

Lagutskottet

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

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 lagutskottet för betänkande och till förvaltningsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- förvaltningsutskottet FvUU 20/2023 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Satu-Maaria Natunen, justitieministeriet
- avdelningschef Tapio Laamanen, justitieministeriet
- ledande sakkunnig Juha Saunamäki, justitieministeriet
- finansråd Janne Öberg, finansministeriet
- referendarieråd Outi Kostama, Justitiekanslersämbetet
- vice ordförande Juho Kankkunen, Konsumenttvistenämnden
- direktör Kurt Kokko, Olycksutredningscentralen
- dataombudsman Anu Talus, Dataombudsmannens byrå
- diskrimineringsombudsman Kristina Stenman, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- riksdagens justitieombudsmans kansli
- Domstolsverket
- Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta Nationerna (HEU-NI)
- Människorättscentret
- konkursombudsmannens byrå
- jämställdhetsombudsmannens byrå
- underrättelsetillsynsombudsmannens byrå

Betänkande LaUB 6/2023 rd

- äldreombudsmannens byrå
- rättegångsbiträdesnämnden
- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen och att 11 andra lagar ändras.

Syftet med propositionen är att inrätta ett nytt ämbetsverk, Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen, som samlar följande myndigheter inom justitieministeriets förvaltningsområde: barnombudsmannen, dataombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, Europeiska institutet för kriminalpolitik, jämställdhetsombudsmannen, konkursombudsmannen, konsumenttvistenämnden, Olycksutredningscentralen, rättegångsbiträdesnämnden, underrättelseombudsmannen, äldreombudsmannen samt stödtjänster och administrativa tjänster för dem. Myndigheterna behåller sin självständighet och sitt nuvarande uppgiftsområde vid ämbetsverket.

De lagar som gäller myndigheterna ändras så att myndigheterna inte längre finns i anslutning till justitieministeriet eller någon annan myndighet. Dessutom preciseras rekryteringsbefogenheterna.

Genom propositionen genomförs regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering, enligt vilket de särskilda ombudsmännens uppgifter, eventuella överlappningar och sparmöjligheter granskas.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att det inrättas ett nytt ämbetsverk, Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen. Genom propositionen stiftas en lag om ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen och ändas 11 andra lagar.

I anslutning till justitieministeriet eller inom dess förvaltningsområde finns för närvarande åtskilliga självständiga myndigheter med få anställda: barnombudsmannen, dataombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, Europeiska institutet för kriminalpolitik (Heuni), jämställdhetsombudsmannen, konkursombudsmannen, konsumenttvistenämnden, Olycksutredningscentralen, rättegångsbiträdesnämnden, underrättelsetillsynsombudsmannen och äldreombudsmannen. De minsta myndigheterna har 2—4 anställda tjänstemän och de största 30—50. Myndigheternas

Betänkande LaUB 6/2023 rd

sammanlagda personalstyrka är omkring 175. Med undantag för konkursombudsmannen hör myndigheterna till samma bokföringsenhet som justitieministeriet.

För de flesta av de nämnda myndigheterna sköter justitieministeriet vissa operativa uppgifter inom personal- och ekonomiförvaltningen. Myndigheterna har inte fått något strukturerat stöd för särskilda administrativa frågor. Vid alla myndigheter utförs också sådant arbete i anslutning till produktionen av administrativa tjänster och andra stödtjänster som enligt propositionen kan utföras på ett ställe med mindre resurser (se RP s. 33).

Förvaltningsstrukturen inom justitieministeriets förvaltningsområde har under de senaste åren ordnats i anslutning till de centrala ämbetsverken och som riksomfattande ämbetsverk inom en viss sektor (Domstolsverket, Utsökningsverket, Åklagarmyndigheten). I direkt anslutning till ministeriet finns rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten, som visserligen kommer att ersättas med det nya Rättstjänstverket (se RP 30/2023 rd, LaUB 4/2023 rd), och de nu aktuella myndigheterna.

Syftet med propositionen (s. 32—33) är att omorganisera stödtjänsterna och de administrativa tjänsterna för myndigheter med en liten personal så att deras självständiga ställning på basis av lagstiftning och internationella bestämmelser inte äventyras och deras uppgiftsfält inte ändras. Målet är att samla de 11 specialmyndigheternas operativa förvaltningsuppgifter och stärka deras administrativa sakkunnigstöd, vilket minskar överlappande administrativt arbete och frigör resurser för myndigheternas innehållsarbete. Målet är att ordna moderna tjänster som stöder ledarskapet för små specialmyndigheter.

På längre sikt, när de administrativa stöduppgifterna har koncentrerats till enheten för administrativa tjänster och statens gemensamma servicefunktioner anlitas i allt större utsträckning, är målet att förbättra produktiviteten i respektive myndighets substansverksamhet.

Målet är dessutom att från justitieministeriet till den underlydande förvaltningen överföra uppgifter som inte behöver skötas på ministerienivå. Ministeriet kan därmed fokusera på uppgifter på statsrådsnivå. Ändringen betonar enligt propositionen också specialmyndigheternas oberoende och strukturella avstånd från det politiskt styrda ministeriet.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025.

Förvaltningsutskottet har i ett utlåtande (FvUU 20/2023 rd) särskilt granskat det avsnitt av propositionen som gäller dataombudsmannen. Förvaltningsutskottets granskning anknyter särskilt till att riksdagen i samband med stiftandet av dataskyddslagen (1050/2018) utifrån förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 13/2018 rd) godkände 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).

Betänkande LaUB 6/2023 rd

Förvaltningsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (s. 2) att det av propositionsmotiven framgår att det åren 2019—2020 gjordes två utredningar om att administrativt samla små och funktionellt självständiga myndigheter inom justitieministeriets förvaltningsområde. Utredningarna lyfte fram olika modeller för hur detta kunde göras. En modell utgår från ett så kallat moderämbetsverk, där dataombudsmannens byrå ombildas till ett ämbetsverk vars förvaltningsenhet producerar vissa administrativa tjänster 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. Därtill har man lyft fram den modell med ett särskilt ämbetsverk som föreslås i propositionen. Av propositionsmotiven framgår inte att man i utredningarna separat skulle ha utrett det alternativ där dataskyddsombudsmannens byrå utvecklas till ett självständigt ämbetsverk. Förvaltningsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (s. 3) att det indirekta resultatet av utredningarna dock kan anses vara att det inte finns tillräckligt vägande skäl för att på det sättet organisera verksamheten i form av ett ämbetsverk.

Också lagutskottet noterar att det ämbetsverk och de olika alternativa utföranden som föreslås i propositionen har beretts rätt länge och att alternativa modeller har bedömts under beredningen (se RP, s. 6—8). Den föreslagna ämbetsverksstrukturen avviker från vad som rekommenderas i fråga om statens ämbetsverk. Den exceptionella ansvarsfördelning samt styrnings- och ledningsstruktur som föreslås för Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen grundar sig på särarten hos de myndigheter som hör till ämbetsverket (se även FvUU 20/2023 rd, s. 1—2).

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och att dess syften är motiverade. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Myndigheternas oberoende

Specialmyndigheterna är självständiga och oberoende myndigheter. Eftersom deras uppgifter delvis är mycket olika, väger självständigheten och oberoendet olika i deras verksamhet. Kravet på självständighet och oberoende betonas särskilt när det gäller Olycksutredningscentralen och de myndigheter som sköter en tillsynsmyndighets uppgifter, det vill säga jämställdhetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, dataskyddsombudsmannen och underrättelsetillsynsombudsmannen. Tillsynsmyndighetens oberoende innebär i synnerhet oavhängighet från den verkställande makten, olika intressentgrupper och tillsynsobjekt. Olycksutredningscentralens oberoende innebär i synnerhet att centralen är oberoende både av utredningsobjekten och av dem som får rekommendationer (se RP, s. 18).

Dataombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen övervakar också lagenligheten i myndighetsverksamheten inom sina egna verksamhetsområden och därmed potentiellt också varandra.

I internationella bestämmelser och överenskommelser som är bindande för Finland samt i internationell rättspraxis förutsätts det att i synnerhet Olycksutredningscentralen och vissa av de tillsynsmyndigheter som är med i den föreslagna reformen är oberoende och självständiga. Myndigheterna är oberoende också enligt den nationella lagstiftningen. I propositionen redogörs ingående för de nationella och internationella bestämmelserna om myndigheternas oberoende (se RP, s. 18—29).

Betänkande LaUB 6/2023 rd

Lagutskottet anser att det är ytterst viktigt att specialmyndigheternas självständighet och oberoende beaktas på behörigt sätt vid bedömningen av det ämbetsverk som nu föreslås. Vid bedömningen av den föreslagna ämbetsverksstrukturen måste man också fästa vikt vid oberoendet i förhållande till tillsynsobjekten, eftersom en del av de myndigheter som avses höra till ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen som ovan sagt också kan komma att övervaka varandra. Det är uppenbart att aspekter som anknyter till administrationens effektivitet inte får äventyra eller undergräva specialmyndigheternas oberoende. Det är också klart att många detaljer som hänför sig till regleringen eller det praktiska genomförandet av det föreslagna ämbetsverket har betydelse med tanke på oberoendet.

För vissa myndigheter är oberoendet särskilt reglerat till följd av deras lagfästa uppgifter. Den nu aktuella propositionen ingriper inte i dessa uppgifter, skötseln av dem eller förutsättningarna för att sköta dem. Det föreslås inte att uppgifter eller befogenheter som föreskrivs för myndigheterna i lag ska överföras till det nya ämbetsverkets enhet för administrativa tjänster.

En av de viktigaste tillsynsmyndigheterna i det nya ämbetsverket är dataombudsmannen. Dataombudsmannens ställning grundar sig för det första på 8 § 2 mom. i dataskyddslagen (1050/2018), enligt vilket dataombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet. En motsvarande bestämmelse finns i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018, dataskyddslagen avseende brottmål). Kravet på oberoende grundar sig också på EU:s dataskyddslagstiftning. Enligt artikel 52 i den allmänna dataskyddsförordningen (och artikel 42 i direktiv (EU) 2016/680, det så kallade dataskyddsdirektivet avseende brottmål) ska tillsynsmyndigheten vara fullständigt oberoende i utförandet av sina uppgifter och utövandet av sina befogenheter. 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. Också i Europarådets konvention 108 förutsätts att tillsynsmyndigheten är oberoende.

