

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Hansel Ab, 60 § i lagen om offentlig upphandling och koncession samt 64 § i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Hansel Ab, 60 § i lagen om offentlig upphandling och koncession samt 64 § i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (RP 47/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Hannu Koivurinta, finansministeriet
- ledande expert Riikka Hietanen, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- referendarieråd Ulla-Maija Lindström, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om Hansel Ab, lagen om offentlig upphandling och koncession samt lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster ändras.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2020.

I avsnittet om propositionens förhållande till grundlagen konstateras det att de uppgifter som ska anförtros Hansel har bedömts utifrån 124 § i grundlagen. De uppgifter som ska överföras på Hansel Ab är enligt propositionen till sin karaktär tekniska underhållsuppgifter som inte omfattar utövning av offentlig makt och inte är skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i normal lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 15/2019 rd

EKONOMIUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Ekonomiutskottet beslutade den 25 oktober 2019 begära utlåtande om propositionen RP 47/2019 rd av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I propositionen föreslås det att lagen om Hansel Ab ändras (nedan också lagförslaget). Hansel Ab hör till finansministeriets förvaltningsområde och finansministeriet svarar för ägarstyrningen av bolaget. Bolaget har till uppgift att för sina kunder producera centraliserad upphandlingsverksamhet och stödverksamhet för inköp samt sakkunnig- och utvecklingstjänster i anslutning till upphandlingen. Det föreslås nu bland annat att bolaget ges en ny uppgift, nämligen att producera tjänster för behandling och analys av upphandlingsdata och tekniska lösningar i anslutning till dessa tjänster. Dessutom föreslås det att det till lagen fogas en bestämmelse om bolagets rätt att få uppgifter och om utlämnande och användning av uppgifter.

Den regeringsproposition som ledde till att den gällande lagen om Hansel Ab stiftades bedömdes inte av grundlagsutskottet, och bolagets uppgifter har inte heller i samband med de ändringar som senare har föreslagits i lagen granskats med avseende på grundlagen. Grundlagsutskottet anser därför att det med tanke på den konstitutionella bedömningen av det nu aktuella lagförslaget är nödvändigt att också i större utsträckning bedöma bolagets uppgifter.

Bedömning mot 124 § i grundlagen

I propositionen (s. 14) anses att de uppgifter som ska överföras på Hansel Ab till sin karaktär är tekniska underhållsuppgifter som inte omfattar utövning av offentlig makt och inte är skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt propositionsmotiven ska de beslut som hänför sig till systemfunktionerna och utvecklingen av systemet fattas av finansministeriet. Arbets- och näringsministeriet ska styra och övervaka att systemet uppfyller kraven enligt upphandlingslagstiftningen.

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 endast ges myndigheter.

Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i grundlagen i en relativt vid bemärkelse, där det bland annat omfattar uppgifter som anknyter till verkställighet av lagar och till beslutsfattande som gäller enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Utövning av lagstiftande och dömande makt kan däremot inte hänföras till sådana förvaltningsuppgifter som avses i bestämmelsen. Grundlagens 124 § inbegriper både överföring av uppgifter som för närvarande ankommer på myndigheterna och överföring av nya till förvaltningen hänförliga uppgifter på andra än myndigheter (RP 1/1998 rd, s. 179/I—II).

Utlåtande GrUU 15/2019 rd

Grundlagsutskottet har tidigare ansett att till exempel sjöräddningstjänsten som helhet betraktad (GrUU 24/2001 rd, s. 4/I) och de operativa avfallshanteringsuppgifterna sammantagna (GrUU 58/2010 rd, s. 4/II) är offentliga förvaltningsuppgifter. Beviljandet av statliga exportgarantier är trots sina starka privaträttsliga drag en offentlig förvaltningsuppgift (GrUU 2/2001 rd, s. 2/I). Uppgifterna kring rättshjälp och intressebevakning utgör, med hänsyn till det sätt uppgifterna ordnas på, ett komplex med drag av offentlig förvaltningsuppgift trots att de aspekter som anknyter till privata intressen och näringsverksamhet är framträdande. Utskottet har lagt vikt vid att det handlar om en lagstadgad serviceuppgift som ska ordnas av myndigheterna och som enligt utskottet kan karakteriseras som faktisk förvaltningsverksamhet (GrUU 16/2016 rd, s. 2). Även uppgifter som går ut på att bistå myndigheten har betraktats som offentliga förvaltningsuppgifter (se t.ex. GrUU 55/2010 rd, s. 2/I). Det har inte handlat om offentlig förvaltningsuppgift i fråga om sådan opartisk provning eller certifiering som grundar sig på teknisk expertis och som inte påverkar myndighetens befogenhet att bestämma om metoder och personal som används vid de återkommande besiktningarna av mekaniska anordningar och konstruktioner (GrUU 4/2012 rd, s. 2/II) eller certifikatverksamhet vars karaktär de facto har distanserat sig från karakteristika som gäller för offentliga myndighetsuppgifter (GrUU 16/2009 rd, s. 2/II).

