

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 16/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om registerförvaltningen och vissa lagar som innehåller bestämmelser om magistratens behörighet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 februari 2006 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om registerförvaltningen och vissa lagar som innehåller bestämmelser om magistratens behörighet (RP 229/2005 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 24/2006 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Terhi Lehtonen, inrikesministeriet

- överinspektör Maaria Rubanin, justitieministeriet
- rådgivande jurist Kaj Välimäki, Befolkningsregistercentralen
- mantalsskrivare Jari Taipale, Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry
- inspektör Pirjo Koponen, Statens tjänstemannaförbund rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- finansministeriet
- Skattestyrelsen
- länsstyrelsen på Åland
- Ålands landskapsregering
- Finlands Kommunförbund
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om registerförvaltningen, namnlagen, lagen om faderskap, ärvdabalken och lagen om hemkommun.

Lagen om registerförvaltningen skall enligt förslaget ändras så att regleringen motsvarar kraven i den nya grundlagen. Det föreslås att bestämmelserna om beslutanderätten i fråga om magistratens verksamhetsområde, namn, place-

ringsort och serviceenheter samt Befolkningsregistercentralens och magistratens ledningsbefogenheter och behörighet att avgöra ärenden vid dessa ämbetsverk tas in i lag. Dessa bestämmelser ingår för närvarande i förordningen av registerförvaltningen. Den fullmakt att utfärda förordning som ingår i lagen föreslås bli preciserad. Vidare föreslås att besluten om magistra-

tens verksamhetsområden överförs från länsstyrelserna på inrikesministeriet.

Förslaget innebär också att bestämmelserna i namnlagen, lagen om faderskap, ärvdabalken och lagen om hemkommun angående magistratens behörighet ändras så att specialisering och överföring av uppgifter till en annan magistrat skall vara möjlig i vissa av magistratens uppgifter. Bestämmelser om de allmänna grunderna för specialisering och överföring av uppgifter utfärdas särskilt i var och en av de ovan nämnda lagarna. Närmare bestämmelser om överföring av uppgifter samt om magistrater som överför och tar emot uppgifter utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

Vidare föreslår regeringen att man frångår förfarandet att bestämma magistratens behörighet regionalt vid behandlingen av ansökningar om namnändring och att behandlingen av ansökningar sammanförs till en eller flera magistrater. Ansökningar om namnändringar skall kunna lämnas in till vilken magistrat som helst.

Vid godkännande av erkännande av faderskap bestäms magistratens behörighet enligt för-

slag i princip enligt barnatillsyningsmannens verksamhetsområde liksom nu. Uppgiften skall enligt förslaget även kunna överföras på en annan magistrat.

Avsikten är att frånga förfarandet att bestämma magistratens behörighet att fastställa delägarförteckningen i en bouppteckning regionalt så att i princip vilken magistrat som helst skall vara behörig att bevilja fastställelse. Uppgiften skall enligt förslaget dock kunna överföras på en annan magistrat. Ansökningar om fastställelse av delägarförteckningen i en bouppteckning kan lämnas in till vilken magistrat som helst.

I stället för en magistrat vars behörighet bestäms regionalt föreslås att anteckningar i befolkningsdatasystemet med anledning av flyttningsanmälningar och anmälningar om flyttning till utlandet också skall kunna göras av en annan magistrat som tagit emot anmälan i sådana fall där anteckningen kan göras utan tilläggsutredningar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft cirka tre månader efter det att de har godkänts och stadfästs.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Syftet med regeringens proposition är ökade möjligheter till inbördes specialisering, en jämnare arbetsfördelning och en minskad överlappning mellan magistraterna. Det är meningen att magistraterna skall bli effektivare och att en balanserad regional utveckling skall främjas när uppgifter överförs från de överbelastade magistraterna i huvudstadsregionen till andra magistrater. Propositionen skall bidra till att regeringens mål uppnås när det gäller tryggad tillgång och kvalitet på servicen, regionalisering och en mer produktiv offentlig förvaltning. Dessutom är det meningen att ändringen av lagen om registerförvaltningen skall leda till att bestämmelserna bättre motsvarar grundlagens krav. Förvaltningsutskottet anser att propositionens ändamål är motiverade och att de föreslagna ändringarna leder till önskat resultat. Det är

självklart, menar utskottet, att de föreslagna ändringarna inte har till syfte att försvaga villkoren för länsstyrelsen på Ålands magistratsavdelning eller att äventyra tillgången till tjänster på Åland.

