Hänninen saml
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Mira Nieminen saf
medlem Eemeli Peltonen sd
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Paula Werning sd
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Ben Zyskiewicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.