Artikel 52.2 i den allmänna dataskyddsförordningen förutsätter att varje tillsynsmyndighets ledamot eller ledamöter i utförandet av sina uppgifter och utövandet av sina befogenheter står fria från utomstående påverkan, direkt såväl som indirekt, och att de får varken begära eller ta emot instruktioner av någon. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 42.2 i dataskyddsdirektivet avseende brottmål. Också Europeiska unionens domstol har ansett det viktigt för säkerställandet av oberoendet att utomstående varken direkt eller indirekt kan påverka tillsynsmyndighetens beslut. Till exempel kan en chefsrelation mellan en ombudsman och en myndighet inom centralförvaltningen äventyra oberoendet. Tillsynen ska vara objektiv, effektiv och tillförlitlig.

Vid bedömningen av hur de föreslagna bestämmelserna påverkar dataombudsmannens oberoende är det därför viktigt att beakta om 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. I propositionen föreslås det inte att uppgifter eller befogenheter som föreskrivs i den allmänna dataskyddslagstiftningen ska överföras till det nya ämbetsverket. Enligt 2 § i lagförslag 1 finns det särskilda bestämmelser om specialmyndigheterna och deras ställning, uppgifter och behörighet. När det gäller dataombudsmannen hänvisar ”särskilda bestämmelser” till den ovan nämnda lagstiftningen (se även FvUU 20/2023 rd, s. 3).

Betänkande LaUB 6/2023 rd

EU:s dataskyddslagstiftning kräver också att tillsynsmyndigheten får 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 EU:s dataskyddslagstiftning finns dock inga närmare bestämmelser om hur detta tekniskt ska genomföras. Till det nya ämbetsverket överförs genom propositionen endast sådana administrativa stöd-tjänster som vanligtvis är likadana 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 de påverkar inte uppgifternas eller befogenheternas innehåll.

Dataskyddslagstiftningen kräver att varje tillsynsmyndighet ska välja och förfoga över egen personal, som ska ta instruktioner uteslutande från den berörda tillsynsmyndighetens ledamot eller ledamöter. Propositionen påverkar inte dessa aspekter (se även FvUU 20/2023 rd, s. 4). Förvaltningsutskottet påpekade också i sitt utlåtande om propositionen att 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 strax för 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 överföras från en enhet till en annan endast med stöd av den behörighet som föreskrivs i lag. Bestämmelser om detta finns i statstjänstemannalagen (750/1994) och i statstjänstemannaförordningen (971/1994), som utfärdats med stöd av lagen. 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. Propositionen ändrar inte på 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 anslagsuppgifterna offentliga handlingar. Dataombudsmannen sköter också i fortsättningen själv sina resultatförhandlingar.

Dataombudsmannen kommer också i fortsättningen, i linje med kraven på oberoende, att ha rätt att besluta bland annat om användningen och allokeringen av sina resurser, utnämningen av personal, personalstrukturen och personalpolitiken. Också förvaltningsutskottet kom i sitt utlåtande till samma slutsats (se FvUU 20/2023 rd, s. 4). Förvaltningsutskottet konstaterade också att EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig rätt och att artikel 52 om oberoende inte tillåter något nationellt handlingsutrymme.

I den gällande lagen har det med tanke på de internationella kraven funnits en oklarhet i 8 § 1 mom. i dataskyddslagen, enligt vilket dataombudsmannen i egenskap av tillsynsmyndighet ”finns i anslutning till justitieministeriet”. Ordalydelsen har kunnat ge intrycket att dataombudsmannen lyder under justitieministeriet. I lagförslag 6 i propositionen föreslås det att ordalydelsen

Betänkande LaUB 6/2023 rd

i 8 § 1 mom. i dataskyddslagen ändras så att dataombudsmannen i fortsättningen finns ”inom justitieministeriets förvaltningsområde”. Lagutskottet anser i likhet med förvaltningsutskottet (se FvUU 20/2023 rd, s. 4) att detta förtydligar dataombudsmannens oberoende ställning. På motsvarande sätt föreslås det i propositionen att också ställningen för andra specialmyndigheter förtydligas till behövliga delar.

Lagutskottet har också särskilt med anledning av aspekterna på dataombudsmannens självständighet och oberoende bett en sakkunnig inom konstitutionell rätt bedöma behovet av att begära utlåtande av grundlagsutskottet. Enligt den sakkunniga som utskottet hörde råder det ingen oklarhet om lagförslagens grundlagsenlighet eller förhållande till människorättskonventionerna. Det är i första hand fråga om det nationella genomförandet av EU:s dataskyddslagstiftning. Därmed föreligger inte de grunder för att begära utlåtande av grundlagsutskottet som avses i 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning.

Enligt utredning till utskottet har det på internationell nivå inte heller föreskrivits om den administrativa organiseringen av de andra myndigheter som berörs av propositionen. I praktiken har oberoendet, vilken organisationsform som än tillämpas, förutsatt att myndigheten själv kan besluta om sin personal och sina resurser samt om organiseringen av sin verksamhet och sina prioriteringar. Myndigheterna ska anvisas de ekonomiska, tekniska och personella resurser som krävs för att de ska kunna sköta sina uppgifter och utöva sina befogenheter. Tillräckliga lokaler och tillräcklig infrastruktur ska anvisas för dem. Enligt uppgift kommer dessa tillräckliga resurser, lokaler och infrastruktur i fortsättningen att tryggas på samma sätt som för närvarande. Särskilda krav på oberoende har i internationella standarder och avtal ställts inte bara på dataombudsmannen utan också på diskrimineringsorganen (diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen), underrättelsetillsynsmyndigheten och myndigheten för säkerhetsutredning.

Enbart det faktum att självständiga myndigheter och vissa av deras administrativa stödtjänster organiseras som ett ämbetsverk påverkar inte myndigheternas oberoende. Verket har ingen chef vars behörighet sträcker sig till specialmyndigheternas ansvarsområde. Myndigheternas chefer har inte någon förman vid ämbetsverket som har behörighet att leda eller övervaka deras arbete. Det är också i fortsättningen endast myndigheten själv som har bestämmande inflytande i fråga om sin personal. Myndigheterna gör upp sina egna arbetsordningar och planerar sin egen organisation samt förhandlar om sina anslag och beslutar om användningen av dem.

Vid den enhet för administrativa tjänster som ska inrättas sköts ärenden som inte hänför sig till myndigheternas lagstadgade ansvarsområde. Genom den föreslagna lagen övertar det nya ämbetsverkets enhet för administrativa tjänster endast administrativa stödtjänster som typiskt är desamma oberoende av myndighet. Myndigheten beslutar själv, liksom när motsvarande tjänster köps externt, i vilken grad den utnyttjar enhetens tjänster. Behörigheten för direktören för enheten för administrativa tjänster har genom bestämmelser i lag och i den förordning som bereds begränsats till att gälla endast ärenden som hör till uppgiftsområdet för enheten för administrativa tjänster, även om han eller hon samtidigt formellt sett är chef för bokföringsenheten.

I ljuset av propositionen och inkommen utredning anser lagutskottet att propositionen kan förväntas stärka specialmyndigheternas självständighet och oberoende när de lämnar det politiskt ledda statsrådet och i praktiken skaffar stödtjänster av en annan enhet än justitieministeriet. Utskottet

Betänkande LaUB 6/2023 rd

anser att den föreslagna reformen är lämplig och godtagbar i fråga om de aspekter som hänför sig till oberoendet. Det är uppenbart att man i det nya ämbetsverkets praktiska verksamhet och i tillämpningen av lagen måste fästa särskild uppmärksamhet vid specialmyndigheternas självständighet och oberoende.

Styrning från justitieministeriets sida och ministeriets kvarstående behörighet

I det nya ämbetsverket är justitieministeriets resultatstyrning i förhållande till specialmyndigheterna oförändrad. Också förhandlings- och avlöningsbehörigheten, behörigheten att vidta tjänstearrangemang samt behörigheten att ge chefen för en myndighet en varning kvarstår oförändrade. Lagutskottet har bedömt behörigheterna bland annat i fråga om aspekter som hänför sig till specialmyndigheternas oberoende.

Resultatstyrning. I 46 § i grundlagen föreskrivs det om regeringens redovisningsskyldighet gentemot riksdagen bland annat när det gäller skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts. Enligt 11 § i reglementet för statsrådet ska ministerierna behandla till det egna ansvarsområdet hörande ärenden som gäller bland annat resultatstyrning. I 12 § i lagen om statsbudgeten föreskrivs om ministeriernas skyldighet att planera ekonomin och resultatet av verksamheten inom sitt förvaltningsområde. Planeringen ska producera de uppgifter som behövs vid planeringen av statsfinanserna.

Enligt utredning till utskottet förblir justitieministeriets resultatstyrning i förhållande till specialmyndigheterna oförändrad. Den föreslagna ämbetsverksmodellen, där myndigheterna finns vid ett ämbetsverk vars resultatstyrning ministeriet svarar för, ändrar inte heller den administrativa styrningen av specialmyndigheterna. Inom de sektorer som justitieministeriet resultatstyr, såsom Domstolsverket och Åklagarmyndigheten, finns det ofta höjda krav på oberoende till exempel i rättskipningsverksamheten, vilket noggrant beaktas i resultatstyrningsförfarandena. Motsvarande principer tillämpas också på ett sätt som tryggar specialmyndigheternas oberoende. Utskottet anser i linje med det som sägs ovan att ett resultatstyrningsförfarande som beaktar myndigheternas oberoende är viktigt och lämpligt.

Förhandlings- och avlöningsbehörigheten. Justitieministeriet har i enlighet med det som sägs ovan också förhandlings- och avlöningsbehörighet. Enligt utredning till utskottet har det inom justitieministeriets förvaltningsområde under tidigare decennier funnits många självständiga ämbetsverk och myndigheter, av vilka en del mycket små. Ämbetsverkens förhandlings- och avlöningsbehörighet har sedan gammalt centraliserats till justitieministeriet, vilket motiverats av en enhetlig tillämpning av nomenklaturen och löneärendena inom ett vidsträckt förvaltningsområde. Dessa behörigheter har normalt överförts till ett centralt eller nationellt organ några år efter att ämbetsverket eller myndigheten inrättades. Det senaste fallet är den behörighet som överfördes från domstolarna till Domstolsverket. Behörigheter har inte överförts till ämbetsverk med få anställda, utan till en aktör per sektor.

Bestämmelser om avlöningsbehörigheten finns i lagen om statens tjänstekollektivavtal och i den förordning som utfärdats med stöd av lagen. Finansministeriet beslutar om förhandlingsbehörigheten. Om förhandlings- och avlöningsbehörigheter föreslås bli överförda från justitieministeriet

Betänkande LaUB 6/2023 rd

riet, bör man överväga om behörigheterna i stället ska ges en enskild myndighet eller det ämbetsverk som nu föreslås bli inrättat.