I sitt betänkande om förvaltningsredogörelsen (FvUB 2/2006 rd — SRR 2/2005 rd) sade förvaltningsutskottet att det är motiverat med utvidgade distrikt för magistraterna. Vidare betenade utskottet hur viktigt det är med högkvalitativa och tillgängliga tjänster samt vikten av att man garanterar tillräckligt många serviceställen. Om enskilda serviceställen inte kan finnas kvar måste tjänsterna tryggas med hjälp av verksamhet inom samservicen. Det är också viktigt att reformen genomförs så att serviceutbudet tryggas på båda inhemska språken. Dessutom understryker förvaltningsutskottet att remiss- och förhandlingsförfarandet enligt 37 § 3 mom. i

regionutvecklingslagen (602/2002) skall följas när beslut fattas om magistraternas distrikt, placeringsorter och enheter.

Uppskattningsvis kommer de förslag som gäller magistraternas uppgiftsstruktur att få konsekvenser för personalen när de genomförs, både för de magistrater som ger ifrån sig uppgifter och för de som tar emot uppgifter. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att tillräckliga resurser och tillräcklig kompetens säkerställs och att de omställningar som påverkar de anställdas ställning vid magistraterna genomförs i samarbete med personalen och personalorganisationerna samt i enlighet med statsrådets principbeslut av den 23 mars 2006.

Regeringen har i mån av möjlighet bedömt propositionens ekonomiska och samhälleliga konsekvenser samt dess konsekvenser för myndigheterna. På sina ställen har denna bedömning varit tämligen summarisk. Utskottet anser att man i samband med reformgenomförandet mycket noga bör följa bland annat hur reformen i praktiken påverkar kvaliteten och tillgången på magistraternas service samt de anställda.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser förvaltningsutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Detaljmotivering

Lag om ändring av lagen om registerförvaltningen (lagförslag 1)

Enligt lagförslag 1 i propositionen skall lagen om registerförvaltningen ändras så att den bestämmelse i den gällande förordningen om registerförvaltningen (248/1996) enligt vilken magistraternas verksamhetsområden bestäms av ministeriet skall överföras till lagnivå. Dessutom föreslår regeringen i enlighet med riktlinjerna i förvaltningsredogörelsen att besluten om magistraternas verksamhetsställen i fortsättningen skall fattas på politisk nivå, dvs. överföras från länsstyrelserna till inrikesministeriet. Länssty-

relserna skall fortsatt bestämma magistratens namn.

Förvaltningsutskottet tog ställning till den politiska styrningen av häradsförvaltningen i sitt betänkande med anledning av förvaltningsredogörelsen och noterade då bl.a. besluten om distrikten måste lyftas över till statsrådets allmänna sammanträde oavsett vilken attityd man framöver intar till häradssystemet. Detta för att möjliggöra en övergripande syn och ansvarsfördelning i viktiga uppgifter inom den statliga lokalförvaltningen.

Med hänvisning till detta anser förvaltningsutskottet det vara motiverat att statsrådet och inte inrikesministeriet reglerar magistratdistrikten genom förordning och föreslår således att 3 § 1 mom. i lagförslag 1 ändras i enlighet med detta. Detta innebär att inrikesministeriet genom förordning utfärdar närmare bestämmelser om magistraternas placeringsorter och enheter.

Av 3 a § 2 mom. i lagförslag 1 framgår det att den ledande tjänstemannen på en magistrat i framtiden skall kallas chef i stället för det nuvarande häradsskrivare. Enligt uppgift är avsikten att beakta den aktuella översynen av tjänstebemärkningarna. Bestämmelsen är ändå problematisk så till vida att det på andra ställen i lagstiftningen anges specifika uppgifter och behörigheter för häradsskrivarna. Eftersom syftet med den föreslagna bestämmelsen inte är att i sak ändra de behörigheter som uppgiften medför föreslår förvaltningsutskottet en övergångsbestämmelse till lagens ikraftträdandebestämmelse. Enligt den skall en bestämmelse om häradsskrivare i lag och förordning också tillämpas på chefen för magistraten om inte något annat föreskrivs.

