

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 34/2010 rd

Regeringens proposition till riksdagen 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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 november 2010 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) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet begärde den 18 november 2010 utlåtande av grundlagsutskottet i ärendet. Utlåtandet (GrUU 46/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förvaltnings- och kommunminister Tapani Tölli
- överdirektör Silja Hiironniemi, statens IT-direktör Yrjö Benson, lagstiftningsråd Ilkka Turunen och lagstiftningsråd Markus Siltanen, finansministeriet
- dataadministrationsdirektör Irma Nieminen, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringsråd Pekka Järvinen och dataadministrationschef Antero Taimiaho, social- och hälsovårdsministeriet

- chef för juridiska ärenden Arno Lindgren, Finlands Bank
- chefsjurist Reijo Hyvönen och dataadministrationschef Markku Kiiski, Folkpensionsanstalten
- arkivråd Eljas Orrman, arkivverket
- utvecklingsdirektör Jari Jokinen, Aalto-universitetet
- chef för IT-samhällsfrågor Heikki Lunnas, Finlands Kommunförbund
- utvecklingsdirektör Jukka Ahtikari, Logica Suomi Oy
- direktör Jukka Mannermaa, Tieto Finland Oy
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- kommunikationsministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Ålands landskapsregering
- Folkpensionsanstalten
- Konkurrensverket
- Pensionsskyddscentralen
- Arbetslöshetsförsäkringsfonden
- Statens ämbetsverk på Åland
- Helsingfors tingsrätt
- Microsoft Oy
- Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf
- Finlands näringsliv

— FiCom ry
— Finansbranschens Centralförbund

— Finlands universitet UNIFI rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Finansministeriet ska ha hand om den allmänna styrningen av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Målet är interoperabilitet genom enhetliga system för planering och beskrivning av en övergripande arkitektur för den offentliga förvaltningen, beskrivningar och definitioner som krävs för interoperabilitet, gemensamma tjänster för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och andra åtgärder som behövs för en samordnad verksamhet. Genom förordning av statsrådet ska bestämmelser utfärdas om den gemensamma övergripande arkitektur för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen i den standard som avses i lagförslaget och om innehållet i och skyldigheten att iakttä de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter.

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen, dock inte sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer när de utövar offentlig makt, ska ta i bruk gemensamma tjänster i enlighet med vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Det föreslås också bestämmelser om delegationen för informationsförvaltningen

inom den offentliga förvaltningen och om rekommendationer för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och om de standarder för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som finansministeriet fattar beslut om.

Lagen föreslås gälla statliga ämbetsverk och inrättningar, domstolar och andra rättsskipningsorgan, statliga affärsverk och myndigheter i landskapet Åland när de sköter uppgifter som hör till riksmyndigheterna i landskapet, kommunala myndigheter, dock inte kommunala myndigheter på Åland, Folkpensionsanstalten och andra självständiga offentligrättsliga inrättningar och de universitet som avses i universitetslagen, riksdagens ämbetsverk och inrättningar och sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer när de med stöd av lag utövar offentlig makt, dock inte bolag och sammanslutningar som verkställer arbetspensioner och lagstadgade skadeförsäkringar.

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet föreslås bli ändrad så att bestämmelserna om statliga förvaltnings- och rättsskipningsmyndigheters förpliktelser i fråga om datasystemens kompatibilitet samt förpliktelser att delta i ett gemensamt kundservicesystem stryks i lagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Riksdagens förvaltningsutskott har i sitt betänkande om kommun- och servicestrukturreformen förutsatt att regeringen ser till att behövliga förslag till lagstiftning lämnas till riksdagen redan under innevarande valperiod för att förbättra

interoperabiliteten mellan de statliga och kommunala it-systemen, så att metoder och standarder för interoperabilitet mellan myndigheternas it-system inom den offentliga förvaltningen kan genomföras och kommunerna och den övriga offentliga förvaltningen förpliktas att tillämpa metoder och standarder som garanterar interoperabiliteten och att tillräckligt med ekonomis-

ka resurser avdelas för ändamålen (FvUB 8/2010 rd). Revisionsutskottet har i sitt betänkande ReUB 5/2009 rd krävt att regeringen bereder en lagstiftning som gör det till en myndighetsuppgift att se till att informationssystemen inom den offentliga sektorn är interoperabla och kompatibla (B 15/2009 rd).

