

RP 141/2016 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statskontoret

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om statskontoret kompletteras med bestämmelser enligt vilka statskontoret ska kunna delegera sådana uppgifter av biträdande art som hänför sig till de uppgifter som föreskrivits för statskontoret till privata aktörer. De biträdande uppgifterna är rutinmässiga assisterande stöduppgifter som inte innebär betydande utövning av offentlig makt. Dessutom tas det in bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar för dem som arbetar med sådana uppgifter.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2017.

MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

Bestämmelser om Statskontorets verksamhet finns i lagen om statskontoret (305/1991) och i statsrådets förordning om statskontoret (1155/2002).

Det föreslås att en ny 4 a § fogas till lagen om statskontoret. Enligt 1 mom. ska Statskontoret kunna delegera sådana uppgifter av biträdande art som hänför sig till de uppgifter som föreskrivits för Statskontoret till privata aktörer. De biträdande uppgifterna är rutinemässiga assisterande stöduppgifter om inte innebär betydande utövning av offentlig makt. En bestämmelse med samma innehåll finns redan i 2 b § i lagen om Skatteförvaltningen (503/2010). Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. I lagstiftningen om Statskontoret finns inga bestämmelser om rätten att delegera uppgifter till privata aktörer.

Enligt lagförslaget ska Statskontoret ha rätt att till privata aktörer delegera sortering och lagringsuppgifter i anslutning till mottagningen av handlingar som kommer in till Statskontoret. Med lagringsuppgifter avses optisk inläsning och skanning av handlingar samt manuell lagring i Statskontorets datasystem av de uppgifter som ingår i handlingarna. Delegeringen innefattar också sändning av Statskontorets beslut och andra handlingar från Statskontoret till mottagarna antingen per post eller genom ett elektroniskt meddelande samt de åtgärder som hänför sig till detta. Om dessa föreskrivs dock inte separat, eftersom saken lösts på det sätt som beskrivs nedan, dvs. i enlighet med de författningar som utfärdats om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster.

Uppgifter ska kunna delegeras endast till aktörer som har tillräckliga tekniska förutsättningar samt tillräckligt kunnande för att fullgöra uppgifter av detta slag. Det närmare innehållet i dessa villkor kommer att avgöras vid upphandlingsförfarande och i uppdragsavtal som upprättas utifrån upphandlingen. I uppdragsavtalet kräver Statskontoret att den privata aktör som fått uppdraget förbinder sig att fullgöra den skyldighet att iaktta sekretess som avses i 6 kap. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) i all verksamhet som riktar sig till Statskontoret och kräver att också den personal som aktören anlitar och vars verksamhet riktar sig till Statskontoret förbinder sig till detsamma. Samma förfarande ska iakttas också mellan den som fått uppdraget och en eventuell underleverantör till denne. Dessa aktörer är i sin verksamhet skyldiga att iaktta de allmänna förvaltningslagarna, även om de som privata aktörer till en del sköter också en offentlig förvaltningsuppgift. Bestämmelser om tjänsteansvar och skadeståndsansvar för dem som arbetar i dessa uppgifter finns i 3 mom. i paragrafen. Endast uppgifter av biträdande art kan delegeras till privata aktörer.

Det har hittills ansetts att det inte behövs någon reglering, eftersom de uppgifter som fram till nu skötts utanför Statskontoret närmast varit tekniska uppgifter som går under namnet iPost samt drifts- och underhållsuppgifter som baserar sig på avtal om datasystemen. De har karaktären av assisterande, teknisk informationsbehandling, och utgör inte sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i grundlagen och som måste fullgöras under tjänsteansvar. Dessutom är de som fullgör uppgifterna förpliktade av samma datasekretessbestämmelser som uppdragsgivaren, dvs. Statskontoret.

Bestämmelsen gör det möjligt att på ett ekonomiskt sätt genom moderna metoder utföra också sådana uppgifter av biträdande art som direkt hänför sig till förvaltningsbeslut. Statskontoret sköter själv de kärnuppgifter som anförtrots ämbetsverket i olika lagar. Kärnuppgifter är sådana uppgifter där det fattas beslut om medborgares eller sammanslutningars förmåner, rättigheter eller skyldigheter.