Lagarna om ändring av vissa lagar som innehåller bestämmelser om magistratens behörighet (lagförslag 2—5)

Underrättelse om överföring av ärende

Grundlagsutskottet granskade frågor som gäller överföringen av magistraternas uppgifter och påpekade att den magistrat till vilken ärendet har överförts måste anses vara en myndighet som är behörig enligt lag så som avses i grundlagens

21 § 1 mom. och därmed också kan handlägga det överförda ärendet. Med beaktande av kraven på god förvaltning enligt 21 § 2 mom. i grundlagen är det väsentligt att kunden får veta vilken magistrat som handlägger hans eller hennes ärende. Det kan anses ingå i betjäningsprincipen, som nämns i beredningen av grundlagen, och i garantierna för god förvaltning (RP 309/1993 rd, s. 78/II). Därför ansåg grundlagsutskottet det vara befogat att i de berörda paragraferna i lagförslag 2—5 nämna att sökanden skall informeras då handläggningen av ett ärende överförs till en annan magistrat från den magistrat som tagit emot ansökan.

Förvaltningsutskottet anser i likhet med grundlagsutskottet att man till 15 § i lagförslag 3 om ändring av namnlagen och 20 kap. 9 a § i lagförslag 5 om ändring av ärvdabalken bör foga bestämmelser om att sökanden skall underrättas om överföring av ärendet till en annan magistrat. Dessutom föreslår vi för tydlighets skull att bestämmelserna i fråga också skall ange skyldigheten att överföra en ansökan till den behöriga magistraten, om den har tagits emot av någon annan magistrat.

Det finns emellertid inget behov av att foga motsvarande bestämmelse till lagen om hemkommun (lagförslag 2), eftersom det i 9 § 4 mom. i det lagförslaget är fråga om att den magistrat som tagit emot en anmälan i vissa fall skall kunna göra de behövliga anteckningarna i befolkningsdatasystemet i stället för den geografiskt behöriga magistraten. Anmälan kommer således i dessa fall inte att överföras till magistraten i den berörda personens hemkommun för handläggning. I de fall där den magistrat som tagit emot anmälan överför ärendet till den geografiskt behöriga magistraten behövs det enligt förvaltningsutskottets uppfattning inte någon anmälan om överföringen, eftersom magistraten enligt 9 § 1 mom. i den gällande lagen om hemkommun skall göra anteckningen eller begära behövliga ytterligare uppgifter inom tre vardagar från det att anmälan inkommit. Den som gör flyttningsanmälan får i samband med att eventuella ytterligare uppgifter begärs veta vilken magistrat som handlägger ärendet. Dessutom lag-

ras uppgift om vilken magistrat som gjort anteckningen i befolkningsdatasystemet, dvs. vid behov fås den lätt ur det registret.

Också i fråga om lagen om faderskap (lagförslag 4) anser förvaltningsutskottet att det är onödigt att lägga till ett omnämnande av skyldigheten att infomera om överföring av ärendet, eftersom barnatillsyningsmannen enligt 20 § 1 mom. i det lagförslaget skall sända handlingarna direkt till den magistrat som är behörig att avgöra ärendet. Om behörigheten överförs från magistraten inom tillsyningsmannens distrikt på en annan magistrat skall tillsyningsmannen sända handlingarna direkt till den magistrat som behörigheten överförs på.

I detta sammanhang påpekar utskottet rent allmänt att de generella förvaltningsrättsliga bestämmelserna är tillämpliga när förvaltningsärenden behandlas. Exempelvis gäller 21 § i förvaltningslagen som allmän bestämmelse i en situation där en myndighet av misstag har tillställts en handling för behandling av ett ärende där den inte är behörig.

Överföring av magistratens uppgifter

I fråga om bemyndigandena att utfärda förordningar har grundlagsutskottet påpekat att lagförslagen tillräckligt exakt anger vilka uppgifter som kan överföras till en annan magistrat och att det inte är fråga om någon obegränsad överföring till en annan myndighet. Till denna del uppfyller bestämmelserna villkoren för rätten att utfärda förordning. Enligt grundlagsutskottets utlåtande ges magistraterna dock i 9 § 4 mom. i lagförslag 2 en viss prövningsrätt i fråga om överföring. Även om avsikten verkar vara att den magistrat som tar emot en ansökan också själv kan avgöra ärendet anser grundlagsutskottet det vara befogat att precisera bestämmelsen med tanke på lagbundenheten när det gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter enligt 80 § 1 mom. i grundlagen och på förvaltningens lagbundenhet enligt 2 § 3 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet skulle preciseringen kunna göras med 14 § 1 mom. i lagförslag 3 som modell, eftersom det ansetts vara det tydligast formulerade och mest entyd-

ga förslaget. Över huvud taget vore det enligt grundlagsutskottet motiverat att använda enhetliga bestämmelser om överföring av uppgifter i lagförslag 2—5.

Förvaltningsutskottet noterar att den magistrat som mottagit en anmälan på grundval av 9 § 4 mom. i lagförslag 2 i vissa entydiga fall får göra anteckningar i befolkningsdatasystemet utan att sända anmälan vidare till den geografiskt behöriga magistraten. Regeringen föreslår att rätten att anteckna i lagen begränsas till de fall där anteckningen kan ske utan tilläggsutredningar. Det är meningen att inrikesministeriet genom förordning skall utfärda närmare bestämmelser om de anmälningar som magistraten kan göra och om vilka magistrater som kan göra anteckningarna i fråga. De fall som kräver tilläggsutredningar skall överföras för behandling till den geografiskt behöriga magistraten inom den tidsfrist på tre vardagar som nämns i 9 § 1 mom. i lagen om hemkommun.

Förvaltningsutskottet påpekar att bestämmelsen i 9 § 4 mom. strukturellt motsvarar 2 § 4 mom. i den gällande befolkningsdatalagen (507/1993). På grundval av den bestämmelsen går det i vissa fall att avvika från en geografiskt bestämd behörighet i fråga om de anteckningar som görs i befolkningsdatasystemet. Enligt befolkningsdatalagen föreskriver inrikesministeriet genom förordning närmare om magistrater som kan registrera anmälningarna i fråga och om de anmälningar som magistraten kan registrera. Den bestämmelsen fogades till lagen genom lag 299/2003 (FvUB 25/2002 rd, GrUU 72/2002 rd — RP 236/2002 rd).

Det är med beaktande av sakernas natur motiverat, menar förvaltningsutskottet, att de nämnda bestämmelserna i lagen om hemkommun och

befolkningsdatalagen strukturellt motsvarar varandra, och det bör av ovan anförda skäl anses vara omotiverat att lagen om hemkommun blir likadan som det föreslagna 14 § 1 mom. i namnlagen. Förvaltningsutskottet föreslår likväl att det nämnda 9 § 4 mom. i lagförslag 2 preciseras i enlighet med det gällande 2 § 4 mom. i befolkningsdatalagen så att normgivningsbemyndigandet uttryckligen avser de anmälningar som avses i första meningen i momentet, dvs. fall där någon annan magistrat än den geografiskt behöriga tar emot anmälan.

Förvaltningsutskottet påpekar att de föreslagna bestämmelserna i lagförslag 2—5 gäller behörighetsfördelningen mellan magistraterna i fråga om vissa magistratuppgifter. Var och en av dess uppgifter har sina verksamhetsmässiga särdrag och när bestämmelser föreslås bör man också beakta det relevanta regelverket. Dessutom försöker man uppnå olika saker med behörighetsordningen i fråga om olika uppgifter. Utskottet anser det således inte vara motiverat att regleringen är enhetlig i lagförslag 2—5, men ser det ändå som önskvärt att ordalydelsen i 20 § 2 mom. i lagen om faderskap (lagförslag 4) och i 9 a § 2 mom. i ärvdabalken (lagförslag 5) ändras i enlighet med strukturen i 14 § 1 mom. i lagförslag 3.

Dessutom föreslår förvaltningsutskottet en teknisk justering av ingressen till lagförslag 2.

Förslag till beslut

Med anledning av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslag 1—5 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om registerförvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 15 mars 1996 om registerförvaltningen (166/1996) 3 och 4 §, av dem 3 § så-
dan den lyder delvis ändrad i lag 616/1998, samt
fogas till lagen nya 3 a och 3 b § som följer:

3 §
Enligt vad som föreskrivs särskilt är folkbok-
föringens och den övriga registerförvaltningens
lokala myndigheter magistraterna, vilka arbetar
vid häradsämbetena eller som fristående ämbets-
verk. Bestämmelser om magistraternas övriga
uppgifter utfärdas särskilt. En magistrat kan skö-
ta uppgifter inom sitt verksamhetsområde också
i ett annat härad i länet. Genom förordning av
statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om
magistraternas verksamhetsområden. *Genom
förordning av inrikesministeriet* utfärdas när-
mare bestämmelser om magistraternas place-

ringsort och enheter. Länsstyrelsen bestämmer
magistratens namn.

(2 och 3 mom. som i RP)

3 a, 3 b och 4 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(1 och 2 mom. som i RP)
*En bestämmelse om häradsskrivare i lag eller
förordning tillämpas också på chefen för magi-
straten, om inte något annat föreskrivs. (Nytt
3 mom.)*

2.

Lag

om ändring av 7 e och 9 § i lagen om hemkommun

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 11 mars 1994 om hemkommun (201/1994) 7 e § 1 mom., sådant det lyder i
lag 624/2004, samt
fogas till 9 §, sådan den lyder i lag 1650/1995 och i nämnda lag 624/2004, ett nytt 4 mom. som föl-
jer:

7 e §
(Som i RP)

9 §

Anteckning om hemkommun och folkbokföringskommun

— — — — —
Med avvikelse från 1 mom. kan också en annan magistrat som tagit emot en anmälan göra de anteckningar som med anledning av anmälan krävs i befolkningsdatasystemet, om anteckningarna kan göras utan tilläggsutredningar.

Närmare bestämmelser om *dess* anmälningar, som magistraten kan göra anteckningarna om, och om de magistrater som får göra anteckningarna, utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Den magistrat som gjort en anteckning svarar för denna.

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

3.

Lag

om ändring av namnlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i namnlagen av den 9 augusti 1985 (694/1985) 14 § 1 mom., 15 § 1 mom. och 27 § 2 mom., sådana de lyder i lag 69/1999, som följer:

14 §
(Som i RP)

kan utan dröjsmål överföras till den behöriga magistraten. Sökanden skall underrättas om överföringen.

15 §

Ansökan om ändring av släktnamn

Ansökan om ändring av släktnamn kan lämnas in till vilken magistrat som helst. *Om ansökan tagits emot av en annan magistrat än den som är behörig enligt 14 § 1 mom., skall ansö-*

— — — — —
27 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

4.

Lag

om ändring av 20 och 22 § i lagen om faderskap

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 5 september 1975 om faderskap (700/1975) 20 och 22 §, sådana de lyder i lag 927/2002, som följer:

20 §

Erkännandets ikraftträdande

(1 mom. som i RP)

Ett ärende som gäller godkännande av erkännande avgörs av magistraten inom barnatillsyningsmannens verksamhetsområde. Om det (*utesl.*) i syfte att effektivisera magistraternas verksamhet eller att främja en balanserad regional utveckling *är nödvändigt att överföra behandlingen av* ärenden som gäller godkännande av erkännande av faderskap (*utesl.*) på en annan magistrat *kan* inrikesministeriet *genom förord-*

ning utfärda närmare bestämmelser om de magistrater från vilka behörigheten överförs och de magistrater till vilka behörigheten överförs samt om grunderna för kompetensfördelningen mellan de magistrater som tar emot dessa uppgifter.

(3 och 4 mom. som i RP)

22 §

(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

5.

Lag

om ändring av ärvdabalken

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i ärvdabalken av den 5 februari 1965 (40/1965) 20 kap. 9 a, 9 b och 9 c §, sådana de lyder i lag 733/1994, som följer:

20 kap.

Om bouppteckning

9 a §

(1 mom. som i RP)

Fastställelse kan sökas hos vilken magistrat som helst. Om det (*utesl.*) i syfte att effektivisera magistraternas verksamhet eller att främja en balanserad regional utveckling *är nödvändigt att* överföra de ärenden som gäller fastställelse för behandling i en annan magistrat *kan* inrikesministeriet *genom förordning utfärda* närmare bestämmelser om de magistrater från vilka *behörigheten överförs och de magistrater till vilka*

behövigheten överförs samt om grunderna för kompetensfördelningen mellan de magistrater som tar emot dessa uppgifter. *Om ansökan tagits emot av en annan magistrat än den som är behörig, skall ansökan utan dröjsmål överföras till den behöriga magistraten. Sökanden skall underrättas om överföringen.*

(3 och 4 mom. som i RP)

9 b och c §

(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 29 september 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Mauri Salo /cent
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.