Också statsminister Mari Kiviniemis regering utfäster sig i sitt program att se till att it-systemen i den offentliga förvaltningen samordnas så skyndsamt som möjligt. För att nå målet har man med hjälp av informationsstyrning och andra tillgängliga metoder dragit i gång en rad projekt redan tidigare under valperioden. Utskottet hänvisar till regeringens närmare uttalanden i propositionen om utveckling av informationsförvaltningen i offentlig sektor.

Den offentliga förvaltningens utgifter uppgick 2009 till 2 100 miljoner euro, alltså omkring 23 procent av utgifterna för hela ansvarsområdet. Omkring en fjärdedel av de disponibla årliga medlen för informationsförvaltning inom den offentliga förvaltningen går till att producera de nuvarande tjänsterna och resten till att förnya it-systemen. I privat sektor används en mindre andel av de disponibla medlen för förnyelse.

Inom statsförvaltningen är styrning och praxis i fråga om informationsförvaltningen i regel specifika för varje ansvarsområde, förvaltningsområde och ämbetsverk. Dessutom bestämmer ämbetsverken relativt självständigt hur data-lagren förvaltas och hur och med vilken teknik informationen behandlas. Många ämbetsverk har sin egen it-strategi som är kopplad till deras övriga strategier. Ett ansvarsområde eller förvaltningsområde kan också ha en gemensam it-strategi. Sådana strategier gäller i princip statsförvaltningen och eventuellt också aktörer i den indirekta offentliga förvaltningen. Däremot gäller de bara indirekt kommunerna. Finansministeriets informationsstyrning omfattade före 2008 enbart statsförvaltningen, även om det också förekommit samarbete med övrig offentlig sektor.

Trots regeringens principbeslut om informationsförvaltningen och den omfattande informationsstyrningen varierar de praktiska it-lösning-

arna från förvaltningsområde till förvaltningsområde. Skillnaderna mellan förvaltningsområden och inom förvaltningsområden är avsevärda. De förklaras till viss del av ämbetsverkens kärnverksamhet och vilken betydelse den har för metoderna för dataadministration, som it-systemen. Men alla olikheter kan ändå inte förklaras med ämbetsverkens kärnfunktioner. Metoderna varierar i hög grad också i funktioner som inte har något eller högst ett mycket svagt samband med kärnverksamheten. Olikheterna i dataadministrationen har också fördröjt utvecklingen av statsförvaltningens tjänster och strukturer.

Det finns stora variationer i kommunernas informationsförvaltning bland annat för att de har organiserat sin verksamhet på olika sätt.

Utifrån läget som det är i dag kan man bedöma att det i offentlig sektor utöver ekonomiska och andra styrmekanismer behövs en mer övergripande förpliktande styrning om man vill undanröja problemen med den stora variationen i informationssystemen. Genom interoperabilitet kan funktionerna utvecklas och tillgången och kvaliteten på tjänster tryggas. Det ger bättre kostnadseffektivitet och höjer den offentliga förvaltningens produktivitet.

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslag 2 utan ändringar och lagförslag 1 med de ställningstaganden och ändringsförslag som framgår av betänkandet.

Syftet med lagförslaget

Syftet med de föreslagna lagarna är att den offentliga förvaltningen ska fungera effektivare och att offentliga tjänster ska bli lättare tillgängliga och bättre. För det ändamålet ska det föreskrivas om hur informationsförvaltningen ska styras och it-systemens interoperabilitet främjas och säkerställas. Med interoperabilitet avses att it-systemen är tekniskt och innehållsmässigt interoperabla med andra myndigheters it-system inom den offentliga förvaltningen när de utnyttjar samma information. Tanken är att undanröja tekniska hinder och problem för myndigheter som producerar tjänster och beviljar förmåner.

Lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen stärker finansministeriets ställning som den myndighet som styr interoperabiliteten i den offentliga informationsförvaltningen. Finansministeriet får befogenheter som går över förvaltningsgränser och ansvarsområden för att styra informationsförvaltningen i offentliga sektor. Genom lagstiftning och förordningar begränsas befogenheterna för myndigheter i offentlig sektor att besluta om den del av informationsförvaltningen som lämpligen bör samordnas för att förbättra tillgången och kvaliteten på tjänster och göra administrationen effektivare. Finansministeriet får ändå inte så omfattande styrbefogenheter som regeringen föreslår, så som framgår nedan.