Enligt uppgift hör myndigheternas personal nu till tillämpningsområdet för samma preciserande tjänstekollektivavtal som justitieministeriets personal. Det är inte ändamålsenligt att förhandla fram separata preciserande tjänstekollektivavtal för de få anställda vid de enskilda myndigheterna. Också ett preciserande tjänstekollektivavtal som gäller cirka 175 personer — det vill säga alla specialmyndigheter — skulle ha ett tämligen snävt tillämpningsområde.

Förhandlingarna om tjänstekollektivavtal gäller hela ministeriets förvaltningsområde — det preciserande avtalet täcker justitieministeriet, specialmyndigheterna och Rättsregistercentralen — och i dem är det inte ens fråga om indirekt styrning av specialmyndigheterna, utan om att de statliga förhandlingsparterna kommer överens om tjänstevillkoren. Utifrån inkommen utredning anser utskottet att justitieministeriets förhandlingsbehörighet avseende det preciserande tjänstekollektivavtalet inte strider mot kravet på specialmyndigheternas självständighet. En överföring av uppgiften till det föreslagna ämbetsverket skulle inte heller minska de resurser som krävs för justitieministeriets förhandlingsverksamhet, utan det skulle i stället kräva att motsvarande resurser anvisades även ämbetsverket.

Eftersom samma preciserande tjänstekollektivavtal gäller såväl justitieministeriet som specialmyndigheterna och Rättsregistercentralen, är det enligt utskottet motiverat att också fastställandet av avtalsenliga lönedelar och andra lönebeslut sker centraliserat, i praktiken av den part som förhandlat fram avtalet från arbetsgivarens sida, dvs. justitieministeriet. Därigenom säkerställs att det gemensamma preciserande tjänstekollektivavtalet tillämpas enhetligt vid alla ämbetsverk och myndigheter. Enligt uppgift har ett avtalsområde inom justitieministeriets förvaltningsområde (rättsväsendets allmänna avtalsområde) en praxis som baserar sig på förordningen om statens tjänstekollektivavtal och som innebär att Domstolsverket och Åklagarmyndigheten med stöd av det preciserande tjänstekollektivavtalet fattar lönebeslut inom sina sektorer, trots att förhandlingsbehörigheten ligger hos justitieministeriet. Också inom dessa sektorer är beslutsfattandet alltså koncentrerat, och till exempel en enskild domstol har inte lönebehörighet. Utifrån inkommen utredning anser utskottet också att fastställandet av lönedelar inte utgör allokering av myndighetens resurser, utan är en tillämpning av det tjänstekollektivavtal som arbetsgivaren och personalorganisationerna ingått.

Mot bakgrund av det som sägs ovan anser lagutskottet att den lösning som valts i propositionen om att kvarhålla avlönings- och förhandlingsbehörigheten hos justitieministeriet är lämplig.

Behörigheten att vidta tjänstearrangemang. Justitieministeriet behåller enligt propositionen behörigheten att överföra, inrätta, dra in och ändra tjänster vid specialmyndigheterna. Bestämmelser om detta ingår i statstjänstemannalagen och statstjänstemannaförordningen. Rättsläget förändras alltså inte.

Bakgrunden till att behörigheten att vidta tjänstearrangemang, i likhet med avlöningsbehörigheten, i hög grad centraliserades till justitieministeriet är enligt uppgift att det inom ministeriets förvaltningsområde har funnits många självständiga verk och myndigheter, av vilka en del mycket små. Behörighet har undan för undan överförts till nya aktörer inom centralförvaltningen.

Betänkande LaUB 6/2023 rd

Utifrån inkommen utredning anser utskottet att det inte är motiverat att föreskriva om behörighet att vidta tjänstearrangemang för så små aktörer som exempelvis de minsta specialmyndigheterna. Det kunde vara mer motiverat att föreskriva om behörighet för det föreslagna ämbetsverkets enhet för administrativa tjänster, men inte förrän verksamheten har inletts och etablerats. Om en överföring av behörighet övervägs, finns det anledning att noggrant bedöma de olika aspekterna i frågan.

Sakkunniga har också framfört att det till 2 § i lagförslag 1 fogas en bestämmelse enligt vilken en tjänst vid en specialmyndighet, med avvikelse från tjänstemannalagen, inte får överföras utan specialmyndighetens särskilda samtycke. Lagutskottet anser utifrån inkommen utredning att ett sådant tillägg inte är motiverat. Behörigheten att överföra tjänster vid specialmyndigheter, bland annat vid ombudsmännens byråer, har också hittills hört till ministeriet utan något krav på att myndigheten ska ge tillstånd för överföringen. Enligt uppgift gäller samma bestämmelser om tjänstearrangemang — till exempel ministeriets behörighet att inom sitt förvaltningsområde överföra en tjänst från ett ämbetsverk till ett annat — alla statliga ämbetsverk, och till exempel vid överföring av en domartjänst förutsätter lagen inte särskilt samtycke av den domstol vars tjänst överföringen gäller.

Mot bakgrund av det som sägs ovan anser lagutskottet att de föreslagna bestämmelserna om behörighet att vidta tjänstearrangemang är lämpliga.

Varning till en chef. Enligt propositionen har justitieministeriet (10 § i lagförslag 1) behörighet att ge en varning till chefen för en myndighet. Det motsvarar det aktuella rättsläget. Enligt 39 § i statstjänstemannaförordningen fattas beslut om varning till chefen för ett ämbetsverk — liksom även om vissa andra tjänstemannarättsliga åtgärder — av respektive ministerium, om inte något annat föreskrivs genom lag eller förordning. Eftersom direktören för enheten för administrativa tjänster, chefen för den föreslagna bokföringsenheten, inte står i chefsförhållande till myndighetens chef, har man genom en särskild bestämmelse velat säkerställa att bestämmelsen i tjänstemannaförordningen om varning till en tjänsteman vid ämbetsverket inte blir tillämplig på relationen mellan direktören för enheten för administrativa tjänster och chefen för myndigheten. Chefen för en myndighet ska i detta avseende, liksom för närvarande, jämföras med chefen för ett ämbetsverk.

Lagutskottet anser att det alternativ som valts i propositionen är ändamålsenligt och att behörighet i fråga om chefen för en myndighet som bibehållits hos ministeriet är motiverad, eftersom det på grund av att enheten för administrativa tjänster och myndigheterna är åtskilda är nödvändigt att ge en annan aktör än ämbetsverket självt denna behörighet.

Enheten för administrativa tjänster, dess uppgifter och behörigheter samt ansvarsförhållanden

I 3 § i lagförslag 1 finns bestämmelser om uppgifterna för enheten för administrativa tjänster och i 8 § finns bestämmelser om beslutanderätten för direktören för enheten för administrativa tjänster. Förvaltningsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om propositionen (FvUU 20/2023 rd, s. 4—5) att samma administrativa tjänster som för närvarande produceras av justitieministeriet och vissa andra ämbetsverk i fortsättningen kommer att produceras av enheten för administrativa tjänster.

Betänkande LaUB 6/2023 rd

Myndigheterna kan själva besluta om de vill använda andra administrativa tjänster som enheten för administrativa tjänster producerar. Förvaltningsutskottet påpekar dock att det av propositionen inte framgår vilka dessa andra tjänster är. Förvaltningsutskottet noterar i sitt utlåtande också att det av propositionsmotiven (s. 37) framgår att specialmyndigheterna ska ha kvar funktioner som har karaktären av stödfunktioner men som på grund av självständigheten och oberoendet eller av ändamålsenlighetskäl ska förbli myndigheternas egna uppgifter. Förvaltningsutskottet anser i sitt utlåtande att de funktioner som myndigheten själv håller kvar måste identifieras och specificeras var för sig (FvUU 20/2023 rd, s. 6).

Enligt uppgift från justitieministeriet är avsikten att till ämbetsverkets enhet för administrativa tjänster inte bara samla de uppgifter som nu sköts för myndigheterna vid andra ämbetsverk — dessa uppgifter ska fortfarande vid alla myndigheter skötas externt, det vill säga av enheten för administrativa tjänster — utan också stärka den särskilda sakkunskapen i administrativa frågor som är gemensamma för alla.

De uppgifter som avses i propositionen, exempelvis uppgifter som nu produceras av justitieministeriet, anknyter till exempel till specialmyndigheternas betalningsrörelse, behandling av utgifter och inkomster samt extern och intern bokföring, avtalsförhandlingar med Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning, stöd för planering och uppföljning av anslag, ekonomisk rapportering, bokföring av EU-projekt och användning av M2-systemet, lokalfrågor, hantering av tjänstemännens anställningsförhållanden samt uppgifter i anslutning till personalrapportering. Det är alltså tjänster som enheten för administrativa tjänster i fortsättningen producerar för alla myndigheter.

Andra administrativa tjänster som enheten för administrativa tjänster tillhandahåller är framför allt de stödtjänster som räknas upp i 3 § i lagförslaget. Enligt lagförslaget ska enheten stödja myndigheterna vid ordnandet av informationssäkerhet, intern kontroll, riskhantering, säkerhet, beredskap och upphandling samt vid beredningen av arbetsgivaruppgifter. Enheten erbjuder också myndigheterna de tjänster som hör till dataskyddsombudet. Till exempel inom dessa områden kan myndigheterna själva besluta i vilken utsträckning de använder enhetens särskilda expertis.

Uppgifter som kvarstår hos myndigheterna själva, antingen utifrån deras självständiga och oberoende ställning eller av ändamålsenlighetskäl, är till exempel administrativa uppgifter som hänförs till hanteringen av deras egna substansärenden. Myndigheterna ska enligt 4 § i lagförslag 1 fortfarande sköta sin egen informationshantering samt de uppgifter som hör till arkivbildaren och den personuppgiftsansvarige. Stöduppgifter eller administrativa uppgifter som nära anknyter till substansen kan också bestå till exempel av att svara på förfrågningar, utarbeta kommunikationsplaner, bereda ansökningar om EU-finansiering och övervaka användningen av medel i projekt som baserar sig på EU-finansiering.