Hansel Ab:s uppgifter hänför sig till genomförandet av offentlig upphandling. Bolaget har till uppgift att producera centraliserad upphandlingsverksamhet för sina kunder. I 22 a § i lagen om statsbudgeten ingår bestämmelser om upphandling för ämbetsverk och inrättningar som hör till statens budgetekonomi och om deras skyldighet att genomföra sin upphandling genom att använda kontrakt för gemensam upphandling. Dessutom producerar Hansel olika stöd- och experttjänster för sina kunder. År 2018 var det sammanlagda värdet av den gemensamma upphandlingen närmare 900 miljoner euro (s. 5).

Statliga och kommunala myndigheter och andra upphandlande enheter har en lagstadgad skyldighet att konkurrensutsätta sin upphandling. I egenskap av inköpscentral deltar Hansel Ab för sina kunders, såsom statens och kommunernas, räkning i genomförandet av offentlig upphandling. Upphandlingsförfarandet och de rättsmedel som hänför sig till det regleras i detalj i lagen. Hansels uppgifter anknyter således till fullgörandet av de offentliga samfundens lagstadgade skyldigheter. Genom det aktuella förslaget fogas till lagen bestämmelser om en sådan rätt att få uppgifter i anknytning till behandlingen av upphandlingsdata som kan jämföras med myndigheternas rätt att få uppgifter och som åsidosätter sekretessbestämmelserna. Dessutom har Hansel Ab:s uppgifter betydelse med tanke på användningen av offentliga samfunds medel. Även om upphandlingen också har starka privaträttsliga drag, anser grundlagsutskottet att dragen av offentlig förvaltningsuppgift är framträdande i Hansels uppgift som inköpscentral. Dessutom anser grundlagsutskottet att Hansels befintliga och föreslagna expert- och stöduppgifter sammantagna inte kan beskrivas som tekniska på ett sådant sätt att de inte delvis skulle innebära skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift.

Det finns inget hinder i anslutning till det krav på ändamålsenlighet som avses i 124 § i grundlagen för att befintliga och nu föreslagna uppgifter ska kunna anförtros Hansel Ab. Av betydelse ur denna synvinkel är bolagets specialsakskunskap (GrUU 29/2013 rd, s. 2, GrUU 37/2010 rd, s. 4/II—5/I) och aspekter som hänför sig till en effektiv organisering av upphandlingsverksamheten (GrUU 3/2009 rd, s. 4/II, GrUU 11/2006 rd, s. 2—3).

Utlåtande GrUU 15/2019 rd

I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet ansett att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (GrUU 33/2004 rd, s. 7/II och GrUU 46/2002 rd, s. 9/II). Av skäl som följer av 124 § i grundlagen är det nödvändigt att till lagförslaget foga en bestämmelse enligt vilken straffrättsligt tjänsteansvar ska tillämpas på anställda hos bolaget när de utför sådana offentliga förvaltningsuppgifter som hör till bolaget (GrUU 26/2017 rd, s. 55, GrUU 16/2016 rd, s. 2—3, GrUU 8/2014 rd, s. 5/I). Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kräver grundlagens 124 § inte att det i lag alltid hänvisas till de allmänna förvaltningslagarna, eftersom dessa — med stöd av de i dem ingående bestämmelserna om tillämpningsområde, definition på myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service — också tillämpas på enskilda när de utför en offentlig förvaltningsuppgift (GrUU 42/2005 rd, s. 3). Hänvisningar behövs ändå, om det annars råder oklarhet om lagarnas tillämplighet. Om det är nödvändigt med hänvisningar bör de vara uttömmande för att e contrario-tolkning ska kunna undvikas (GrUU 11/2006 rd, s. 3/II, GrUU 42/2005 rd, s. 3/II). Ekonomiutskottet måste enligt grundlagsutskottets uppfattning bedöma behovet av hänvisningar.