Lagstiftningens räckvidd

Enligt 3 § 1 mom. 1 b punkten i lagförslag 1 ska lagen också tillämpas på domstolar och andra rättskipningsorgan.

I 3 § 3 mom. i grundlagen sägs det att den dömande makten utövas av oberoende domstolar. Med oberoende avses att domstolarna i sin rättskipning bör vara oberoende av inflytande från annat håll. Det framgår av grundlagsutskottets utlåtande att det inte är något konstitutionellt problem att lagen blir tillämplig på en styrning som begränsar sig till domstolarnas administrativa uppgifter. Men det finns anledning att ta in en särskild bestämmelse om avgränsningen i lagen.

Enligt 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. Bestämmelsen står enligt grundlagsutskottets utlåtande i strid med självstyrelselagen för Åland och därför föreslår förvaltningsutskottet en ändring i den föreslagna lagen.

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen i 3 § 1 mom. 2 b punkten i lagförslag 1 täcker också in kommunala myndigheter.

Den kommunala självstyrelsen är skyddad i grundlagen och betyder att kommuninvånarna

har rätt att bestämma om kommunens förvaltning och ekonomi. Det går inte att ingripa i de mest specifika kännetecknen för självstyrelse genom en vanlig lag utan att det i sak gör självstyrelsen till en nullitet. Grundlagsutskottets slutsats är att lagförslaget inte står i strid med den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Men av orsaker som hänger samman med grundlagens 121 § 1 mom. anses det att styrning som riktar sig mot kommunerna måste avgränsas i lagen till att gälla bara kommunernas lagfästa uppgifter. Enligt motiven till lagstiftningsordningen har en sådan avgränsning från första början också varit meningen.

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 står att riksdagen väljer fullmäktige att övervaka Folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet enligt vad som närmare bestäms genom lag. 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" (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.

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. Att Finlands Bank står under "riksdagens vård" anses betyda att den är oberoende i relation till regeringen och separat från den regelrätta statsförvaltningen. I 1 § i lagen om Finlands Bank (214/1998) sägs det att Finlands Bank är en oavhängig offentligrättslig inrättning. Bankens oavhängighet av statsrådet accentueras dessutom av att den ingår i Europeiska centralbankssystemet enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

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. Den ekonomisk-administrativa autonomin innebär att universiteten själva får tillsätta sina administrativa organ, som fattar beslut om frågor som hör till universitetens interna administration. Till den interna administrationen hör också rätten till intern normgivning. Universitetens självstyrelse har ytterligare stärkts genom att de har omvandlats från statliga ämbetsverk till fristående juridiska personer.

Av skäl som hänger samman med 123 § i grundlagen ser grundlagsutskottet det som nödvändigt att universiteten undantas från tillämpningen av lagförslag 1.

Med myndigheter inom den offentliga förvaltningen avses enligt 3 § 1 mom. 2 d punkten i lagförslag 1 också riksdagens ämbetsverk och inrättningar.

I sista hand handlar det enligt grundlagsutskottets utlåtande emellertid 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. Det skulle klart strida mot denna grundprincip om informationsförvaltningen vid riksdagens ämbetsverk styrdes av finansministeriet. I detta sammanhang bör det nämnas särskilt att riksdagen inte längre har några inrättningar.

Slutligen avses med myndigheter inom den offentliga förvaltningen i 3 § 1 mom. 2 e punkten i lagförslag 1 enskilda personer när de utövar offentlig makt.

På grund av förslaget hänvisar grundlagsutskottet 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. Grundlagsutskottet påminner också att det brukat anse att 80 § 1 mom. i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena.

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 är enligt grundlagsutskottet alltså att enskilda personer undantas från lagens tillämpning.

Förvaltningsutskottet har på det sätt som framgår av detaljmotiven beaktat alla invändningar som grundlagsutskottet anfört mot tillämpningen av lagförslag 1. Definitionen av statlig myndighet och myndighet inom den offentliga förvaltningen svarar i långa stycken mot definitionen av en myndighet i 4 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Syftet med begreppet myndighet i offentlighetslagen är att så väl som möjligt säkerställa offentligheten i fråga om myndighetshandlingar enligt grundlagens 12 § 2 mom. i alla de fall där det rör sig om utövande av offentlig makt. Förvaltningsutskottet konstaterar att lagens tillämpningsområde behöver ändras på relativt många punkter och att det beror på att det inte är möjligt att införa det exceptionellt breda myndighetsbegreppet i offentlighetslagen i det här sammanhanget. Det framhåller rent generellt hur viktigt det är med en konstitutionell bedömning vid beredningen av lagförslag.