Myndigheterna behåller också administrativa uppgifter som hänförs till de väsentliga kännetecknen för deras självständighet, såsom beslut om de egna resurserna och personalrekrytering, även om enheten för administrativa tjänster stöder en smidig beredning av dessa ärenden. Till dessa uppgifter hör åtminstone att svara för handlingarna om resultatmål och om uppföljning av resultatmålen, bereda ram- och budgetförslaget, göra upp en dispositionsplan för egna anslag, godkänna myndighetens egna räkningar samt fatta andra utgiftsbeslut och utgiftsförbindelser, ut-

Betänkande LaUB 6/2023 rd

nämna personal samt lägga fram förslag till inrättande, indragning och ändring av tjänster. Efter-
som endast specialmyndigheten har bestämmande inflytande i fråga om sin personal, ska den
också sörja för arbetsgivaruppgifterna, till exempel utvecklingssamtal, bisysslotillstånd, prelimi-
närt fastställande av lönedelar och utarbetande av personal- och utbildningsplaner samt jämställd-
hets- och likabehandlingsplaner.

De stöduppgifter och administrativa uppgifter som myndigheten själv behåller är av den arten att
myndigheten inte heller annars kan lägga ut dem på entreprenad. I lagförslaget anges de katego-
rier av ärenden som enheten för administrativa tjänster producerar för alla myndigheter och de
uppgifter där myndigheten enligt egen prövning kan anlita enhetens tjänster. Uppgiftsfördelning-
en framgår delvis också av de olika punkterna i den föreslagna 3 §, närmare bestämt av i vilka
ärenden enheten för administrativa tjänster *stöder* myndigheterna och vilka ärenden den själv
sköter. Enligt uppgift från justitieministeriet är det inte ändamålsenligt att föreskriva särskilt om
vilka uppgifter enheten för administrativa tjänster inte kan utföra på en myndighets vägnar eller
vilka administrativa uppgifter och stöduppgifter myndigheten måste sköta själv.

Lagutskottet anser att justitieministeriets ovan refererade utredning om uppgifterna för enheten
för administrativa tjänster och om användningen av dess tjänster samt bestämmelserna om enhe-
tens uppgifter i princip är relevanta och lämpliga. Utskottet anser dock att det på det sätt som kon-
stateras nedan är motiverat att regeringen följer och utvärderar hur uppgiftsfördelningen mellan
specialmyndigheterna och enheten för administrativa tjänster fungerar och hur tydlig den är. En
utredning om detta bör lämnas till lagutskottet enligt vad som konstateras nedan i avsnittet om
uppföljning av reformen.

Förvaltningsutskottet fäste i sitt utlåtande om propositionen (FvUU 20/2023 rd, s. 5) uppmärks-
samhet vid ordalydelsen i 8 § 1 mom. 1 punkten i lagförslag 1, enligt vilken direktören för enhe-
ten för administrativa tjänster avgör ärenden som gäller ekonomistadgan samt organiseringen och
fullgörandet av bokföringsenhetens uppgifter. Formuleringen kan enligt förvaltningsutskottet
förstås så att den i praktiken ger direktören behörighet också i anslutning till genomförandet av
myndigheternas verksamhet. Förvaltningsutskottet föreslår att lagutskottet bedömer om formule-
ringen om avgöranderätten för direktören för enheten för administrativa tjänster behöver ändras
så att den i stället för enheten för administrativa tjänster gäller bokföringsenheten, eller om be-
stämmelsen bör preciseras på något annat sätt. En liknande fråga aktualiserades vid utskottets
sakkunnigutfrågning i fråga om 3 § 2 mom. 1 punkten i lagförslag 1, enligt vilken enheten för ad-
ministrativa tjänster har till uppgift att sköta bokföringsenhetens uppgifter samt tjänster för eko-
nomiförvaltningen. Frågan var om punkten skulle gälla de uppgifter som hör till enheten för ad-
ministrativa tjänster i stället för bokföringsenhetens uppgifter.

Lagutskottet anser att ordalydelsen i 3 § 2 mom. 1 punkten och 8 § 1 mom. 1 punkten i lagförslag
1 kan vara vilseledande. Utskottet konstaterar för tydlighetens skull att bokföringsenheten är en
del av statens ekonomiförvaltningsorganisation, som det föreskrivs om i 2 kap. i lagen om stats-
budgeten (423/1988). Bestämmelser om bokföringsenhetens uppgifter, dvs. skötseln av betal-
ningsrörelsen och bokföringen samt upprättandet av bokslut och verksamhetsberättelse finns ock-
så i samma kapitel 2, och närmare bestämmelser finns i förordningen om statsbudgeten (1243/
1992). Med ”organiseringen och fullgörandet av bokföringsenhetens uppgifter” avses alltså inte
andra uppgifter som hör till myndigheten eller enheten för administrativa tjänster, utan de särskil-

Betänkande LaUB 6/2023 rd

da uppgifter som hänför sig till att Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen är en egen bokföringsenhet. Dessa uppgifter har också i fråga om specialmyndigheter tidigare skötts vid justitieministeriet eller Utsökningsverket, beroende på till vilken bokföringsenhet myndigheten hört. Ekonomistadgan hör till samma helhet; enligt budgetförordningen är det bokföringsenheten som ska ha en ekonomistadga, inte myndigheterna eller enheten för administrativa tjänster.

Utöver det som sägs ovan och för att förtydliga saken föreslår lagutskottet på det sätt som anges närmare nedan i detaljmotiveringen att 3 § 2 mom. 1 punkten och 8 § 1 mom. 1 punkten i lagförslag 1 ändras så att bestämmelserna gäller bokföringsenhetens uppgifter och (i fråga om 8 § 1 mom. 1 punkten) bokföringsenhetens ekonomistadga.

Vid lagutskottets sakkunnigutfrågning aktualiserades också mer allmänt frågor om ansvarsfördelningen inom ämbetsverket och i förhållande till justitieministeriet. En del av frågorna gäller omständigheter som rör enheten för administrativa tjänster och som redan behandlats ovan. Också förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande om propositionen (FvUU 20/2023 rd, s. 5) ansett 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. Rollerna och ansvaren för enheten för administrativa tjänster, justitieministeriet och tjänsteproducenterna bör göras så tydliga och fungerande som möjligt.

Utöver det som sägs ovan i fråga om tjänsterna vid enheten för administrativa tjänster och om 3 och 8 § i lagförslag 1 vill lagutskottet särskilt lyfta fram följande.

Enligt uppgift från justitieministeriet kommer specialmyndigheten också i fortsättningen att exklusivt bestämma över sin personal och ensam inneha arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Därmed kommer också arbetsgivarrollen att i praktiken kvarstå hos myndigheterna. Enligt 3 § 2 mom. 2 punkten i lagförslag 1 ska enheten sköta tjänster för ämbetsverkets personaladministration och stödet för personalutveckling. Tjänster för ämbetsverkets personaladministration avser här operativa uppgifter inom personaladministrationen, till exempel anställningsuppgifter och uppgifter inom arbetstidshantering, som överförs från justitieministeriet och vissa andra ämbetsverk till enheten. Dessa uppgifter är av teknisk natur och är inte kopplade till arbetsgivarrollen. I 3 § 2 mom. 3 punkten i lagförslaget konstateras särskilt att enheten för administrativa tjänster har till uppgift att stödja myndigheterna vid beredningen av arbetsgivaruppgifter. Det är alltså myndigheten som har rollen som arbetsgivare och därmed också har arbetsgivaransvar och arbetsgivarskyldigheter.

I den modell som nu föreslås är de administrativa tjänsterna enligt uppgift genomgående tjänster som inte hänför sig till myndighetens substans. Med undantag för vissa operativa förvaltningsuppgifter avgör myndigheten själv om den anlitar enhetens tjänster eller inte. Direktören för enheten för administrativa tjänster svarar för enhetens verksamhet. Direktörens beslutanderätt omfattar bland annat att besluta hur den lagfästa servicen till myndigheterna ska genomföras, till exempel om den ska upphandlas hos ett servicecenter. Direktören avgör enligt den föreslagna 8 § också andra ärenden som gäller enheten själv samt, utifrån särskilda bestämmelser, vissa ärenden (ärenden som gäller bokföringsenhetens uppgifter och ekonomistadga, avtal om lokaler, ramplanen för företagshälsovården, avtal om gemensam upphandling) som hittills i fråga om specialmyndigheterna har avgjorts av justitieministeriet. Lagutskottet anser utifrån inkommen utred-

Betänkande LaUB 6/2023 rd

ning att befogenheterna för direktören för enheten för administrativa tjänster i princip har avgränsats tillräckligt noggrant och att bestämmelsen alltså kan godkännas.

Justitieministeriets roll och ansvar i förhållande till det föreslagna ämbetsverket och myndigheterna bestäms enligt uppgift av den övriga lagstiftningen och de tillvägagångssätt som med stöd av den tillämpas exempelvis i resultatstyrningen och i de lokalitetsärenden som medför de största kostnaderna. Ansvaret utgår från 68 § i grundlagen, enligt vilken varje ministerium inom sitt ansvarsområde svarar för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Bestämmelser om ministeriets uppgifter vid styrningen av ämbetsverken inom sitt ansvarsområde finns i 11 § i reglementet för statsrådet (262/2003). Justitieministeriets förhållande till ämbetsverket och specialmyndigheterna är i fortsättningen detsamma som ministeriets förhållande till andra sektorer inom förvaltningsområdet: ministeriet sköter resultatstyrningen av myndigheterna och ämbetsverken och svarar för de uppgifter på statsrådsnivå som hänför sig till dem. Ministeriet kommer fortsatt att sköta samordningen av lokalledningen inom förvaltningsområdet och har ansvaret för styrningen och samordningen av informationsförvaltningen och digitaliseringen inom förvaltningsområdet. Ministeriet svarar fortfarande också för styrningen och utvecklingen av informations- och cybersäkerheten samt dataskyddet inom förvaltningsområdet.

Ministeriet har också, vilket berörts något ovan, uppgifter som i förhållande till det föreslagna ämbetsverket baserar sig på speciallagstiftning: med stöd av författningarna om tjänstemän och tjänstekollektivavtal beslutar ministeriet fortfarande om avlöning och tjänstearrangemang för myndigheternas personal, och ministeriet är förvaltningsområdets förhandlingsmyndighet. Ministeriet ska också i fortsättningen utnämna ordinarie tjänstemän och arbetstagare vid Europeiska institutet för kriminalpolitik. Utnämningssuppdraget bygger på en överenskommelse mellan Finland och Förenta Nationerna och den lag genom vilken överenskommelsen och ändringsprotokollet till den har satts i kraft nationellt.