Rätt att få uppgifter

I 3 a § i lagförslaget föreskrivs det om rätten att få uppgifter. Enligt paragrafens 1 mom. ska ämbetsverken och inrättningarna inom statsförvaltningen, de statliga affärsverken samt fonderna utanför statsbudgeten, riksdagen och enheter som lyder under, står under tillsyn av eller verkar i anslutning till riksdagen till bolaget trots sekretessbestämmelserna lämna ut sådana uppgifter om upphandlingsmängder, priser, upphandlingsplaner, fakturering, beställningar, leverantörer, anbudsbegäranden, antalet anbud, upphandlingsbeslut och andra motsvarande uppgifter om konkurrensutsättning som är nödvändiga för ett effektivt och ekonomiskt genomförande av upphandling och för analysen av uppgifter. Skyldigheten att lämna ut uppgifter gäller dock inte uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av 24 § 1 mom. 2, 5, 7, 8, 9, 10 och 11 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Enligt bestämmelsen gäller skyldigheten att lämna uppgifter även riksdagen. Till grundvalen för Finlands statsskick hör representativ demokrati och riksdagens ställning som högsta statsorgan. De här principerna är härledda ur 2 § 1 mom. i grundlagen, som föreskriver att statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen. Det framgår också uttryckligen av motiveringen till grundlagsreformen (RP 1/1998 rd, s. 74). Riksdagen kan således inte genom vanlig lag åläggas att lämna ut uppgifter till ett aktiebolag (se även GrUU 14/2018 rd, 10—11). Att bestämmelsen ändras är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Syftet med bestämmelsen är antagligen att förteckna de upphandlande enheter som avses i lagen om offentlig upphandling och koncession. Grundlagsutskottet anser att en sådan skyldighet att lämna ut uppgifter trots grundlagen kan riktas till riksdagens förvaltning till exempel i den omfattning som föreskrivs i 4 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (se t.ex. GrUU 43/1998 rd, s. 6/II).

Utlåtande GrUU 15/2019 rd

Enligt propositionsmotiven är det inte meningen att personuppgifter ska lämnas till bolaget eller att bolaget ska behandla sådana (se till exempel s. 12). Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandling av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter är förknippade med allvarliga risker som anknyter till informationssäkerheten och möjligt missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (GrUU 13/2016 rd, GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Även enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning bör särskilda personuppgifter, som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter, åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandlingen av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Utskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (se t.ex. GrUU 3/2017 rd). Denna avgränsning har i utskottets senare praxis ansetts vara en fråga som har betydelse för lagstiftningsordningen (se t.ex. GrUU 15/2018 rd, s. 40).

Grundlagsutskottet anser att den begränsning av behandlingen av personuppgifter som framförs i motiveringen bör skrivas in i bestämmelsen. Med beaktande av de begränsningar i fråga om behandlingen av personuppgifter som anges i motiveringen till bestämmelsen kan det inte anses vara nödvändigt att behandla känsliga personuppgifter. Känsliga personuppgifter ska på lagnivå avgränsas från rätten att få uppgifter. Avgränsningen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Ekonomiutskottet ska dessutom noggrant bedöma om EU:s allmänna dataskyddsförordning förutsätter en motsvarande begränsning också i fråga om andra personuppgifter i en situation där syftet med regleringen inte är att möjliggöra behandling av personuppgifter.

Grundlagsutskottet har vid sin bedömning av bestämmelserna om myndigheternas rätt att trots tystnadsplikt få och lämna ut uppgifter upprepade gånger betonat att det bland annat handlar om att en myndighet som har rätt att få uppgifter utifrån sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som skyddas med hjälp av den sekretess som gäller den myndighet som innehar uppgifterna (se t.ex. GrUU 12/2019 rd, s. 3—4). Grundlagsutskottet anser att en omfattande skyldighet för en myndighet att trots sekretessbestämmelserna lämna uppgifter till ett privaträttsligt aktiebolag är en tämligen exceptionell lösning. Ekonomiutskottet måste av grundlagsskäl överväga om bestämmelserna i 3 a § 1 mom. på samma sätt som i det föreslagna 2 mom. kan ändras till rätt att lämna ut uppgifter till bolaget i nämnda syfte, vilket skulle ge myndigheterna prövningsrätt vid beslut om utlämnande av uppgifter.

Övrigt

Regeringen föreslår strykning av omnämmandet i 60 § i lagen om offentlig upphandling och koncession om att de uppgifter som gäller förvaltning och utveckling av systemet för upphandlingsannonser ska skötas av arbets- och näringsministeriet. Enligt motiveringen ska förvaltningen och utvecklingen av systemet efter att bestämmelsen trätt i kraft överföras till finansministeriet, som ska överlåta uppgiften vidare till Hansel Ab. Arrangemanget motsvarar ett avtal mellan arbets- och näringsministeriet och finansministeriet. Det är motiverat att i lagen om offentlig upphandling ta in en uttrycklig bestämmelse om att finansministeriet ansvarar för förvaltnings- och utvecklingsuppgifterna i fråga om upphandlingssystemet, om detta inte följer av annan lagstiftning.

Utlåtande GrUU 15/2019 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om dess reglering om tjänsteansvar och 3 a § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 28.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.