Frivilligt samarbete

Med hänsyn till sakens natur och tillgänglig information anser utskottet att det genom frivilligt samarbete är möjligt att uppnå kompatibilitet mellan it-systemen bland annat i fråga om de aktörer som i detta betänkande undantas från förpliktande samarbete.

Folkpensionsanstaltens informationssystem måste redan av praktiska skäl vara interoperabla med informationssystemen inom statsförvalt-

ningen och vid de kommunala myndigheter som har hand om välfärdstjänster. Folkpensionsanstalten uppger att den nödvändiga samordningen med den övriga förvaltningen ska genomföras genom frivilligt samarbete.

Finlands Bank uppges vara redo för frivilligt samarbete i den mån sådant samarbete behövs och inom de gränser som är möjliga inom det Europeiska centralbankssystemet.

Universiteten är också medvetna om behovet av en övergripande arkitektur. Högskolorna har redan en längre tid sysslat med att definiera interoperabiliteten i olika projekt. Inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde har man redan långa traditioner av att producera centraliserade tjänster, också i samarbete med olika organisationer. Utskottet noterar att det internationella samarbetet också kan göra det nödvändigt att främja gemensam användning av olika länders it-system på högskolenivå.

Förvaltningsutskottet anser i likhet med grundlagsutskottet att riksdagen och statsrådet självfallet i gott samarbete bör eftersträva största möjliga och helgjutna interoperabilitet för sina it-system också utan att förpliktas till det i lag. Det pågår ett projekt för att göra statsrådets och riksdagens dokumentsystem interoperabla och kompatibla på så sätt att lagstiftningsdokument på ett tillförlitligt sätt ska kunna skickas också i elektronisk form mellan statsrådet och riksdagen.

Centrala definitioner

Förvaltningsutskottet noterar att alla de definitioner som är centrala för tillämpning av lagen inte alls har definierats i lag.

Lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen reglerar som namnet säger informationsförvaltningen i den offentliga förvaltningen. Men där saknas en definition av vad som menas med informationsförvaltning. Det är ett särskilt stort problem för att de viktigaste befogenhetsbestämmelserna om administrativ styrning och meddelande av bestämmelser och makt att utfärda förordningar primärt riktar sig till informationsförvaltningen. I den allmänna motiveringen i pro-

positionen har informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen fått en mycket bred definition, också med tanke på lagförslaget syften. Däremot är definitionen mer precis i detaljmotiven.

Vidare kan det nämnas att det saknas en definition av begreppet it-system trots att syftet med lagen är att främja och säkerställa it-systemens interoperabilitet.

I lagförslaget finns det också gott om tekniska begrepp som är långt ifrån typiska för lagstiftning, som den offentliga förvaltningens övergripande arkitektur. De gör det svårt att greppa lagförslaget innehåll.

Följaktligen föreslår utskottet att de viktigaste begreppen definieras i lagtexten på det sätt som framgår närmare av detaljmotiven.

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".

Utskottet påpekar att en standard i sig ännu inte är juridiskt bindande. Utifrån 4 § 2 mom. får bestämmelser emellertid 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.

Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande att man i lagförslaget åtminstone uttrycksmässigt binder statsrådets befogenhet att utfärda förordningar vid finansministeriets beslut, vilket inte är lämpligt med hänsyn till statsrådets konstitutionella ställning. Följaktligen föreslår förvalt-

ningsutskottet i detaljmotiven att bestämmelserna preciseras.

I 9 § 2 mom. i lagförslaget 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 överensstämja med de krav på interoperabilitet enligt 4 och 8 § om vilka föreskrivs genom förordning av statsrådet eller ministeriet".

Grundlagsutskottet anser att det står i strid med utgångspunkterna i 80 § 1 mom. i grundlagen att statsrådets och ministeriets befogenhet att utfärda 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. Förvaltningsutskottet föreslår att bestämmelsen preciseras på denna punkt.

Egendomsskyddet

Grundlagsutskottet framhåller att föreslagna 9 § 2 mom. åtminstone i teorin innebär 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 att det kännetecknande för kommunernas informationsförvaltning är att lösningarna köps från enskilda aktörer på marknaden. Avsikten enligt motiven till 9 § 2 mom. är vidare att de ändringar som måste göras i informationssystemen på grund av förpliktelserna 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.

I ljuset av propositionens motivering är tanken bakom 9 § ändå inte att ingripa i befintliga avtalsförhållanden under pågående avtalsperiod. Därför är det enligt förvaltningsutskottet motiverat att det tas in en övergångsbestämmelse i den föreslagna lagen och att den formuleras så att den också gäller tidsgränserna i 9 § 2 mom.

Uppföljning och skriftlig utredning

Utskottet förutsätter att regeringen ger akt på hur lagstiftningens mål, som informationssystemens interoperabilitet och kostnadseffektivitet, genomförs och vidtar nödvändiga åtgärder om det visar sig att målen inte nås. Vidare förutsätter utskottet att det får en skriftlig utredning enligt 47 § 2 mom. i grundlagen om resultaten, inbegripet hur det frivilliga samarbetet ska gå vidare under nästa valperiod (*Utskottets förslag till uttalande*).

Detaljmotivering

1. Lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen

2 §. *Lagens tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning.* Förvaltningsutskottet föreslår att lagens tillämpningsområde ändras av de orsaker som nämns i betänkandets allmänna motivering och grundlagsutskottets utlåtande. Följaktligen ska för det första 2 § 1 mom. ändras så att lagen inte gäller alla myndigheter inom den offentliga förvaltningen, utan bara de myndigheter som nämns särskilt i 2 § 2 mom. när de sköter informationsförvaltningsuppgifter. Begreppet myndighet är i den form som utskottet föreslår bredare än normalt och omfattar bl.a. rättskipningsorgan.

I 3 § finns definitioner på vad som menas med en myndighet inom den offentliga förvaltningen och med en statlig myndighet. Förvaltningsutskottets förslag är att bara begreppet myndighet inom den offentliga förvaltningen ska användas och att det ska framgå av 2 § 1 och 2 mom.

I det nya 2 § 2 mom. ska de myndigheter inom den offentliga förvaltningen nämnas som lagen tillämpas på i stället för i 3 § 1 mom., alltså: 1) statliga ämbetsverk och inrättningar samt statens affärsverk, 2) domstolar och andra rättskipningsorgan när de sköter förvaltningsuppgifter, 3) kommunala myndigheter när de sköter i lagen föreskrivna uppgifter och 4) sammanslutningar och stiftelser med ett offentligt förvaltningsuppdrag när de utövar offentlig makt.

För att undvika oklarhet föreslår utskottet att de aktörer som lagen inte ska tillämpas på uttryckligen nämns i det nya 2 § 3 mom. Utskottet föreslår alltså att lagen inte tillämpas på: 1) republikens presidents kansli, 2) riksdagen och dess ämbetsverk, 3) landskapsmyndigheter, statliga och kommunala myndigheter i landskapet Åland, 4) Finlands Bank, 5) universitet enligt universitetslagen (558/2009), 6) den evangelisk-lutherska kyrkan och den ortodoxa kyrkan i Finland, 7) bolag och sammanslutningar som verkställer arbetspensioner och lagstadgade skadeförsäkringar och 8) Folkpensionsanstalten med undantag av 5 § och 13 § 4 mom. De bestämmelser som står kvar om Folkpensionsanstalten anknäver till delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen, som Folkpensionsanstalten också nu är medlem av. Delegationen har till uppgift att arbeta för att förnya och införa verksamhetsmetoder och metoder att producera tjänster inom den offentliga förvaltningen med hjälp av informations- och kommunikationsteknik och komma med rekommendationer om informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen.

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande konstaterar förvaltningsutskottet för att undvika oklarhet att det föreslår att alla andra utom domstolarnas administrativa uppgifter ska undantas från lagens tillämpningsområde. Dessutom har det gjort sådana ändringar som beror på självstyrelselagen för Åland, alltså undantagit landskapsmyndigheter och statliga och kommunala myndigheter i landskapet Åland från lagens tillämpningsområde. För kommunernas del gäller den föreslagna lagen bara kommunernas lagfästa uppgifter. Vidare har Folkpensionsanstalten och Finlands Bank undantagits från lagens tillämpningsområde. Detsamma gäller universitet och enskilda personer. Men lagens 5 § och 13 § 4 mom. gäller Folkpensionsanstalten.