Utifrån inkommen utredning anser lagutskottet att det inte finns anledning att i den föreslagna lagen ta in hänvisningar till de av justitieministeriets behörigheter som det föreskrivs om på det sätt som beskrivs ovan någon annanstans i lagstiftningen eller som ministeriet har inom hela förvaltningsområdet med stöd av 68 § i grundlagen. Justitieministeriet har redan nu motsvarande behörigheter och det hänvisas inte till dem till exempel i substanslagarna om myndigheterna (exkl. behörigheten att anställa personal vid Heuni, som grundar sig på substanslagen).

I den föreslagna lagen ges justitieministeriet dessutom på det sätt som anges ovan en särskild behörighet som gäller tjänstemannarättsliga åtgärder som riktar sig mot myndigheternas chefer.

De roller och ansvar som tjänsteproducenterna, såsom Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning och Rättsregistercentralen, har i förhållande till det föreslagna ämbetsverket och myndigheterna bestäms med stöd av de avtal som ingås med dem. Därför kan rollerna och ansvaren inte preciseras i den föreslagna lagen. För ämbetsverkets verksamhet är det dock viktigt att arbetsfördelningen är tydlig för alla parter. Lagutskottet betonar att det måste fästas särskild vikt vid ett smidigt samarbete mellan enheten för administrativa tjänster och myndigheterna samt tjänsteproducenterna.

Betänkande LaUB 6/2023 rd

Utifrån inkommen utredning anser lagutskottet att den nu aktuella lagen om organisering av det nya ämbetsverket (lagförslag 1) i fråga om ansvarsförhållandena inte behöver kompletteras, med undantag för de ändringar som utskottet föreslår närmare i detaljmotiveringen och som redan har beskrivits ovan i anslutning till bokföringsenhetens uppgifter, och de lösningar som valts i propositionen är godtagbara till denna del. Utskottet anser dock med hänvisning till det som sägs ovan att det är motiverat att regeringen följer och utvärderar hur uppgiftsfördelningen mellan specialmyndigheterna och enheten för administrativa tjänster fungerar och hur tydlig den är. En utredning om detta bör lämnas till lagutskottet enligt vad som konstateras nedan i avsnittet om uppföljning av reformen. Utöver det som sägs ovan anser utskottet att regeringen också bör följa hur ansvarsfördelningen mellan olika aktörer fungerar i praktiken. Uppgifter om detta bör tas med i den utredning som lämnas till lagutskottet.

Frågor som gäller lokaler och informationssystem samt samråd med specialmyndigheter

Lokalitetsfrågor. Enligt 3 § 2 mom. 8 punkten i lagförslag 1 sköter enheten för administrativa tjänster ärenden som gäller ämbetsverkets lokaler och ordnandet av lokalbundna tjänster till den del saken inte faller under justitieministeriets behörighet. Enligt 8 § 1 mom. 4 punkten avgör direktören för enheten för administrativa tjänster ärenden som gäller avtal om lokaler i andra ärenden än sådana som hör till justitieministeriets behörighet.

Sakkunniga har framfört att ombudsmännen bör kunna besluta om sina egna lokaler, eftersom man i internationella förpliktelser utgår från att självständiga myndigheter själva beslutar om användningen av sina resurser. Följaktligen har det föreslagits att bestämmelsen i 8 § 1 mom. 4 punkten om att direktören för enheten för administrativa tjänster har beslutanderätt i ärenden som gäller lokaler bör strykas, och att det i stället konstateras att de självständiga myndigheterna har beslutanderätt också i ärenden som gäller lokaler. I det sammanhanget har det bland annat framförts att det i 3 § 2 mom. 8 punkten i lagförslag 1 bör föreskrivas om att stödja specialmyndigheterna i stället för om att sköta ärenden som gäller lokaler.

Enligt utredning till lagutskottet utgår till exempel de internationella reglerna om ombudsmän från att självständiga myndigheter själva beslutar om användningen av sina resurser. Det ska bland annat säkerställas att varje tillsynsmyndighet förfogar över 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 (t.ex. i EU:s dataskyddslagstiftning). Vid beredningen av propositionen har det ansetts att beslut om lokaler inte är beslut om användning av resurser och att de internationella åtagandena därför inte förutsätter att (tillsyns)myndigheterna själva ska kunna fatta beslut om sina lokaler. Däremot förutsätter de internationella åtagandena att myndigheterna anvisas tillräckliga lokaler och tillräcklig infrastruktur.

Beslut om specialmyndigheters lokaler fattas för närvarande vid justitieministeriet. Förfarandet inom justitieministeriets förvaltningsområde har varit att justitieministeriet beslutar om alla lokalprojekt och undertecknar hyresavtalen för de ämbetsverk och myndigheter som inte har något centralt ämbetsverk. Ministeriet har förhandlat fram avtalen i samarbete med myndigheterna. I fråga om projekt på minst 400 000 euro och årliga hyresavtal är justitieministeriet behörigt även inom de sektorer som har sin egen centralförvaltning.

Betänkande LaUB 6/2023 rd

Enligt uppgift är det inte heller i fortsättningen motiverat att sprida behörigheten i ärenden som gäller lokaler på alltför många enskilda aktörer. Avsikten är att tillämpa enhetliga principer inom alla ansvarsområden inom justitieministeriets förvaltningsområde. Den behörighetsfördelning som föreslås i propositionen motsvarar bland annat den modell som tillämpas inom domstolssektorn, enligt vilken Domstolsverket med stöd av domstolslagen ska sköta de självständiga domstolarnas lokalhantering, till den del beslutanderätten i den frågan inte hör till justitieministeriets uppgifter.

Mot bakgrund av det som sägs ovan och inkommen utredning anser lagutskottet att den lösning i lokalfrågor som valts i propositionen är motiverad. Utskottet anser också att propositionens ordalydelse i 3 § 2 mom. 8 punkten är motiverad. Att i detta sammanhang använda ordet ”stödja” i stället för ”sköta” skulle antyda att myndigheten själv fattar beslut i ärenden som gäller lokaler.

Som det framgår av propositionsmotiven (s. 60) ska enheten för administrativa tjänster i lokalfrågor samarbeta med myndigheterna, justitieministeriet och Senatfastigheter. Enligt uppgift från justitieministeriet säkerställs det i fortsättningen på samma sätt som för närvarande att specialmyndigheterna får de ekonomiska och personella resurser och lokaler och den infrastruktur som behövs för att de ska kunna utföra sina uppgifter effektivt. Som det framgår av propositionsmotiven kan enheten för administrativa tjänster göra upp en plan för lokaler, samordna myndigheternas behov av lokaler och ansvara för samarbetet med Senatfastigheter. Lagutskottet betonar vikten av samarbete med specialmyndigheterna också i lokalfrågor.

Ärenden som gäller informationssystem. Enligt 3 § 2 mom. 4 punkten i lagförslag 1 ska enheten för administrativa tjänster sköta serviceavtal som gäller ämbetsverkets informationsförvaltning samt hanteringen och utvecklingen av gemensamma informationsförvaltningstjänster. Enligt lagförslagets 8 § 1 mom. 2 punkt ska direktören för enheten för administrativa tjänster avgöra ärenden som gäller genomförande av de tjänster som enheten för administrativa tjänster tillhandahåller, gemensam upphandling och avtal om dessa.

Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande om propositionen (FvUU 20/2023 rd, s. 5) konstaterat att exempelvis upphandling hör till de ärenden där åtminstone styrgruppen eller den berörda myndigheten bör höras. Förvaltningsutskottet fäster till denna del särskild uppmärksamhet vid upphandlingar av informationssystem, som till exempel är förknippade med särskilda säkerhetskrav i anslutning till myndigheternas verksamhet. Enligt förvaltningsutskottet är möjligheten att besluta om och påverka upphandlingar som gäller informationssystem en väsentlig del av myndigheternas oberoende. Vid lagutskottets sakkunnigutfrågning framfördes det dessutom i anslutning till detta bland annat att det i 3 § 2 mom. 4 punkten i lagförslag 1 bör vara fråga om att stödja ämbetsverket och myndigheterna när det gäller serviceavtal som gäller ämbetsverkets informationsförvaltning samt hanteringen och utvecklingen av gemensamma informationsförvaltningstjänster, inte om att sköta dessa uppgifter.

Enligt utredning till utskottet har uttrycket ”stödja” konsekvent använts i 3 § i lagförslag 1 för att hänvisa till att myndigheten själv sköter uppgiften och att enheten för administrativa tjänster stöder myndigheten i detta, medan uttrycket ”sköta” anger att enheten för administrativa tjänster har till uppgift att sköta ärendet. En ändring av bestämmelsen så att ordet ”stödja” används i detta

Betänkande LaUB 6/2023 rd

sammanhang skulle i praktiken innebära att specialmyndigheterna själva ingår serviceavtal som gäller informationsförvaltningen.

Liksom i ärenden som gäller lokaler är det enligt justitieministerns utredning inte heller i informationssystemfrågor ändamålsenligt att sprida rätten att ingå avtal på fler aktörer än tidigare. För närvarande ingås serviceavtal som gäller informationsförvaltningen centraliserat inom justitieministeriets förvaltningsområde till exempel så att Domstolsverket ingår avtal för domstolarnas räkning. Justitieministeriet har ingått avtal för de aktuella specialmyndigheternas räkning, efter att ha samordnat dessa myndigheters servicebehov. Den centraliserade modellen har fungerat bra. Enligt erhållen utredning är det motiverat att hålla kvar ett centraliserat avtalsförfarande och inte decentralisera uppgiften till mindre aktörer. I fortsättningen kommer ämbetsverkets enhet för administrativa tjänster att vara avtalspart. Enheten förhandlar först med varje specialmyndighet om dess behov.

En decentralisering av behörigheten skulle innebära att också myndigheter med mycket få anställda skulle belastas med uppgifter som ministeriet tidigare skött för deras räkning. Avtalen skulle i det alternativet ingås centraliserat av en part för alla myndigheterna i de andra sektorerna inom justitieministeriets förvaltningsområde, medan specialmyndigheterna med 2—54 anställda skulle ingå avtal var och en för sig. Det är varken ändamålsenligt eller ekonomiskt motiverat. Det är också för att administrativa uppgifter inte, i strid med målen för projektet, i större utsträckning än tidigare ska överföras till myndigheterna nödvändigt att informationsförvaltningsavtalen fortfarande ingås centraliserat. Målet är ett avtal där alla myndigheters datatekniska behov har beaktats.