RP 141/2016 rd

Ett av målen i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering är att digitalisera de offentliga tjänsterna. Statskontorets mål är att under 2016—2020 digitalisera sin verksamhet så att dess dokumentförvaltning är fullständigt digital före utgången av 2020.

Ett villkor för att digitaliseringen ska kunna genomföras är att de handlingar som anländer till Statskontoret är i digital form eller kan omvandlas till digitala innan de styrs vidare till substanshandläggarna i den centraliserade dokumentförvaltningstjänsten (och via det system som tillhandahåller tjänsten).

Som helhet uppgår antalet fysiska handlingar som anländer till eller avsänds från Statskontoret och som antecknas eller registreras i en ansvarsfull substansprocess till inemot 300 000 per år.

Statskontoret sänder handlingarna via posten samt i elektronisk form för att skrivas ut, kuverteras och vidarebefordras per post. Posthanteringen omfattar öppning, registrering och sortering av inkommande post samt registrering, kuvertering och postning av utgående post. Dessa uppgifter har Statskontoret tills vidare skött själv som tjänsteuppdrag. År 2015 sände Statskontoret ut ca 131 000 handlingar och tog emot ca 150 000 handlingar.

Vid Statskontoret genomför man som bäst ett projekt för utveckling av informationshanteringen och håller på att införa ett datasystem som möjliggör digital ärendehantering. De processförändringar som följer av systemet har ännu inte lösts slutgiltigt. Den föreslagna lagändringen skulle göra det möjligt att delegera uppgifterna delvis, vilket förefaller vara det ekonomiskt mest lönsamma alternativet.

Utöver ovannämnda biträdande uppgifter låter Statskontoret privata aktörer utföra vissa uppdrag som inrymmer rent teknisk assistans. Som exempel kan nämnas tillverkning och underhåll av datasystem. Statskontoret ansvarar då ensamt för definieringen, testningen och ibruktagandet och dessa uppdrag har inte ens indirekt några konsekvenser för medborgarnas eller sammanslutningarnas rättsliga ställning

Denna proposition motsvarar delvis innehållsmässigt vad som föreskrivs i 2 b § i lagen om Skatteförvaltningen (RP 76/2012 rd).

2. Propositionens konsekvenser

När handlingar lämnas in till Statskontoret eller när handlingar erhålls från Statskontoret kommer kunden inte heller i fortsättningen att veta om handlingarna sorteras och lagras vid Statskontoret eller hos en privat aktör och inte heller om den handling som Statskontoret har skickat har skrivits ut och satts i kuvert vid Statskontoret eller hos en privat aktör. Kunden sänder alla handlingar under Statskontorets adress och Statskontoret står som avsändare i alla handlingar som Statskontoret sänder. En indirekt fördel för kunderna är dessutom att Statskontoret genom att låta privata aktörer utföra rutinmässiga arbeten kan allokera sina resurser och ledningen av dem på expertarbete och till denna del förbättra servicen för kunderna. Det har redan blivit etablerad praxis att underhåll och utveckling av datasystemen sköts av aktörer utanför Statskontoret.

Ett av de viktigast spetsprojekten för statsminister Juha Sipiläs regering är att öka digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen. Den föreslagna lagändringen är nödvändig för att digitaliseringen i Statskontorets verksamhet ska kunna öka. Syftet med att låta externa aktörer sköta biträdande förvaltningsuppgifter är att minska Statskontorets omkostnader och åstadkomma inbesparingar i tjänsterna i fråga. I och med att behandlingen av handlingar i pappersform stegvis minskar, beräknas Statskontorets egen personal i dessa uppgifter minska med 5—7 årsverken före utgången av 2020 så att överlappande kostnader inte uppstår.