3 §. Definitioner. De myndigheter som undantas från lagens tillämpningsområde i 3 § flyttas till 2 § för att bilda nya 2 och 3 mom. på det sätt som framgår av detaljmotiven till 2 §. I 3 § föreslår förvaltningsutskottet utifrån och med hän-

visning till detaljmotiven i propositionen definitioner av begreppen informationsförvaltning inom den offentliga förvaltningen, informationssystem inom den offentliga förvaltningen, övergripande arkitektur för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och interoperabilitet för informationssystemen inom den offentliga förvaltningen

Med informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen i 3 § 1 punkten avses en stödfunktion som gör det möjligt att sköta offentliga förvaltningsuppgifter med hjälp av informations- och kommunikationstekniska metoder och redskap.

Med informationssystemen inom den offentliga förvaltningen avses i 3 § 2 mom. i sin tur databaserade databaser eller datalager för information som samlats in för ett specifikt syfte och som användaren kan utnyttja för att producera tjänster eller utföra andra uppgifter enligt systemets ändamål och krav på databehandlingen.

För den övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen föreslår utskottet beskrivningen i 3 § 3 mom. av den övergripande struktur för informationsförvaltning som består av organisationer, tjänster, verksamhetsprocesser, hanterad information, informationssystem och teknik inom den offentliga förvaltningen och relationerna mellan dess enskilda delar.

Med interoperabiliteten för informationssystemen inom den offentliga förvaltningen i 3 § 3 punkten avses informationssystemens tekniska och innehållsliga interoperabilitet med övriga myndigheters informationssystem inom den offentliga förvaltningen när systemen utnyttjar samma information.

Utskottet föreslår att 3 § 2 mom. samtidigt stryks.

4 §. Styrning. Utskottet hänvisar till den allmänna motiveringen och föreslår att 4 § 2 mom. preciseras med att enskilda personer utgår ur momentet. Det beror på det nya 2 § 2 mom., där det föreslås att enskilda personer helt ska vara undantagna från lagens tillämpningsområde.

Vidare föreslås en precisering i 4 § 2 mom. om att det genom förordning av statsrådet får utfärdas bestämmelser om den standard enligt 6 § som den gemensamma övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen grundar sig på och om innehållet i de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter. Det är motiverat för att statsrådet inte ens formellt ska vara bundet av finansministeriets beslut i sin styrning.

Utskottet vill dessutom precisera 4 § 4 mom. så att momentets lydelse stämmer överens med det nya 2 § 2 mom. I 4 § 4 mom. föreslås en hänvisning till de myndigheter som nämns i 2 § 2 mom. 1 och 2 punkten.

Utskottet föreslår att 4 § 5 mom. i propositionen stryks som onödigt.

7 §. Interoperabiliteten för informationssystemen inom den offentliga förvaltningen. Utskottet föreslår att 7 § 2 mom. i propositionen stryks, eftersom definitionen av interoperabiliteten för informationssystemen inom den offentliga förvaltningen har tagits in i utskottets förslag till 3 § 4 mom.

8 §. Informationssystemens interoperabilitet inom respektive ansvarsområde. Utskottet föreslår att 8 § 1 mom. preciseras med att enskilda personer utgår ur momentet. Förslaget motiveras med ändringen i 2 § 2 mom., där det föreslås att enskilda personer helt ska strykas i definitionen av en myndighet inom den offentliga förvaltningen. Dessutom vill utskottet stryka de onödiga orden "också" och "endast" i 8 § 1 mom.

9 §. Ändring av informationssystemen inom den offentliga förvaltningens myndigheter. Utskottets förslag är att 9 § 1 mom. kompletteras med att myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska se till att deras informationssystem överensstämmer med kraven på interoperabilitet i 4 § och 8 § som det föreskrivs om genom förordning av statsrådet eller ministeriet senast när serviceavtalen för informationssystemen löper ut. Utskottet vill inte bara precisera momentets lydelse utan också säkerställa att man kan lita på

att avtalsrelationer består och att åtgärder som är nödvändiga för att garantera interoperabiliteten kan genomföras enligt en ekonomiskt rationell tidsplan och utan att det ingriper retroaktivt i avtalsrelationer.

Utskottet föreslår dessutom att 9 § 2 mom. förtydligas på den punkten att där föreskrivs om den tid inom vilken myndigheter inom den offentliga förvaltningen ska se till att deras informationssystem stämmer överens med föreskrivna krav på interoperabilitet genom förordning av statsrådet i fråga om 4 § och genom förordning av ministeriet i fråga om 8 §.

11 §. Gemensamma tjänster. Utskottet vill ändra 11 § 1 mom. så att det stämmer överens med lydelsen i det föreslagna nya 2 § 2 mom. I 11 § 1 mom. ska det alltså hänvisas till de myndigheter som avses i 2 § 2 mom. 1—3 punkten.

13 §. Ikraftträdande. I 13 § 3 mom. föreslås en sådan precisering i lydelsen att den förordning av statsrådet som avses i 11 § "har trätt i kraft". Formuleringen är mer exakt än den ursprungliga.

2. Lag om ändring av 18 och 36 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Lagstiftningsordning

Förvaltningsutskottet har beaktat grundlagsutskottets konstitutionella invändningar mot 3 och 9 § i lagförslag 1 på behörigt sätt. Lagförslagen kan således behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §
(Som i RP)

2 §

Lagens tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning

I denna lag föreskrivs om de skyldigheter som vissa myndigheter inom den offentliga förvaltningen har när de sköter informationsförvaltningsuppgifter.

Denna lag tillämpas på

1) statliga ämbetsverk och inrättningar samt statens affärsverk,

2) domstolar och andra rättskipningsorgan när de sköter administrativa uppgifter,

3) kommunala myndigheter när de sköter i lag föreskrivna uppgifter,

4) sammanslutningar och stiftelser med ett offentligt förvaltningsuppdrag när de utövar offentlig makt. (Nytt 2 mom.)

Denna lag tillämpas inte på

1) republikens presidents kansli,

2) riksdagen och dess ämbetsverk,

3) landskapsmyndigheter samt statliga och kommunala myndigheter i landskapet Åland,

4) Finlands Bank,

5) universitet enligt universitetslagen (558/2009),

6) den evangelisk-lutherska kyrkan och den ortodoxa kyrkan i Finland,

7) bolag och sammanslutningar som verkställer arbetspensioner, lagstadgade skadeförsäkringar eller finansiering av arbetslöshetsförmåner,

8) Folkpensionsanstalten med undantag av 5 § och 13 § 4 mom. (Nytt 3 mom.)

(4 mom. som 2 mom. i RP)

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) **informationsförvaltningen** inom den offentliga förvaltningen en stödfunktion som tryggar skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter med hjälp av informations- och kommunikationstekniska metoder och förfaranden,

2) **informationssystemen** inom den offentliga förvaltningen adb-baserade databaser och data-lager för information som samlats in för ett specifikt syfte och som användaren kan utnyttja för att producera tjänster eller utföra andra uppgifter enligt systemets ändamål och krav på databehandlingen,

3) **den övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen** inom den offentliga förvaltningen en beskrivning av den övergripande struktur för informationsförvaltning som består av organisationer, tjänster, verksamhetsprocesser, hanterad information, informationssystem och teknik inom den offentliga förvaltningen och relationerna mellan dess enskilda delar,

4) **interoperabiliteten för informationssystemen** inom den offentliga förvaltningen informationssystemens tekniska och innehållsliga interoperabilitet med övriga myndigheters informa-

tionssystem inom den offentliga förvaltningen när systemen utnyttjar samma information.

(2 mom. *utesl.*)

2 kap.

Styrning av informationsförvaltningen

4 §

Styrning

(1 mom. som i RP)

Genom förordning av statsrådet får bestämmelser utfärdas om den gemensamma övergripande arkitektur för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som *grundar sig på den* standard som avses 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. I fråga om informationssystem som sammanslutningar *eller* stiftelser (*utesl.*) som utövar offentlig makt använder när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser endast om den informationsarkitektur som förutsatts för interoperabilitet och om innehållet i de beskrivningar och definitioner som informationsarkitekturen förutsätter.

(3 mom. som i RP)

Innan en myndighet i 2 § 2 mom. 1 och 2 punkten för sin del beslutar om upphandling som gäller informationsförvaltning eller annan sådan upphandling som gäller informationsförvaltning och som avgörs av myndigheten och finansieras med anslag i statsbudgeten, ska myndigheten begära finansministeriets utlåtande i frågan, om upphandlingen har vittgående betydelse för verksamheten eller betydande ekonomiskt värde. Om *myndigheten ovan* vill avvika från finansministeriets utlåtande, ska den lämna över ärendet till ministeriet inom sitt förvaltningsområde för avgörande. Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om

upphandlingar som avses i denna paragraf och om finansministeriets behandlingsförfarande när det gäller utlåtandeärenden.

(5 mom. *utesl.*)

5 och 6 §

(Som i RP)

3 kap.

Interoperabilitet

7 §

Interoperabiliteten för informationssystemen inom den offentliga förvaltningen

(1 mom. som i RP)

(2 mom. *utesl.*)

8 §

Informationssystemens interoperabilitet inom respektive ansvarsområde

Ministerierna ska inom sina ansvarsområden se till att beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen inom deras ansvarsområden utarbetas och uppdateras. Bestämmelser om innehållet i beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen inom ansvarsområdet får utfärdas genom förordning av ministeriet. Om ovan avsedda beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten (*utesl.*) omfattar informationssystem som sammanslutningar *eller* stiftelser (*utesl.*) som utövar offentlig makt använder när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter, får det genom förordning av ministeriet utfärdas bestämmelser (*utesl.*) om det beroende av och förhållande till informationssystemen hos myndigheterna inom den offentliga förvaltningen som förutsatts av dessa informationssystem med tanke på interoperabiliteten.

(2 mom. som i RP)

9 §

Ändring av informationssystemen inom den offentliga förvaltningens myndigheter

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska se till att deras informationssystem överensstämmer med de krav på interoperabilitet enligt 4 och 8 § om vilka föreskrivs genom förordning av statsrådet eller ministeriet när informationssystemen ändras väsentligt eller när nya informationssystem och tjänster upphandlas eller när informationssystemen i övrigt utvecklas *eller senast när serviceavtalen för informationssystemen löper ut.*

Genom förordning av statsrådet (*utesl.*) får bestämmelser utfärdas om den tid efter ikraftträdandet av den förordning som avses i 4 § (*utesl.*) inom vilken informationssystemen inom den offentliga förvaltningens myndigheter ska överensstämma med de krav på interoperabilitet enligt 4 § (*utesl.*) om vilka föreskrivs genom förordning av statsrådet (*utesl.*). *Genom förordning av ministeriet får bestämmelser utfärdas om den tid efter det att förordningen som avses i 8 § har trätt i kraft inom vilken informationssystemen inom den offentliga förvaltningens myndigheter ska överensstämma med de krav på interoperabilitet enligt 8 § om vilka det föreskrivs genom förordning av ministeriet.*

10 §
(Som i RP)

11 §

Gemensamma tjänster

Myndigheterna i 2 § 2 mom. 1—3 punkten ska använda de gemensamma informationstekniska lösningar som de behöver och som är en förutsättning för elektronisk kommunikation och som stöder anslutning till de elektroniska tjänsterna.

Bestämmelser om de gemensamma informationstekniska lösningar som är en förutsättning för elektronisk kommunikation och som stöder anslutning till de elektroniska tjänsterna och bestämmelser om i vilken omfattning lösningarna ska tillämpas får utfärdas genom förordning av statsrådet. Innan en förordning av statsrådet utfärdas ska delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen höras i frågan.

Myndigheterna i 2 § 2 mom. 1 och 2 punkten ska använda de gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och de gemensamma informationssystemtjänster som de behöver. Bestämmelser om de grundläggande informationstekniktjänster och de informationssystemtjänster som ska användas gemensamt och om i vilken omfattning tjänsterna ska användas får utfärdas genom förordning av statsrådet.

4 kap.

Särskilda bestämmelser

12 §
(Som i RP)

13 §

Ikraftträdande

(1 och 2 mom. som i RP)

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska ta i bruk de tjänster enligt 11 § som de behöver inom två år efter det att tjänsten finns till förfogande och den förordning av statsrådet som avses i 11 § har trätt i kraft eller senast när serviceavtalet för en sådan tjänst som motsvarar tjänsten i fråga och som upphandlats självständigt upphör.

(4 och 5 mom. som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ger akt på hur lagstiftningens mål, som informationssystemens interoperabilitet och kostnadseffektivitet, genomförs och vidtar behövliga åtgärder om det

visar sig att målen inte nås. Vidare förutsätter riksdagen att förvaltningsutskottet får en skriftlig utredning enligt 47 § 2 mom. i grundlagen om resultaten, inbegripet hur det frivilliga samarbetet ska gå vidare, under nästa valperiod.

Helsingfors den 16 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Antti Rantakangas /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Juha Hakola /saml
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna
Pietari Jääskeläinen /saf
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
ers. Markku Pakkanen /cent
Paula Sihto /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.