Utifrån inkommen utredning anser lagutskottet att ingående av informationssystemavtal inte är en fråga om oberoende i den bemärkelse som till exempel ombudsmännen förutsätts vara oberoende. Till exempel utgår de internationella reglerna om ombudsmän från att självständiga myndigheter själva beslutar om användningen av sina resurser. Det ska bland annat säkerställas att varje tillsynsmyndighet förfogar över 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 (t.ex. i EU:s dataskyddslagstiftning). Utskottet anser att beslut om informationssystem inte är beslut om användning av resurser och att de internationella åtagandena därför inte förutsätter att (tillsyns)myndigheterna själva ska kunna fatta beslut om sina informationssystem. Däremot förutsätter de internationella åtagandena att myndigheterna anvisas tillräcklig infrastruktur. Mot bakgrund av det som sägs ovan anser lagutskottet att propositionens lösning när det gäller informationssystem är motiverad och godtagbar.

Samråd. Som ovan sagts har förvaltningsutskottet i sitt utlåtande om propositionen (FvUU 20/2023 rd, s. 5) i fråga om 8 § 1 mom. 2 punkten i lagförslag 1 konstaterat att exempelvis upphandling hör till de ärenden där åtminstone styrgruppen eller den berörda myndigheten bör höras.

Enligt uppgift från justitieministeriet ska enheten för administrativa tjänster alltid först samarbeta med myndigheten eller myndigheterna i ärenden som direktören för enheten avgör gemensamt för hela ämbetsverkets eller flera myndigheters räkning.

Betänkande LaUB 6/2023 rd

I exempelvis ärenden som gäller informationssystem ska enheten för administrativa tjänster samordna upprättandet av det serviceavtal om informationssystem som ingås med Rättsregistercentralen genom att förhandla med varje specialmyndighet om dess behov (se RP, s. 59). Förfarandet är detsamma inom justitieministeriets övriga verksamhetssektorer. Exempelvis Domstolsverket inhämtar information om domstolarnas behov och ingår ett serviceavtal på domstolarnas vägnar efter att ha hört dem. För närvarande har justitieministeriet motsvarande roll som avtalspart och informeras av specialmyndigheterna om deras it-behov.

Också i ärenden som gäller lokaler kommer myndigheterna fortfarande att ha en viktig roll när det gäller att definiera sina egna behov och i den praktiska planeringen av lokalerna, i och med att behörigheten i ärenden som gäller mindre lokalprojekt överförs från justitieministeriet till enheten för administrativa tjänster. Enheten för administrativa tjänster ska som konstaterats tidigare i lokalfrågor samarbeta med myndigheterna, justitieministeriet och Senatfastigheter.

Enheten för administrativa tjänster ska enligt lagförslaget (3 § 2 mom. 5 punkten i lagförslag 1) sköta genomförandet av gemensam upphandling. Enligt utredning föregås upphandlingen av att enheten inhämtar information om myndigheternas behov när det gäller de gemensamma upphandlingarna. Myndigheterna beslutar själva om de deltar i den gemensamma upphandlingen (se även RP, s. 60). Gemensamma upphandlingar anges också i serviceplanen för enheten för administrativa tjänster (5 § i lagförslag 1), som behandlas i ämbetsverkets styrgrupp.

Utifrån inkommen utredning anser lagutskottet att det inte är nödvändigt att separat föreskriva närmare om samråd, eftersom avsikten inte är att ändra de nuvarande förfarandena till exempel i ärenden som gäller lokaler och informationssystem, även om ingåendet av avtal överförs från ministeriet till enheten för administrativa tjänster. Dessutom behandlar styrgruppen i vilket fall som helst bland annat verkets viktigaste administrativa ärenden samt en serviceplan med riktlinjer för gemensam upphandling. De lösningar som valts i propositionen är därför enligt utskottet ändamålsenliga. Lagutskottet betonar dock behovet av att höra specialmyndigheterna, eftersom det är nödvändigt att myndigheterna deltar i beredningen av dessa ärenden. Det står klart att både informationssystemfrågor och gemensamma lokalfrågor kan behandlas i den styrgrupp som avses i 7 § i lagförslag 1 och att det också är motiverat att göra det. Dessutom anser utskottet det vara viktigt att man också följer hur förfarandena och praxis fungerar när det gäller att höra specialmyndigheterna och att uppgifter om detta tas in i den utredning till lagutskottet som avses nedan i avsnittet om uppföljning av hur reformen fungerar.

Påföljdskollegium

I samband med utskottsbehandlingen av propositionen lyftes också ställningen för det påföljdskollegium som avses i dataskyddslagen fram. 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. Den aktuella propositionen påverkar inte de gällande bestämmelserna om påförande av administrativa påföljdsavgifter.

Betänkande LaUB 6/2023 rd

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 enligt utredning till utskottet 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. Lagutskottet anser i likhet med förvaltningsutskottet (FvUU 20/2023 rd, s. 6) att detta är motiverat.

Resurser och genomförande av reformen

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 (RP s. 40). Enligt en preliminär uppskattning uppgår ändringskostnaderna av engångsnatur till sammanlagt cirka 430 000 euro år 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.

Förvaltningsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om propositionen (FvUU 20/2023 rd, s. 2) att syftet med propositionen är att effektivisera funktionerna och uppnå synergieffekter och stor-driftsfördelar. Förvaltningsutskottet påpekar dock att det förhåller sig mycket avvaktande till att inrättandet av ett nytt ämbetsverk och sju nya tjänster är det effektivaste sättet att förbättra produktiviteten inom den offentliga sektorn. Av den utredning som förvaltningsutskottet fått framgår inte vilken effektiviseringspotential det föreslagna ämbetsverket i verkligheten har. Vidare påpekar förvaltningsutskottet att det utöver kostnader av engångsnatur och bestående utgifter också uppstår olika dolda kostnader.

Enligt uppgift från justitieministeriet är ett av syftena med reformen att de olika administrativa uppgifter som är obligatoriska hos de minsta myndigheterna inom justitieministeriets område ska organiseras på ett nytt och förnuftigare sätt för alla aktörer. I nuläget sköts samma administrativa uppgifter vid 14 myndigheter inom förvaltningsområdet, det vill säga vid justitieministeriet, Ut-sökningsverket, rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten samt vid de 11 specialmyndigheterna.

Omorganiseringen ska genomföras så att de administrativa uppgifter som för närvarande utförs separat vid respektive myndighet koncentreras till en enda enhet för administrativa tjänster som är gemensam för specialmyndigheterna. Finansieringen för reformen ska på motsvarande sätt samlas från var och en av de 14 myndigheter som hör till justitieministeriets huvudtitel och som i oli-

Betänkande LaUB 6/2023 rd

ka grad befrias från administrativa uppgifter. Enligt propositionsmotiven (s. 40) ska de bestående totala utgifterna för den nya enheten för administrativa tjänster täckas genom interna omfördelningar inom ramen för justitieministeriets huvudtitel.

Utgifterna för den nya enheten för administrativa tjänster beräknas uppgå till cirka en miljon euro när de administrativa uppgifterna, tillsammans med anslagen, överförs och centraliseras. Det beloppet motsvarar enligt uppgift de årliga utgifter som i nuläget riktas till dessa uppgifter under justitieministeriets huvudtitel. Om reformen inte genomförs produceras tjänsterna också i fortsättningen på ett sätt som är oändamålsenligt med tanke på de olika myndigheternas resursanvändning.

När de administrativa stödtjänsterna samlas till ett ämbetsverk centraliseras kompetensen och sårbarheten i enskilda aktörers förvaltning minskar, framgår det av en utredning från justitieministeriet. En centralisering av produktionen av administrativa stödtjänster skulle skapa synergieffekter genom både kostnadseffektivitet och utveckling av expertisen. Med gemensam upphandling av tjänster eftersträvas synergieffekter och stordriftsfördelar. Genom att minska överlappande arbete, till exempel genom att skapa gemensamma mallar för olika planer och genom enhetliga anvisningar i rätt tid, kan behandlingen av administrativa ärenden effektiviseras.

Det föreslås att enheten för administrativa tjänster anvisas medel för gemensamma upphandlingar och köp av tjänster. Eftersom varje myndighet i nuläget var för sig upphandlar utbildnings- och kommunikationstjänster samt andra tjänster separat, kan det anses mer kostnadseffektivt att i fortsättningen genomföra gemensamma konkurrensutsättningar och upphandlingar för alla. De minsta myndigheterna är rättegångsbiträdesnämnden som hade 2 årsverken 2022, äldreombudsmanen med 2,5 årsverken och underrättelsetillsynsombudsmanen med 3 årsverken. Europeiska institutet för kriminalpolitik, barnombudsmanen och jämställdhetsombudsmanen har en personalstyrka på cirka 10 årsverken var.

Varje myndighet skaffar själv till exempel utbildningstjänster eller program som används för kommunikation, om anskaffningarna kan göras inom ramen för anslagen. Tjänsteleverantörerna grundar sin prissättning på olika modeller, till exempel start-, grund-, års- eller användaravgifter. Det gynnar inte de minsta köparna. I och med att de anställda vid det nya ämbetsverket närmar sig 200 årsverken är det sannolikt att man genom centraliserade konkurrensutsättningar och upphandlingar kan uppnå besparingar i fråga om köp av varor och tjänster. Avsikten är att i samband med reformen se över också de nuvarande olika upphandlingsavtalen och vid behov genomföra konkurrensutsättningar på nytt.

Justitieministeriet har konstaterat att eftersom reformen varken medför ändringar i myndigheternas ställning eller påverkar skötseln av deras substansuppgifter, och därmed inte heller inverkar på var myndigheterna är belägna, kommer ämbetsverkets arbetsställen i praktiken att utgå från myndigheternas nuvarande placering: barnombudsmanen finns i Jyväskylä och de andra myndigheterna i Helsingfors. Största delen av myndigheterna kommer i fortsättningen att vara belägna i Böle, där det också ska reserveras lokaler för sju tjänstemän vid enheten för administrativa tjänster. Det är den mest praktiska lösningen med tanke på ämbetsverkets verksamhet, eftersom inrättandet av det nya ämbetsverket inte medför några ändringar vad gäller myndigheternas placering. De lokaler som reserveras för enheten för administrativa tjänster orsakar enligt justitiemi-

Betänkande LaUB 6/2023 rd

nisteriet inga extra kostnader, eftersom lokalerna fås för ämbetsverkets bruk genom att användningen av myndigheternas nuvarande lokaler effektivieras. Synergieffekter kan uppnås när flera av myndigheterna och enheten för administrativa tjänster finns i samma fastighet.

Sammantaget anser lagutskottet att inrättandet av det ämbetsverk som avses i propositionen i princip är motiverat för att funktionerna ska kunna organiseras på ett ändamålsenligt sätt, samt också med tanke på aspekter och mål som gäller resurserna. Trots det är det viktigt att följa resursanvändningen vid det nya ämbetsverket och hur effektiviseringsfördelarna förverkligas samt att lämna en utredning om detta på det sätt som anges nedan i avsnittet om uppföljning av reformen.