RP 141/2016 rd

Nyttan av digitaliseringen blir på angivet sätt störst just genom professionell verksamhet som är inriktad på stora volymer. I fråga om vissa försändelser använder Statskontoret redan för närvarande skanning som köpts externt. Funktionen har visat sig vara kostnadseffektiv. Avsikten med den lagändring som nu föreslås är att möjliggöra en mer ekonomisk verksamhet. Kostnaden för ett årsverke i statens budgetekonomi uppgick 2014 till cirka 60 000 euro. Kostnaden för årsverken för de personer som sköter dokumentförvaltning vid Statskontoret uppgår till cirka 55 000 euro. På årsnivå är kostnaden för Statskontorets egen personal i dessa uppgifter 275 000—385 000 euro (5—7 årsverken). Fram till utgången av 2020 uppskattas minskningarna i antalet årsverken bli följande:

2017	2018	2019	2020	Årsverken Totalt
0,5	1	1,5	2	5
0,5	1	2	3,5	7

Om skanningen utgör en tjänst som den egna personalen tillhandahåller, bör Statskontoret skaffa minst två (2) skanningsapparater för professionellt bruk vars pris uppskattas till 10 000 euro per styck och vars avskrivningstid är tre år. De angivna kostnaderna för årsverken innehåller inte utgifter för lokaler, eftersom minskningen inte har någon direkt effekt på lokalkostnaderna. Kostnaden för en extern tjänsteproducents tjänster uppskattas till cirka 235 000 euro det år då tjänsten tas i bruk och till cirka 220 000 euro de följande åren. I kostnaderna gäller det att notera att kostnaden på årsnivå sjunker i den takt som digitaliseringen av processerna framskrider och materialet redan är i digital form när det kommer till ämbetsverket.

Delegering av uppgifter som innefattar behandling av personuppgifter förutsätter att bestämmelserna i personuppgiftslagen beaktas och även att man vid behandling av personuppgifter i enlighet med personuppgiftslagen fäster uppmärksamhet vid att personuppgifter inte överförs från Finland eller ett EU- eller EES-land till ett i detta avseende s.k. otryggt land.

På motsvarande sätt innebär omnämmandet i 3 mom. av att det straffrättsliga ansvaret inte sträcker sig till rättslig verksamhet som bedrivs av någon annan än en finsk medborgare utanför Finland att möjligheten till delegering inskränks. En sådan konkurrensbegränsande fråga kan förorsaka en viss press med tanke på artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) samt Lissabonfördraget som kompletterar dem. Hotet kan med fog ses som teoretiskt, eftersom det i fråga om de uppgifter som föreslås bli delegerade krävs goda kunskaper i finska och svenska för att de ärenden som digitaliseras ska bli överförda till rätt process vid Statskontoret.

3. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 124 § i grundlagen kan "offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter". Enligt förarbetena till grundlagen ska begreppet förvaltningsuppgifter förstås som en omfattande uppgiftshelhet.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 30/2012 rd) när 2 b § i lagen om Skatteförvaltningen stiftades att mottagning och sortering av deklARATIONER och andra handlingar som ges in till myndigheten samt lagring av handlingarna och registrering av de upplysningar som ingår i dem samt elektronisk delgivning och hantering av samtycken i samband med delgivningen i huvudsak är rutinmässiga, biträdande stöduppgifter som inte innebär utövning av

RP 141/2016 rd

offentlig makt. Utskrivning och kuvertering av handlingar som myndigheterna sänder ut är inte skötsel av en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen.

Denna proposition skiljer sig från ändringen av lagen om Skatteförvaltningen såtillvida att den bestämmelse som motsvarar dess 2 b § 1 mom. 2 och 3 punkt nu genom ett särskilt omnämnande efter remissbehandlingen har strukits ur paragraftexten och ersatts med en informativ hänvisning till lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster, dvs. den s.k. KaPa-lagen (571/2016). Detta beror på att bestämmelser om utskrivning och postning av handlingar samt elektronisk delgivning och hantering av samtycken skulle stå i strid med KaPa-lagen och TORI-förordningen (Statsrådets förordning om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (132/2014)).

I motiveringen till 124 § i grundlagen konstateras det i propositionen (RP 1/1998 rd) att man vid bedömningen av ändamålsenligheten särskilt ska uppmärksamma dels förvaltningens effektivitet och övriga interna behov, dels enskilda personers och sammanslutningars behov. Också arten av förvaltningsuppgifterna ska beaktas.

Den föreslagna regleringen äventyrar inte de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. En faktisk ändring i Statskontorets verksamhet är enligt förslaget att mottagning och sortering av handlingar som ges in till Statskontoret samt lagring av handlingarna och registrering av de upplysningar som ingår i dem samt sändning av Statskontorets beslut och andra handlingar från Statskontoret till mottagarna är uppgifter som kan delegeras till en extern aktör. På anställda hos den externa aktören och anställda hos aktörens eventuella underleverantörer tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar samt skadeståndslagen.