Lagutskottet noterar dock i enlighet med motiven i propositionen (RP s. 42) att eftersom de administrativa uppgifterna vanligen utgör endast en del av arbetsbeskrivningarna för specialmyndigheternas personal och de uppgifter som eventuellt ska centraliseras en ännu mindre del, ska ingens tjänst eller tjänsteförhållande för viss tid i samband med reformen med stöd av lag överföras till enheten för administrativa tjänster. Avsikten är dock att uppgifterna vid enheten för administrativa tjänster ska kunna tillsättas genom interna tjänsteöverföringar innan de nya uppgifterna tillsätts genom offentlig utlysning så att myndigheternas nuvarande kunnande kan utnyttjas av enheten för administrativa tjänster. De bestående totala utgifterna för den nya enheten för administrativa tjänster ska i enlighet med det som anförts ovan täckas genom interna omfördelningar inom ramen för justitieministeriets huvudtitel. I anslutning till detta anser lagutskottet att det är ytterst viktigt att följa att specialmyndigheternas substansarbete inte äventyras och att tillräckliga och lämpliga resurser tryggas för det också i fortsättningen. Också förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande om propositionen framfört att finansieringen av specialmyndigheternas kärnverksamhet bör tryggas (FvUU 20/2023 rd, s. 2).

Uppföljningen av reformen

I enlighet med vad som konstaterats ovan avviker den struktur som föreslås för det nya ämbetsverket från vad som rekommenderas i fråga om statliga ämbetsverk. Den exceptionella ansvarsfördelning samt styrnings- och ledningsstruktur som föreslås för Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen grundar sig likväl på särarten hos de myndigheter som hör till ämbetsverket. De myndigheter som hör till det nya ämbetsverket är också av olika storlek och deras behov kan avvika från varandra. På grund av ämbetsverkets exceptionella struktur anser lagutskottet det motiverat att regeringen följer hur ämbetsverksreformen fungerar och lämnar en utredning om detta till lagutskottet före utgången av 2026.

Utskottet har ovan i avsnittet ”Enheten för administrativa tjänster, dess uppgifter och behörigheter samt ansvarsförhållanden” gjort en bedömning av uppgifterna vid enheten för administrativa tjänster. På det sätt som konstateras i det avsnittet anser utskottet att det är nödvändigt att följa och utvärdera hur uppgiftsfördelningen mellan specialmyndigheterna och enheten för administrativa tjänster fungerar och hur tydlig den är. En utredning om detta bör lämnas till lagutskottet. Såsom det konstaterats i ovannämnda avsnitt anser utskottet att regeringen också bör följa hur ansvarsfördelningen mellan olika aktörer fungerar i praktiken. Uppgifter om detta bör tas med i den utredning som lämnas till lagutskottet.

Betänkande LaUB 6/2023 rd

Utskottet har ovan i avsnittet ”Frågor som gäller lokaler och informationssystem samt samråd med specialmyndigheter” tagit fasta på hur specialmyndigheterna bör höras, särskilt i frågor som gäller lokaler och informationssystem. Utskottet anser på det sätt som konstateras i det avsnittet att det är viktigt att också följa hur förfarandena och praxis fungerar när det gäller att höra specialmyndigheterna. Uppgifter om detta bör tas med i den utredning som lämnas till lagutskottet.

Utskottet har i avsnittet ”Resurser och genomförande av reformen” ovan bedömt resursfrågor som berör reformen. Utskottet framhåller precis som ovan att det är viktigt att efter att ämbetsverket har inrättats följa hur det nya verkets resurser används och vilka effektivitetsfördelar som uppnås. En utredning om detta bör lämnas till lagutskottet. På det sätt som konstateras i ovan nämnda avsnitt påpekar utskottet också att det är ytterst viktigt att kontrollera att specialmyndigheternas substansarbete inte äventyras och att de i fortsättningen garanteras tillräckliga och ändamålsenliga resurser för det.

Lagutskottet föreslår därför att riksdagen godkänner ett uttalande enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen följer hur det nya ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen fungerar, och att regeringen lämnar en utredning om detta till lagutskottet före utgången av 2026. Vid uppföljningen och i utredningen ska särskild uppmärksamhet fästas vid hur uppgiftsfördelningen mellan specialmyndigheterna och enheten för administrativa tjänster fungerar, vid ansvarsfrågorna, vid hur förfarandena för samråd mellan specialmyndigheterna och enheten för administrativa tjänster fungerar, vid det nya ämbetsverkets resursanvändning och effektiviseringspotential samt vid huruvida tillräckliga resurser säkerställts för specialmyndigheternas substansarbete. (*Utskottets förslag till uttalande.*)

DETALJMOTIVERING

1. Lagen om ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen

3§. Uppgifter för enheten för administrativa tjänster. Paragrafen innehåller bestämmelser om uppgifterna för enheten för administrativa tjänster. Enligt 2 mom. 1 punkten ska enheten för administrativa tjänster sköta bokföringsenhetens uppgifter och tjänster för ekonomiförvaltningen.

Av de skäl som anges ovan i utskottets överväganden föreslår lagutskottet att formuleringen i 2 mom. 1 punkten av tydlighetsskäl ändras så att enheten för administrativa tjänster har till uppgift att sköta bokföringsenhetens uppgifter och tjänster för ekonomiförvaltningen.

8§. Beslutanderätt för direktören för enheten för administrativa tjänster. Paragrafen innehåller bestämmelser om beslutanderätten för direktören för enheten för administrativa tjänster. Enligt paragrafens 1 mom. 1 punkt avgör direktören för enheten för administrativa tjänster ärenden som gäller ekonomistadgan samt organiseringen och fullgörandet av bokföringsenhetens uppgifter.

Av de skäl som anges ovan i utskottets överväganden föreslår lagutskottet att formuleringen i 1 mom. 1 punkten av tydlighetsskäl ändras så att direktören för enheten för administrativa tjänster

Betänkande LaUB 6/2023 rd

avgör ärenden som gäller bokföringsenhetens ekonomistadga och organiseringen och fullgörandet av bokföringsenhetssuppgifter.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2—12 i proposition RP 31/2023 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 31/2023 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Ämbetsverkets organisation

Ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen är ett ämbetsverk inom justitieministeriets förvaltningsområde, där följande självständiga och oberoende specialmyndigheter är verksamma:

- 1) konkursombudsmannen,
- 2) konsumenttvistenämnden,
- 3) barnombudsmannen,
- 4) rättegångsbiträdesnämnden,
- 5) Olycksutredningscentralen,
- 6) jämställdhetsombudsmannen,
- 7) underrättelsetillsynsombudsmannen,
- 8) dataombudsmannen,

Betänkande LaUB 6/2023 rd

- 9) äldreombudsmannen,
 - 10) diskrimineringsombudsmannen,
 - 11) Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta nationerna.
- Vid ämbetsverket finns dessutom en enhet för administrativa tjänster.

2 §

Specialmyndigheternas ställning

Det finns särskilda bestämmelser om specialmyndigheterna och deras ställning, uppgifter och behörighet.

Varje specialmyndighet avgör de ärenden som gäller dess personal, anslag och övriga verksamhet, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag.

Tjänsterna inrättas vid specialmyndigheten eller vid enheten för administrativa tjänster.

3 §

Uppgifter för enheten för administrativa tjänster

Enheten för administrativa tjänster har till uppgift att sköta ordnandet av stödtjänster för specialmyndigheterna.

Enheten för administrativa tjänster ska särskilt

- 1) sköta bokföringsenhetsuppgifter samt tjänster för ekonomiförvaltningen,
- 2) sköta tjänster för ämbetsverkets personaladministration och stödet för personalutveckling,
- 3) stödja myndigheterna vid beredningen av arbetsgivaruppgifter,
- 4) sköta serviceavtal som gäller ämbetsverkets informationsförvaltning samt hanteringen och utvecklingen av gemensamma informationsförvaltningstjänster,
- 5) stödja ordnandet av myndigheternas upphandling och sköta genomförandet av gemensam upphandling,
- 6) stödja myndigheterna vid ordnandet av intern kontroll, riskhantering, säkerhet och beredskap,
- 7) stödja myndigheterna vid ordnandet av informationssäkerhet och tillhandahålla myndigheterna dataskyddsombudets tjänster,
- 8) sköta ärenden som gäller ämbetsverkets lokaler och ordnandet av lokalbundna tjänster till den del saken inte faller under justitieministeriets behörighet,
- 9) ordna tjänster för utveckling av verksamheten.

Enheten för administrativa tjänster deltar i samarbetet inom sitt ansvarsområde och sköter beredningen och samordningen av sådana ärenden som gäller ämbetsverket och som inte hör till ansvarsområdet för en specialmyndighet. Enheten för administrativa tjänster sköter kommunikationen inom sitt ansvarsområde.

Betänkande LaUB 6/2023 rd

4 §

Informationshantering och arkivbildning

Enheten för administrativa tjänster sköter informationshanteringen i de administrativa ärenden som hör till dess ansvarsområde samt de anknytande uppgifter som hör till arkivbildaren och den personuppgiftsansvarige, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag.

Varje specialmyndighet sköter sin egen informationshantering samt de uppgifter som hör till arkivbildaren och den personuppgiftsansvarige, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag.

Enheten för administrativa tjänster sörjer för organiseringen av ämbetsverkets allmänna uppgifter i samband med informationshantering och arkivbildning och för behövligt samarbete med specialmyndigheterna.

5 §

Serviceplan

Enheten för administrativa tjänster ska utreda specialmyndigheternas servicebehov och i samarbete med dem bereda enhetens serviceplan.

I serviceplanen ska anges de stöd- och utvecklingstjänster som enheten ordnar och de produkter som ska skaffas genom gemensam upphandling. I serviceplanen ska också anges de allmänna principerna för andra sådana tjänster som enheten producerar och finansieringen av dem, om vilka det avtalas separat med specialmyndigheterna.

Serviceplanen behandlas i ämbetsverkets styrgrupp. Justitieministeriet godkänner serviceplanen för fyra år i sänder i samband med resultatavtalet för enheten för administrativa tjänster.

6 §

Ledningen av enheten för administrativa tjänster

Chef för enheten för administrativa tjänster är en direktör som svarar för utvecklingen av enhetens verksamhet, uppnåendet av resultatmålen och ordnandet av samarbetet med specialmyndigheterna. Dessutom har enheten ett behövligt antal andra anställda.

Direktören för enheten för administrativa tjänster utnämns av statsrådet för högst fem år i sänder.

Direktören utnämner den övriga personalen vid enheten för administrativa tjänster.

Bestämmelser om behörighetsvillkoren för direktören utfärdas genom förordning av statsrådet.

7 §

Styrgrupp

Ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen har en styrgrupp som består av specialmyndigheternas chefer, eller en av chefen utsedd tjänsteman vid specialmyndigheten,

Betänkande LaUB 6/2023 rd

samt direktören för enheten för administrativa tjänster. Direktören för enheten för förvaltnings-tjänster är ordförande för styrgruppen.

I styrgruppen behandlas organiseringen av uppgifterna för enheten för administrativa tjänster och kvalitetsuppföljningen vid enheten samt de viktigaste administrativa ärendena och anknytan-de utvecklingsriktlinjer. I styrgruppen kan också andra gemensamma frågor behandlas.

I styrgruppen behandlas inte ärenden som hör till specialmyndigheternas ansvarsområde. Styr-gruppen har ingen självständig beslutanderätt.

8 §

Beslutanderätt för direktören för enheten för administrativa tjänster

Direktören för enheten för administrativa tjänster avgör ärenden som gäller

1) bokföringsenhetens ekonomistadga^a och organiseringen och fullgörandet av bokföringsen-hetsuppgifter,

2) genomförande av de tjänster som enheten för administrativa tjänster tillhandahåller, gemen-sam upphandling och avtal om dessa,

3) användningen av det anslag som beviljats enheten för administrativa tjänster samt plane-ring, uppföljning och resultatmål som gäller dess ekonomi,

4) avtal om lokaler i andra ärenden än sådana som omfattas av justitieministeriets behörighet,

5) samarbete i ärenden som hör till ansvarsområdet för enheten för administrativa tjänster,

6) ramplanen för företagshälsovården och det allmänna ordnandet av företagshälsovården,

7) informationshantering, arkivbildning och den personuppgiftsansvariges uppgifter i verk-samhet som enheten för administrativa tjänster ansvarar för,

8) beredning och samordning av sådana ärenden som gäller ämbetsverket och som inte hör till ansvarsområdet för en specialmyndighet,

9) interna ärenden vid enheten för administrativa tjänster, om det inte i enhetens arbetsordning bestäms att ärendet ska avgöras av någon annan tjänsteman.

Ekonomistadgan ska behandlas i styrgruppen innan den godkänns.

Cheferna för specialmyndigheterna och direktören för enheten för administrativa tjänster kan tillsammans utfärda verksamhetsanvisningar, lagstadgade planer och andra motsvarande hand-lingar som gäller hela ämbetsverket utom bokföringsenheten, eller ingå samarbetsavtal.

9 §

Beredningsansvarets fördelning

Närmare bestämmelser om fördelningen av beredningsansvaret mellan en specialmyndighet och enheten för administrativa tjänster i ärenden som gäller planering och rapportering av verk-samheten och ekonomin får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Genom förordning av statsrådet får det dessutom utfärdas bestämmelser om att ett visst ärende som hör till ansvarsområdet för enheten för administrativa tjänster också kan föredras för en spe-cialmyndighet från enheten för administrativa tjänster. Ett sådant ärende tas upp till behandling vid enheten för administrativa tjänster på initiativ av chefen för specialmyndigheten.

Betänkande LaUB 6/2023 rd

Bestämmelser om organiseringen av verksamheten vid enheten för administrativa tjänster och om beslutanderätten i enhetens interna ärenden kan tas in i arbetsordningen för enheten för administrativa tjänster. Arbetsordningen ges av direktören för enheten för administrativa tjänster.

10 §

Vissa tjänstemannarättsliga åtgärder

I fråga om chefen för en specialmyndighet beviljas bisysslotillstånd enligt 18 § i statstjänstemannalagen (750/1994) och tas anmälningar om bisyssla emot av justitieministeriet. Justitieministeriet beslutar också om varning till en sådan chef, om permittering av en sådan chef och om ombildning av hans eller hennes tjänsteförhållande till ett tjänsteförhållande på deltid.

Beslut om utnämning av en chef för en specialmyndighet med stöd av 9 § 1 mom. i statstjänstemannalagen till ett tjänsteförhållande för viss tid om högst ett år fattas av justitieministeriet.

11 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

12 §

Övergångsbestämmelser

Bestämmelser om ställningen för personal i tjänsteförhållande finns i 5 a—5 c § i statstjänstemannalagen. Tjänsterna och tjänsteinnehavarna övergår vid ikraftträdande av denna lag till det ämbetsverk som inrättas så att de blir tjänster och personal vid den specialmyndighet där de var vid övergångstidpunkten. Detsamma gäller tjänsteförhållanden för viss tid.

Justitieministeriet kan före ikraftträdande av denna lag inrätta en tjänst som direktör för enheten för administrativa tjänster. Justitieministeriet kan före ikraftträdandet av denna lag också inrätta och tillsätta andra tjänster som är nödvändiga för att ämbetsverket ska kunna inleda sin verksamhet.

2.

Lag

om ändring av 8 och 9 § i lagen om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser (525/2011) 8 § 1 mom. och 9 § 2 mom. som följer:

8 §

Olycksutredningscentralen

För säkerhetsutredningar finns inom justitieministeriets förvaltningsområde Olycksutredningscentralen. Centralen utför sina uppgifter självständigt och oberoende.

9 §

Centralens organisation

Direktören ska leda, övervaka och utveckla verksamheten vid Olycksutredningscentralen och svara för verksamhetens kvalitet och resultat. Direktören utnämns av statsrådet. Direktören utnämner Olycksutredningscentralens tjänstemän och anställer övrig personal.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande LaUB 6/2023 rd

3.

Lag

om ändring av 1 § i lagen om diskrimineringsombudsmannen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014) 1 § 1 mom. som följer:

1 §

Diskrimineringsombudsmannen

För främjande av likabehandling och förebyggande av diskriminering finns det en diskrimineringsombudsman inom justitieministeriets förvaltningsområde.

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om ändring av 1 § i lagen om barnombudsmannen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om barnombudsmannen (1221/2004) 1 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1348/2014, som följer:

Betänkande LaUB 6/2023 rd

1 §

Barnombudsmannen

För att säkerställa att barnens ställning och rättigheter beaktas i lagstiftningen och i det samhälleliga beslutsfattandet finns det en barnombudsman inom justitieministeriets förvaltningsområde.

Denna lag träder i kraft den 20 .

5.

Lag

om ändring av 1 § i lagen om jämställdhetsombudsmannen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om jämställdhetsombudsmannen (1328/2014) 1 § 1 mom. som följer:

1 §

Jämställdhetsombudsmannen

För de uppgifter som föreskrivs i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), nedan jämställdhetslagen, finns det en jämställdhetsombudsman inom justitieministeriets förvaltningsområde. Statsrådet utnämner jämställdhetsombudsmannen för högst fem år i sänder.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande LaUB 6/2023 rd

6.

Lag

om ändring av 8 § i dataskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i dataskyddslagen (1050/2018) 8 § 1 mom. som följer:

8 §

Dataombudsmannen

Dataombudsmannen är den nationella tillsynsmyndighet som avses i dataskyddsförordningen. Dataombudsmannen finns inom justitieministeriets förvaltningsområde.

Denna lag träder i kraft den 20 .

7.

Lag

om ändring av 5 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) 5 § 1 mom. som följer:

5 §

Underrättelsetillsynsombudsmannen

För laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten finns det en underrättelsetillsynsombudsman inom justitieministeriets förvaltningsområde.

Betänkande LaUB 6/2023 rd

Denna lag träder i kraft den 20 .

8.

Lag

om ändring av 1 § i lagen om övervakning av förvaltningen av konkursbon

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om övervakning av förvaltningen av konkursbon (109/1995) 1 § 1 mom. som följer:

1 §

För övervakning av förvaltningen av konkursbon finns det en konkursombudsman inom justitieministeriets förvaltningsområde.

Denna lag träder i kraft den 20 .

9.

Lag

om ändring av 1 § i lagen om äldreombudsmannen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om äldreombudsmannen (753/2021) 1 § 1 mom. som följer:

Betänkande LaUB 6/2023 rd

1 §

Äldreombudsmannen

För förbättrande av de äldres ställning och för främjande av de äldres rättigheter finns det en äldreombudsman inom justitieministeriets förvaltningsområde.

Denna lag träder i kraft den 20 .

10.

Lag

om ändring av lagen om rättegångsbiträden med tillstånd

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011) en ny 5 b § som följer:

5 b §

Rättegångsbiträdesnämndens personal

Rättegångsbiträdesnämnden kan ha föredragande med uppgiften som huvud- eller bisyssla och annan personal.

Föredragande ska ha annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt.

Rättegångsbiträdesnämnden utnämner sin personal.

Denna lag träder i kraft den 20 .

11.

Lag

om ändring av 8 § i lagen om konsumenttvistenämnden

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om konsumenttvistenämnden (8/2007) rubriken för 8 § och 8 § 1 mom. som följer:

8 §

Behörighet att utnämna och förordna

Nämndens ordförande och vice ordförande utnämns av statsrådet. Konsumenttvistenämnden utnämner den övriga personalen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

12.

Lag

om ändring av 19 a kap. 12 § i domstolslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 19 a kap. 12 § i domstolslagen (673/2016), sådan paragrafen lyder i lag 209/2019, ett nytt 2 mom. som följer:

Betänkande LaUB 6/2023 rd

19 a kap.

Domstolsverket

12 §

Övrig personal

Den övriga personalen i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande utnämns eller anställs av överdirektören eller någon annan som hör till verkets personal i enlighet med arbetsordningen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen följer hur det nya ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen fungerar och att regeringen lämnar en utredning om detta till lagutskottet före utgången av 2026. Vid uppföljningen och i utredningen ska särskild uppmärksamhet fästas vid hur uppgiftsfördelningen mellan specialmyndigheterna och enheten för administrativa tjänster fungerar, vid ansvarsfrågorna, vid hur förfarandena för hörande mellan specialmyndigheterna och enheten för administrativa tjänster fungerar, vid det nya ämbetsverkets resursanvändning och effektiviseringspotential samt vid huruvida tillräckliga resurser säkerställts för specialmyndigheternas substansarbete.

Helsingfors 29.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Elisa Gebhard sd
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Ari Koponen saf
medlem Minja Koskela vänst
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Susanne Päivärinta saml
medlem Markku Siponen cent
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Juha Viitala sd.

Betänkande LaUB 6/2023 rd

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.