Den skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna som anges i 22 § i grundlagen äventyras inte heller genom de åtgärder som föreslås i propositionen. Det arbete som utförs av en extern aktör eller av eventuella underleverantörer är i detta avseende exakt samma arbete som också Statskontorets egen personal skulle utföra. När den föreslagna författningsändringen träder i kraft garanterar det bemyndigande i lag om arbete som föreslås bli delegerat och den skyldighet att iakttä de allmänna förvaltningslagar och de sekretessbestämmelser som hänför sig till arbetet att de aktuella uppgifterna sköts på behörigt sätt och utan att någons rättigheter äventyras. I fråga om behandling av personuppgifter fästs uppmärksamhet vid att bestämmelserna i personuppgiftslagen följs.

Propositionen innehåller inga bestämmelser som skulle förutsätta grundlagsordning. Lagförslaget kan således behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

4. Beredningen av propositionen

Ärendet har beretts vid finansministeriet i samarbete med Statskontoret. Förslaget till proposition sändes på remiss till samtliga ministerier, dataombudsmannen, riksdagens justitieombudsman, statens ämbetsverk på Åland och Statskontoret. Remissinstanserna ansåg propositionen vara värd understöd. Justitieministeriet och riksdagens biträdande justitieombudsman ville att motiveringarna gällande grundlagsenligheten skulle preciseras.

Finansministeriet ansåg att punkt 2 (utskrivning och postning av handlingar) och punkt 3 (elektronisk delgivning och hantering av samtycken) i 4 a § 1 mom. i det lagförslag som sändes på remiss står i strid med KaPA-lagen, som då behandlades av riksdagen och som sedermera trädde i kraft 15.7.2016, och med TORI-förordningen. Ett omnämnande av dessa omständigheter har strukits i den korrigerade regeringspropositionen. I stället har det tagits in en informativ bestämmelse där det hänvisas till nämnda KaPA-lag.

Dataombudsmannens byrå konstaterade i sitt utlåtande att delegering av uppgifter som innehåller behandling av personuppgifter förutsätter att bestämmelserna i personuppgiftslagen beaktas. Försvarsministeriet konstaterade i fråga om den föreslagna användningen av underleverantörer för digitalisering av handlingar att det kan uppstå situationer då det blir fråga om behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen eller situationer då den aktör som sköter serviceuppgiften som underleverantör inte finns i Finland eller i ett EU- eller EES-land. Dessa omständigheter nämns nu i propositionen.

Skatteförvaltningen konstaterade i sitt utlåtande att straffansvar i princip inte kan utsträckas till en utlänning som utför en offentlig förvaltningsuppgift utomlands. Av denna anledning torde underleverans i praktiken begränsa sig endast till privata aktörer som är verksamma i Finland. Skatteförvaltningen förde fram den syn på konkurrensbegränsning som också nämnts tidigare.

I flera utlåtanden ansågs det vara positivt att biträdande stödtjänster delegeras till externa aktörer. På så sätt kan ämbetsverket koncentrera sig på att sköta sina kärnuppgifter och samtidigt åstadkomma inbesparingar i verksamheten.

De föreslagna preciseringarna har beaktats i den slutliga regeringspropositionen.

5. Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017.

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

Lag

om ändring av lagen om statskontoret

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om statskontoret (305/1991) en ny 4 a § som följer:

4 a §

Statskontoret kan delegera sådana uppgifter av biträdande art som hänför sig till statskontorets uppgifter enligt 2 § till en privat aktör som har tillräckliga tekniska förutsättningar och tillräckligt kunnande för att sköta sådana uppgifter. Med uppgifter av biträdande art avses mottagning och sortering av handlingar som lämnas till statskontoret samt lagring av handlingarna och registrering av den information som ingår i dem.

Bestämmelser om förvaltningens gemensamma elektroniska stödtjänster finns i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016).

Den som arbetar med sådana uppgifter av biträdande art som avses i 1 mom. handlar under straffrättsligt tjänsteansvar när han eller hon utför uppgifterna. Bestämmelser om skadestånd finns i skadeståndslagen (412/1974).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 15 september 2016

Statsminister

Juha Sipilä

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen