

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och lag om upphävande av 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om regionförvaltningsverken

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Lagen om registerförvaltningen upphävs. I propositionen föreslås också att 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om regionförvaltningsverken, där det föreskrivs om regionförvaltningsverkens uppgift att styra, övervaka och utveckla magistraterna, upphävs.

I den nya lagen finns bestämmelser om myndighetens ställning, organisation, styrning och uppgifter. Genom lagen sammanförs de uppgifter som åligger den nuvarande Befolkningsregistercentralen, magistraterna och enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland till en ny helhet vid Befolkningsregistercentralen. På samma gång ändras Befolkningsregistercentralens namn till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

Det är meningen att Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska inleda sin verksamhet vid ingången av 2020. Därför avses lagarna träda i kraft den 1 januari 2020.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 NULÄGE	4
1.1 Lagstiftningen om organisationerna	4
1.2 Uppgifter och verksamhet vid de ämbetsverk som reformen gäller	5
1.2.1 Befolkningsregistercentralens uppgifter och verksamhet	5
1.2.2 Magistraternas uppgifter och verksamhet	6
1.2.3 Uppgifter och verksamhet vid enheten för styrning och utveckling av magistraterna	9
1.3 Bedömning av nuläget	10
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	13
2.1 Mål samt alternativ för genomförandet	13
2.2 De viktigaste förslagen	15
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	16
3.1 Ekonomiska konsekvenser	16
3.1.1 Konsekvenser för hushållen	16
3.1.2 Konsekvenser för företag	16
3.1.3 Konsekvenser för den offentliga ekonomin	16
3.2 Konsekvenser för myndigheterna	18
3.2.1 Konsekvenser för relationerna mellan myndigheterna och för behandlingen av ärenden	18
3.2.2 Personella konsekvenser	21
3.3 Konsekvenser för miljön	24
3.4 Samhälleliga konsekvenser	24
3.4.1 Konsekvenser för kunderna	24
3.4.2 Könsrelaterade konsekvenser samt konsekvenser för jämställdheten	26
3.4.3 Konsekvenser för informationssamhället	26
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	26
4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	26
4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats	28
5 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER	29
DETALJMOTIVERING	31
1 LAGFÖRSLAG	31
1.1 Lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata	31
1.2 Lagen om regionförvaltningsverken	38
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	38
3 IKRAFTTRÄDANDE	39
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	39
4.1 Organisationsreformen	39
4.3 Sammanfattning	43
LAGFÖRSLAG	44
om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata	44
om upphävande av 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om regionförvaltningsverken	48
BILAGA	49
PARALLELLTEXT	49
om upphävande av 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om regionförvaltningsverken	49

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftningen om organisationerna

Det finns ingen författning på lagnivå där magistraternas allmänna förvaltning, organisation och uppgifter regleras. Lagen om registerförvaltningen (166/1996), som trädde i kraft 1996, reglerar registerförvaltningens organisation. De facto är det fråga om en lag för reglering av hur folkbokföringen ska ordnads eftersom det i lagen inte föreskrivs om ordnandet av registerförvaltningen på ett allmänt plan.

Lagen om registerförvaltningen trädde i kraft den 1 december 1996. Genom den upphävdes lagen om folkboksförvaltningen (76/1984). Reformen var en del av en lokalförvaltningsreform i samband med vilken magistrater bildades i stället för lokala registerbyråer. Syftet med reformen var att garantera kvaliteten på den lokala servicen inom statsförvaltningen samt tjänsternas tillgänglighet för alla på lika villkor i olika delar av landet och att tjänsterna skulle produceras på ett ekonomiskt sätt. I lagen om registerförvaltningen föreskrivs det mycket knapphändigt om de uppgifter som magistraterna sköter i sin egenskap av registerförvaltningsmyndighet. Den ursprungliga författningen hade en bemyndigande karaktär och den mer detaljerade regleringen placerades på förordningsnivå. Lagen har ändrats bl.a. efter den nya grundlagens (731/1999) ikraftträdande, då regleringen inte längre svarade mot de krav som grundlagen ställer på författningsnivåerna. I samband med ändringen lyftes vissa bestämmelser om myndighetens organisation upp på lagnivå, och bemyndigandena att utfärda förordning preciserades på det sätt som förutsätts i grundlagen.

Enligt lagen om registerförvaltningen är Befolkningsregistercentralen folkbokföringens centralmyndighet. Magistraterna är folkbokföringens och den övriga registerförvaltningens lokala myndigheter. Närmare bestämmelser om Befolkningsregistercentralens och magistraternas uppgifter finns bl.a. i förordningen om registerförvaltningen (248/1996 jämte ändringar). En magistrats verksamhetsområde består av ett eller flera härad. Närmare bestämmelser om magistraternas verksamhetsområden finns i en förordning av statsrådet (1254/2015). I landskapet Åland sköts de uppgifter som föreskrivs för magistraten av Statens ämbetsverk på Åland, om inte något annat föreskrivs särskilt.

Magistraternas uppgifter konkretiseras i den materiella lagstiftning som gäller dem.

Inte heller finns det någon författning på lagnivå om Befolkningsregistercentralens allmänna förvaltning, organisation och uppgifter. I lagen om registerförvaltningen föreskrivs det också om Befolkningsregistercentralens uppgifter inom registerförvaltningen. År 1999 ändrades lagen på grund av en ny uppgift som ålades Befolkningsregistercentralen så, att det till 2 § fogades ett omnämnande av att Befolkningsregistercentralen dessutom tillhandahåller tjänster som gäller för elektroniska identitetskort och certifierad elektronisk kommunikation inom statsförvaltningen. Enligt paragrafen föreskrivs det särskilt om övriga uppgifter som åligger Befolkningsregistercentralen. Efter att lagen om registerförvaltningen trädde i kraft har flera nya uppgifter ålagts Befolkningsregistercentralen. Dessutom föreskrivs det i statsrådets förordning om vissa uppgifter för Befolkningsregistercentralen (760/2017), som trädde i kraft den 1 januari 2018, om vissa uppgifter för Befolkningsregistercentralen.

De uppgifter som enheten för styrning och utveckling av magistraterna har grundar sig på lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) och statsrådets förordning om regionförvaltningsverken (906/2009). Enligt 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om regionförvaltningsverken

ska regionförvaltningsverket styra, övervaka och utveckla magistraterna. Närmare bestämmelser om enheten för styrning och utveckling av magistraterna finns i 7 § i statsrådets förordning om regionförvaltningsverken.

1.2 Uppgifter och verksamhet vid de ämbetsverk som reformen gäller

1.2.1 Befolkningsregistercentralens uppgifter och verksamhet

Befolkningsregistercentralen upprätthåller och utvecklar befolkningsdatasystemet samt tillhandahåller på befolkningsdatasystemet baserade informationstjänster för myndigheter och företag. Befolkningsregistercentralen är personuppgiftsansvarig för befolkningsdatasystemet tillsammans med magistraterna. Befolkningsregistercentralen svarar också för produktionen av certifierad elektronisk kommunikation i Finland. Dessutom sköter Befolkningsregistercentralen uppgifter i samband med val; den upprättar bl.a. ett rösträttsregister och ett kandidatregister, skickar ut meddelanden om rösträtt och producerar söktjänsten för röstningsställen.

Befolkningsregistercentralen främjar genom sin verksamhet skyddet för privatlivet och personuppgifterna, informationssäkerheten samt utvecklingen och iakttagandet av god databehandlings- och informationshanteringssed. Vidare ska Befolkningsregistercentralen främja elektronisk kommunikation i samband med offentliga tjänster. För att nämna ett exempel producerar och utvecklar Befolkningsregistercentralen Suomi.fi-tjänster för medborgare, den offentliga förvaltningen och företag. Den nationella servicearkitektur som tjänsterna bildar förbättrar de offentliga tjänsternas tillgänglighet, kvalitet, informationssäkerhet, interoperabilitet och styrning. Utöver Suomi.fi-tjänsterna överfördes på Befolkningsregistercentralen den 1 januari 2018 ansvaret för nya uppgifter med anknytning till att stödja och främja digitaliseringen i samhället. Till de funktioner som överfördes hör t.ex. VAHTI-verksamheten (ledningsgruppen för digital säkerhet inom den offentliga förvaltningen och anknytande verksamhet), som hade sorterat under finansministeriet, samt stödet för utvecklandet av informationssäkerheten inom förvaltningen. Vidare övergick ansvaret för Medborgarrådsgivningen till Befolkningsregistercentralen.

Utöver det huvudsakliga verksamhetsstället i Helsingfors har Befolkningsregistercentralen verksamhetsställen i Karleby och Kouvola.

Befolkningsregistercentralen utövar offentlig makt i uppgifterna som registermyndighet och i uppgifter som gäller digitalisering och elektronisk kommunikation. Dessa uppgifter står för ca 85 procent av alla uppgifter. Övriga uppgifter anknyter i huvudsak till produktionen av interna stödtjänster.

Med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) beslutar finansministeriet genom förordning om när Befolkningsregistercentralens offentligrättsliga prestationer ska vara avgiftsbelagda, om grunderna för avgifterna samt om de avgifter som tas ut. Befolkningsregistercentralen beslutar om priserna för prestationer som prissätts enligt företagsekonomiska grunder. Befolkningsregistercentralens intäkter av den avgiftsbelagda verksamheten och övriga intäkter var 19,5 miljoner euro år 2017. Räkenskapsåret 2017 var kostnaderna för verksamheten 44,1 miljoner euro, vilket var ca 18,7 miljoner euro mer än det föregående året. Största delen av kostnaderna för Befolkningsregistercentralens verksamhet består av köp av tjänster (ca 30 miljoner euro) och personalkostnader. En stor del av kostnaderna utgörs av köp av tjänster avseende drift av datasystem och sakkunnigtjänster som hänför sig till datasystem. När det gäller material och förnödenheter är den största kostnadsposten köp av tomma kort och chipp för identitets- och organisationskort samt köp av tjänster för specificering av dem. Av intäkterna härrörde 0,9 miljoner euro (5 procent) från prestationer som gällde offentligrättsliga informationstjänster, 10,8 miljoner euro (55 procent) från sådana informations-

tjänstprestationer som prissätts enligt företagsekonomiska grunder, 6,3 miljoner euro (33 procent) från offentligt rättsliga certifikatprestationer och 1,4 miljoner euro (7 procent) från sådana certifikatprestationer som prissätts enligt företagsekonomiska grunder.

År 2017 var Befolkningsregistercentralens balansomslutning ca 35,9 miljoner euro, av vilket anläggningstillgångarnas värde var ca 32,8 miljoner euro.

Till skillnad från magistraterna och regionförvaltningsverken är Befolkningsregistercentralen en centralförvaltningsmyndighet som har nationell behörighet och vars uppgifter till övervägande del hör till finansministeriets ansvarsområde. Befolkningsregistercentralen har emellertid också vissa uppgifter inom justitieministeriets ansvarsområde (t.ex. uppgifterna i samband med val), inrikesministeriets ansvarsområde (uppgifter som hänför sig till identitetskort och pass) och social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde (uppgifter som hänför sig till certifikat för social- och hälsovårdsområdet).

Utgående från uppgifterna i befolkningsdatasystemet producerar Befolkningsregistercentralen tjänster för medborgare, den offentliga förvaltningen, företag och sammanslutningar. Befolkningsregistercentralens uppgifter kan skötas centraliserat, de förutsätter inte närvaro i regionerna. Till Befolkningsregistercentralens uppgifter hänför sig inte heller sådan ändamålsenlighetsprövning som förutsätter att regionala intressen beaktas eller främjas.

Befolkningsregistercentralen är ett resultatstyrt ämbetsverk där resultatstyrning tillämpas. En överdirektör leder Befolkningsregistercentralens verksamhet, biträdd av enhetsdirektörer och en ledningsgrupp. Enheter sköter de uppgifter som hör till Befolkningsregistercentralen. Verksamheten är organiserad i fem enheter.

Befolkningsregistercentralens årsverkesram var 152,5 årsverken år 2017. Personalen är anställd i tjänsteförhållande. Enligt 2017 års uppgifter var omkring 55 procent av de anställda vid Befolkningsregistercentralen kvinnor. Av personalen har 9 procent utbildning på lägsta högskolenivå, 30 procent har lägre högskoleexamen och 43 procent har högre högskoleexamen. Omkring 13 procent har operativa uppgifter, 83 procent har sakkunniguppgifter och 4 procent har ledningsuppgifter. Den potentiella pensionsavgången (personer som fyller 64 år) uppgår till sammanlagt 32 personer åren 2018–2022.

1.2.2 Magistraternas uppgifter och verksamhet

Magistraterna är allmänna lokalförvaltningsmyndigheter som lyder under regionförvaltningsverken. De svarar för befolkningsdata inom sina verksamhetsområden och sköter andra folkbokföringsuppgifter som hör till dem. De fungerar som förmyndarmyndighet och sköter andra allmänna förvaltningsuppgifter och serviceuppgifter samt har hand om den riksomfattande konsumentrådgivningen. Vid magistraterna finns notarius publicus, och magistraterna sköter också civila vigslar, bestyrker köp och har hand om uppgifter som anknyter till val och folkomröstningar. Andra uppgifter som åligger magistraten är bl.a. namnändringsärenden, prövning av hinder mot äktenskap och fastställelse av delägarförteckningen i bouppteckningar. I överensstämmelse med vad som beskrivs ovan föreskrivs det inte samlat om magistraternas uppgifter, utan respektive uppgift som magistraten sköter framgår i regel av substanslagstiftningen. Magistraterna producerar tjänster för enskilda, företag, föreningar och andra sammanslutningar, religionssamfund och andra myndigheter.

Magistraterna är förmyndarmyndigheter som avses i lagen om förmyndarverksamhet (442/1999). Förmyndarmyndigheten ska utifrån anmälningar som den tar emot utreda behovet av intressebevakning och vid behov ge in ansökan till tingsrätten om att förordna en intressebevakare. Förmyndarmyndigheten övervakar intressebevakarens verksamhet. Förmyndarmyn-

digheten fastställer dessutom på ansökan av en fullmäktig en intressebevakningsfullmakt som fullmaktsgivaren har gett. Förmyndarmyndigheternas övervakningsuppgifter är mindre omfattande i samband med intressebevakningsfullmakter än i samband med intressebevakning. I någon mån har uppgifterna inom förmyndarverksamheten koncentrerats internt vid magistraterna på så sätt att de inte behandlas av alla enheter. Finansministeriet svarar för den administrativa ledningen och utvecklandet av förmyndarmyndigheterna, enligt en lagändring som gjordes 2007 (1013/2007). Justitieministeriet svarar emellertid för innehållet i och utvecklandet av förmyndarverksamheten samt för beredningen av förmynderskapslagstiftningen. Magistraterna för också det riksomfattande registret över förmynderskapsärenden och ger utdrag ur det.

Konsumentrådgivningen har en annan ställning än magistraternas övriga uppgifter. Konsumentrådgivningen är en rättsskyddstjänst som genomförs som en riksomfattande tjänst. Den tillhandahålls vid alla de nio magistraterna, i huvudsak via telefon och till en del via elektroniska servicekanaler. Magistraterna i Nyland och Inre Finland sköter dessutom som specialiseringsuppgift sådana konsumentrådgivningsfall som kommer via det europeiska konsumentcentrumet (ECC). Konsumentrådgivningen hör till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde och den allmänna ledningen, styrningen och tillsynen av den faller under Konkurrens- och konsumentverket. År 2017 användes 9 procent (58 årsverken) av magistraternas personalresurser till konsumentrådgivning. Här ingår också personal som avlönas med ECC-projektfinansiering.

Konsumentrådgivningsuppgifterna har föreslagits bli överförda till Konkurrens- och konsumentverket den 1 januari 2019 (RP 130/2018 rd). Med stöd av statstjänstemannalagen (750/1994) avses konsumentrådgivningspersonalen övergå från magistraterna till Konkurrens- och konsumentverket i samband med omorganiseringen.

Magistraterna utövar offentlig makt när de sköter rättsskydds-, tillstånds- och tillsynsuppgifter. Dessa står för 80 procent av magistraternas samtliga uppgifter. Konsumentrådgivningstjänsterna utgör 9 procent av alla magistratsuppgifter. De övriga uppgifterna hänför sig till informationstjänstprestationer som prissätts enligt företagsekonomiska grunder samt till ämbetsverkens interna förvaltning och stödtjänster.

I Finland finns det nio magistrater vars behörighet i huvudsak är regional. Undantagen är bl.a. konsumentrådgivningen, äktenskapsärendena och notarius publicus-tjänsterna samt vissa centraliserade uppgifter där behörigheten är nationell. Finansministeriet svarar för resultatstyrningen av magistraterna. Enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland godkänner magistraternas resultatmål utifrån magistraternas strategidokument. Styrningen och uppföljningen av omfattande utvecklingsprojekt som anknyter till magistraternas verksamhet samt ärenden som gäller samordning av verksamheten inom de olika förvaltningsområdena behandlas i styrgruppen för magistraterna, som finansministeriet tillsätter för två år i sänder. Bestämmelser om styrgruppen finns i 5 § i förordningen om registerförvaltningen. I styrgruppen finns representanter för finansministeriet, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, Befolkningsregistercentralen, Konkurrens- och konsumentverket, enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland, magistraterna samt de organisationer som representerar magistraternas personal.

Verksamhetsområdet för magistraten i Nyland är Helsingfors, Esbo, Lojo, Vichtis, Raseborgs, Vanda, Borgå, Lovisa, Hyvinge och Mellersta Nylands härad. Placeringsorterna är Helsingfors, Esbo, Raseborg, Hyvinge och Borgå. Personalresurserna motsvarar 174 årsverken.

Verksamhetsområdet för magistraten i Tavastland är Tavastehus, Forssa, Riihimäki, Lahtis och Heinola härad. Placeringsorterna är Tavastehus och Lahtis. Personalresurserna motsvarar 40 årsverken.

Verksamhetsområdet för magistraten i Sydöstra Finland är Kouvola, Kotka, Fredrikshamns, Villmanstrands och Imatra härad. Placeringsorterna är Kouvola, Kotka och Villmanstrand. Personalresurserna motsvarar 37 årsverken.

Verksamhetsområdet för magistraten i Sydvästra Finland är Åbo, Salo, Nystadsregionens, S:t Karins, Loimaa, Reso, Åbolands, Björneborgs, Raumo, Kankaanpää och Kumo härad. Placeringsorterna är Åbo, Salo, Pargas, Björneborg och Raumo. Personalresurserna motsvarar 75 årsverken.

Verksamhetsområdet för magistraten i Inre Finland är Jyväskylä, Jämsä, Saarijärvi, Keuruu, Äänekoski, Tammerfors, Ikaalis, Kangasala, Mänttä, Nokia, Valkeakoski och Vammala härad. Placeringsorterna är Jyväskylä, Mänttä-Vilppula och Tammerfors. Personalresurserna motsvarar 76 årsverken.

Verksamhetsområdet för magistraten i Västra Finland är Vasa, Kyrölands, Korsholms, Närpes, Pedersöre, Seinäjoki, Alavo, Kauhajoki, Lappo, Karleby och Kaustby härad. Placeringsorterna är Vasa, Karleby, Jakobstad och Seinäjoki. Personalresurserna motsvarar 45 årsverken.

Verksamhetsområdet för magistraten i Östra Finland är S:t Michels, Nyslotts, Pieksämäki, Juva, Joensuu, Ilomants, Kides, Lieksa, Nurmes, Kuopioregionens, Övre Savolax, Nordöstra Savolax, Inre Savolax och Varkausregionens härad. Placeringsorterna är Nyslott, S:t Michel, Kuopio, Idensalmi, Varkaus och Joensuu. Personalresurserna motsvarar 70 årsverken.

Verksamhetsområdet för magistraten i Norra Finland är Uleåborgs, Brahestads, Haukipudas, Kuusamo, Limingo, Pudasjärvi, Haapajärvi, Ylivieska, Kajana, Kuhmo och Suomussalmi härad. Placeringsorterna är Uleåborg, Brahestad, Kajana och Ylivieska. Personalresurserna motsvarar 56 årsverken.

Verksamhetsområdet för magistraten i Lappland är Rovaniemi, Kittilä, Kemi, Nordöstra Lapplands, Ranua-Posio, Torneå, Tornedalens, Enare-Utsjoki, Lapska armens och Sodankylä härad. Placeringsorterna är Rovaniemi, Kemijärvi, Kemi och Kittilä. Personalresurserna motsvarar 39 årsverken.

Utfallet av magistraternas årsverkesram år 2017 var 641 årsverken. Här ingår utöver magistraternas omkostnadsmoment personer som avlönas med sysselsättningsmedel, praktikanter och personal som avlönas med ECC-projektmedel. Av magistraternas personalresurser användes år 2017 sammanlagt 38 procent (246 årsverken) till intressebevakningstjänster i förmyndarverksamhet, 37 procent (237 årsverken) till person-, familje- och arvsrättsliga tjänster, 9 procent (58 årsverken) till konsumentrådgivning, 8 procent (53 årsverken) till vittneshjälp och vigsel samt 7 procent (47 årsverken) till informationsförsörjningstjänster för samhället.

Magistraternas intäkter av den avgiftsbelagda verksamheten och övriga intäkter var 15,4 miljoner euro år 2017. Räkenskapsåret 2017 var verksamhetskostnaderna 43,2 miljoner euro, vilket var ca 2 miljoner euro mindre än året förut. Största delen av magistraternas verksamhetskostnader, 29,6 miljoner euro, utgörs av personalkostnader. Till köp av tjänster användes 7,8 miljoner euro och till hyror åtgick 4,8 miljoner euro. Investeringar till ett värde av 0,1 miljoner

euro gjordes. Nettoanvändningen under magistraternas omkostnadsmoment var 27,8 miljoner euro.

I huvudsak beslutar finansministeriet med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten genom förordning om när magistraternas prestationer ska vara avgiftsbelagda, om grunderna för avgifterna samt om de avgifter som tas ut för magistraternas offentligrättsliga prestationer. Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet (1386/2016) föreskrivs det om avgifter som tas ut för fastighetsdatasystemets prestationer och för bestyrkande av köp. Bestämmelser om avgifter för prestationer som hänför sig till vigsel finns i äktenskapsförordningen (820/1987). Över hälften av intäkterna, 54 procent (8,3 miljoner euro), härrörde från intressebevakningstjänster i förmyndarverksamhet. I övrigt fördelade sig intäkterna mellan ansvarsområdena som följer: informationsförsörjningstjänster för samhället 19 procent (2,9 miljoner euro), vittnestjänster och vigsel 16 procent (2,4 miljoner euro), person-, familje- och arvsrättsliga tjänster 11 procent (1,7 miljoner euro). Intäkterna av konsumentrådgivning, 0,1 miljoner euro, är intäkter av samfinansierad verksamhet.

Varje magistrat leds av en chef. Magistraternas organisationsstruktur är inte alldeles enhetlig. Enheten för styrning och utveckling av magistraterna har instruerat magistraterna att använda en viss organisationsmodell, men den faktiska organisationsstrukturen varierar beroende på bl.a. magistratens storlek och specialiseringsuppgifter. Den främsta skiljelinjen löper emellertid mellan intressebevakningstjänster i förmyndarverksamhet och s.k. kombinerade tjänster (person-, familje- och arvsrättsliga tjänster, vittnestjänster, vigsel); de har i regel separerats från varandra i organisationsstrukturen. Konsumentrådgivningstjänsterna har kopplats samman med endera av de ovannämnda helheterna.

De anställda vid magistraten står i tjänsteförhållande. Enligt 2017 års uppgifter var 86 procent av de anställda vid magistraterna kvinnor. Av personalen har 2 procent examen på grundstadiet, 17 procent examen på mellannivå, 32 procent examen på lägsta högre nivå, 18 procent examen på lägre högskolenivå och 31 procent examen på högre högskolenivå. Omkring 58 procent av personalen har operativa uppgifter, 34 procent har sakkunniguppgifter, 6 procent har chefsuppgifter och 2 procent har ledningsuppgifter. Den potentiella pensionsavgången (personer som fyller 64 år) uppgår till sammanlagt 121 personer åren 2018–2022.

1.2.3 Uppgifter och verksamhet vid enheten för styrning och utveckling av magistraterna

Enheten för styrning och utveckling av magistraterna är en självständig enhet som hör till Regionförvaltningsverket i Östra Finland och har riksomfattande behörighet. Enheten är placerad i Kuopio men har också anställda som arbetar i Jyväskylä och Lahtis. Enhetens uppgifter grundar sig på lagen om regionförvaltningsverken och statsrådets förordning om regionförvaltningsverken. Enligt 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om regionförvaltningsverken ska regionförvaltningsverket styra, övervaka och utveckla magistraterna.

I 7 § i statsrådets förordning om regionförvaltningsverken föreskrivs det mer ingående om enheten för styrning och utveckling av magistraterna. Enligt förordningen ska enheten sköta magistraternas styrnings-, övervaknings- och utvecklingsuppgifter som hör till regionförvaltningsverkens ansvarsområde och som avses i lagen om regionförvaltningsverken. I landskapet Åland omfattar enhetens behörighet dock endast styrning, övervakning och utveckling av de uppgifter som föreskrivits för registerförvaltningens lokala myndigheter. Enheten för styrning och utveckling av magistraterna ska dessutom sköta de uppgifter som i 64 § i lagen om förmyndarverksamhet föreskrivs för regionförvaltningsverket. Med dem avses ansvar för registret över förmynderskapsärendens allmänna funktioner och samordningen av dem. Den myndighet som ansvarar för att magistraternas övriga personregister fungerar tekniskt är länsstyrelsen i Östra Finlands län, enligt 1 § i statsrådets förordning om vissa personregister vid ma-

gistraterna (225/2005). Med stöd av lagen om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform (903/2009) övergick uppgiften till denna del till enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland år 2010 i samband med att länsstyrelserna upphörde att existera. I lagen om vigselrätt (571/2008) föreskrivs det om ett vigselrättsregister. Med stöd av finansministeriets förordning om behöriga myndigheter i vissa uppgifter som hör till magistraten och regionförvaltningsverket (1430/2015) svarar enheten för styrning och utveckling av magistraterna för att registret fungerar tekniskt.

Också i statstjänstemannaförordningen (971/1994) finns en bestämmelse som anknyter till enhetens uppgifter. Enligt 3 § 2 mom. 7 punkten i förordningen fattar enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland beslut som avses i 1 mom. och som gäller tjänster vid magistraterna, med undantag av ändring av tjänstebestämming. Sådana beslut är inrättande och indragning av tjänster, ändring av tjänster samt överföring av tjänster inom samma ämbetsverk till en annan enhet än den där de inrättats.

Styrningen av magistraterna består av att utveckla resultatstyrningen, styrsystemet, informationsstyrningen och verksamhetskulturen samt rikta resurserna balanserat och rättvist i hela landet. Enheten för styrning och utveckling av magistraterna för resultatförhandlingar och ingår resultatavtal med magistraterna samt utarbetar varje år magistraternas verksamhetsberättelse som ett inslag i bokslutet för bokföringsenheten Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Med utvecklingsuppgifter avses att magistraternas verksamhet och tjänster utvecklas i överensstämmelse med magistraternas strategi och att verksamhetens kundperspektiv samt sådana verksamhetsmodeller och mångsidiga digitala serviceformer som stödjer strategin utvecklas. Med övervakning av magistraterna avses att den interna revisionen och kontrollen samt riskhanteringsförfarandet utvecklas, att klagomål över magistraternas verksamhet behandlas och att utlåtanden ges om sådana klagomål över magistraternas verksamhet som har anförts hos finansministeriet, riksdagens justitieombudsman eller justitiekanslern i statsrådet.

Enheten för styrning och utveckling av magistraterna har ingen avgiftsbelagd verksamhet. Verksamheten finansieras av de i statsbudgeten reserverade anslagen för magistraternas och regionförvaltningsverkens omkostnader. Enhetens samarbetspartner är utöver magistraterna de övriga myndigheter som styr magistraterna, exempelvis finansministeriet, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, Befolkningsregistercentralen och Konkurrens- och konsumentverket. Enheten betjänar enskilda personer endast i klagomålsärenden.

Vid utgången av år 2017 hade enheten 13 anställda, årsverkerna var 12,5. Enheten leds av en direktör.

De anställda vid enheten för styrning och utveckling av magistraterna står i tjänsteförhållande. Enligt 2017 års uppgifter var 77 procent av de anställda vid enheten kvinnor. Av enhetens personal har cirka 15 procent examen på lägsta högre nivå, 8 procent examen på lägre högskolenivå och 77 procent examen på högre högskolenivå. Sammanlagt 12 anställda sköter sakkun- ningsuppgifter och en person har ledningsuppgifter.

Den potentiella pensionsavgången (personer som fyller 64 år) uppgår till sammanlagt 2 personer åren 2018–2022.

1.3 Bedömning av nuläget

Den 5 april 2016 fastställde statsminister Juha Sipiläs regering riktlinjerna för de uppgifter som överförs till landskapen. Enligt dem ansvarar staten för att upprätthålla och utveckla rättsstaten, trygga och utvärdera de grundläggande rättigheterna, säkerhetsuppgifter, internationella och nationella uppgifter, samt för att övervaka jämställdheten och allmänna intressen. En-

ligt riktlinjerna är principen inom statens förvaltningsuppdrag nationell behörighet även då uppdragen kräver regional eller lokal närvaro. En annan princip inom statens förvaltningsuppdrag är tillämpningen av nationellt enhetliga verksamhetssätt och lösningspraxis.

I enlighet med riktlinjerna skapas av de sex existerande regionförvaltningsverken en myndighet med nationell behörighet och regionala verksamhetsställen. Merparten av regionförvaltningsverkens uppgifter överförs den 1 januari 2021 till Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet. Ett förslag till omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter ingår i regeringens proposition med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018 rd). På samma gång avses lagen om regionförvaltningsverken, där det föreskrivs om magistraternas styrnings-, utvecklings- och tillsynsuppgifter, bli upphävd. Nämda proposition innehåller inte förslag till hur magistraternas styrnings-, utvecklings- och tillsynsuppgifter ska organiseras.

Enligt de riktlinjer för statens förvaltningsuppdrag som regeringen fastställde den 5 april 2016 ska nationell behörighet utövas och nationellt enhetliga verksamhetssätt och lösningspraxis tillämpas också i fortsättningen i fråga om magistraternas uppgifter. Inrättandet av Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet kommer att inverka direkt på magistraterna, vars styrnings- och utvecklingsuppgifter har samlats vid enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland. Magistraterna är dessutom en del av bokföringsenheten Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Resultatet av dessa omständigheter är att det är aktuellt att ompröva organiseringen av magistraterna.

Finansministeriet inledde den 31 augusti 2017 först ett projekt med uppdrag att omorganisera magistraterna med utgångspunkt i nationell behörighet. I det skedet var omorganiseringslösningen ännu öppen. Som en del av projektet gav kommun- och reformministern äldre rådgivare Jouni Backman i uppdrag att utreda och utvärdera olika alternativ för organiseringen av magistraterna och att vid behov lägga fram andra organiserings- och utvecklingsförslag. Efter att ha fått utredningen inledde finansministeriet den 5 december 2017 beredningen av en sammanslagning av uppgifterna vid magistraterna, Befolkningsregistercentralen och enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland. Enligt beslutet ska omorganiseringen beredas så, att uppgifterna den 1 januari 2020 sammanslås till en ny nationell helhet vid Befolkningsregistercentralen.

Befolkningsregistercentralen är en centralförvaltningsmyndighet vars behörighet redan i dagsläget är nationell. Magistraternas behörighet är för tillfället övervägande regional. Detta är emellertid inte nödvändigt med tanke på magistraternas uppgifter. Uppgifterna är sällan förenade med ändamålsenlighetsprövning som förutsätter att regionala intressen beaktas eller främjas. I huvudsak är det också möjligt att sköta uppgifterna centraliserat.

Det gäller att skilja mellan behörighet, regional tillgång till tjänster och personliga besök. Personliga besök vid magistraterna förutsätter för närvarande t.ex. vittnestjänsterna, bl.a. de tjänster som notarius publicus och köpvittnena tillhandahåller, registreringen av utlännningar och vigsel. Också kunder som anlitar intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten besöker magistraternas verksamhetsställen i någon utsträckning, eller så besöker anställda vid magistraten kunder i deras hem och på sjukhus. I de uppgifter som hänför sig till förmyndarverksamheten ingår att kunden hörs personligen och att ärendet utreds även på andra sätt än skriftligen. Dessutom är anställda inom förmyndarskapsväsendet med vid tingsrättens sammanträden i ärenden som gäller förordnande av intressebevakare. När det gäller tjänster som hänför sig till förmyndarverksamheten är det också av stor betydelse att magistraterna har vetskap om de regionala tjänsterna och att det regionala intressegruppsarbetet är kontinuerligt och smidigt.

Magistraternas uppgifter förutsätter delvis lokal närvaro i enlighet med vad som anges ovan. Det är sannolikt att e-tjänsterna och utnyttjandet av videoförbindelser inom kundbetjäningen i framtiden kommer att minska behovet av regional närvaro i fråga om de tjänster som magistraterna tillhandahåller. Behovet väntas dock inte upphöra helt och hållet. I utredare Jouni Backmans utredning om omorganiseringen av magistraterna, som publicerades i oktober 2017, fördes det fram att när e-tjänsterna utnyttjas mer frigörs resurser som kan användas till personlig närservice för dem som behöver sådan. E-tjänsterna skapar också möjligheter att ta i bruk personlig service av ett helt nytt slag.

Den huvudsakliga kontaktpunkten mellan magistraterna och Befolkningsregistercentralen är uppgifterna inom befolkningsdataförvaltningen: för närvarande utgör de omkring en tredjedel av magistraternas uppgifter. Befolkningsregistercentralen och magistraterna är gemensamt personuppgiftsansvariga för befolkningsdatasystemet. När dataskyddsförordningen trädde i kraft i maj 2018 förtydligades ansvarsförhållandena i fråga om behandlingen av personuppgifter, och den personuppgiftsansvariges skyldigheter definieras mer exakt än förr i författningarna. Också den registrerades rättigheter och tillgodoseendet av dem accentueras ytterligare. I den omgivningen är det viktigt att säkerställa att befolkningsdatasystemet och relaterade förfaranden kan utvecklas konsekvent och smidigt.

I många andra avseenden skiljer sig magistraternas och Befolkningsregistercentralens uppgifter åt när det gäller den grundläggande karaktären, innehållet och kundkretsen. Magistraterna är en sakkunnig- och kundbetjäningsorganisation, medan Befolkningsregistercentralen inriktar sig på att sköta utvecklingsuppgifter och upprätthålla registerinfrastrukturen. Skillnaderna mellan magistraterna och Befolkningsregistercentralen i fråga om verksamhetens karaktär och innehåll samt kundkretsen är störst i uppgifterna inom förmyndarverksamheten respektive konsumentrådgivningen. Uppgifterna inom förmyndarverksamheten handlar framför allt om förordnanden, övervakning och beviljande av tillstånd, medan konsumentrådgivningsuppgifterna går ut på att vägleda och ge råd till enskilda medborgare. Konsumentrådgivningsuppgifterna har föreslagits bli överförda till Konkurrens- och konsumentverket den 1 januari 2019.

Nuläget är komplicerat för styrningens vidkommande. De flesta av Befolkningsregistercentralens uppgifter finns inom finansministeriets ansvarsområde, och finansministeriet svarar för centralens styrning. Befolkningsregistercentralen har emellertid också vissa uppgifter inom justitieministeriets, inrikesministeriets och social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområden. Magistraternas uppgifter fördelar sig likaså mellan flera ansvarsområden, av vilka finansministeriets och justitieministeriets ansvarsområden är de mest betydande. Det finns också en del uppgifter inom arbets- och näringsministeriets, jord- och skogsbruksministeriets, inrikesministeriets, social- och hälsovårdsministeriets samt undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområden. I dagens läge är magistraternas ovan beskrivna styrsystem mycket mångskiktat.

Det gäller att bedöma magistraternas och Befolkningsregistercentralens verksamhet också med avseende på e-tjänsterna och digitaliseringen. Vid magistraterna förändrar digitaliseringen i stor utsträckning uträttandet av ärenden och det manuella arbetet. E-tjänster togs i bruk i någon mån vid magistraterna åren 2016–2017. Kunderna kan använda Magistraten på nätet för att göra anmälningar och inleda tillståndsärenden i förmyndarverksamheten samt för att ansöka om ett europeiskt arvsintyg. År 2018 inleddes vid Befolkningsregistercentralen projektet Vaaka, som går ut på att digitalisera magistraternas tjänster och sådana medborgartjänster som anknyter till befolkningsdatasystemet. Målet är att e-tjänster, elektronisk ärendehantering och elektronisk arkivering ska tas i bruk på bred basis inom förmyndarverksamheten, de person-, familje- och arvsrättsliga tjänsterna samt tjänster som anknyter till befolkningsdata. Nya digitaliserade tjänster börjar fås i bruk 2019. Utvecklingsarbetet fortgår i början av 2020-talet. Besökstjänsternas volym minskar allmänt taget, men för vissa kundgrupper kan deras betydelse också växa när e-tjänsterna omarbetas fullt ut.

Vid beredningen av propositionen har det uppskattats att ungefär hälften av magistraternas alla uppgifter går att digitalisera. Digitalisering är en förutsättning för att magistraternas uppgifter ska kunna utföras inom den målsatta årsverkesramen och skötas nationellt. Än så länge har digitalisering emellertid inte kunnat utföras i tillräcklig utsträckning.

Den nuvarande Befolkningsregistercentralen är ett tämligen litet ämbetsverk, det har omkring 200 anställda. Vid magistraterna arbetar omkring 600 tjänstemän år 2018 men de enskilda regionala magistraterna är små, de har mellan 40 och 180 anställda var. Rent allmänt kan det konstateras att resursutnyttjandet vid många små ämbetsverk som alla har sina egna förvaltnings-tjänster och andra stödtjänster med sina egna rutiner är relativt ineffektivt. I en större helhet är det möjligt för funktionerna att avhjälpa regionala eller funktionsspecifika resursbrister och att satsa på att förnya verksamhetssätten. En gemensam större myndighet har också bättre förutsättningar att bedriva en hållbar och god personalpolitik.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Mål samt alternativ för genomförandet

Syftet med reformen är att genomföra statsminister Juha Sipiläs regerings riktlinje enligt vilken en myndighet som utför ett statligt förvaltningsuppdrag bör ha nationell behörighet även när uppgifterna kräver regional eller lokal närvaro. För magistraternas del uppfylls denna princip inte i dag. Målet är att det nya ämbetsverket ska tillämpa tillvägagångssätt och avgörandepraxis som är enhetliga över hela landet. Uppgifterna ska såväl styras som skötas koncentrerat, dock så att den regionala tillgången på tjänster säkerställs. Den nya organisationen ska ge ökad kapacitet att hantera förändringar och risker.

Verksamheten ska dessutom göras produktivare genom att magistraternas verksamhet ändras och görs rikstäckande och genom att magistraternas, Befolkningsregistercentralens och magistraternas styrnings- och utvecklingsenhetens uppgifter sammanförs. De föreslagna ändringarna är nödvändiga för att ämbetsverken ska kunna uppnå de mål om en produktivitetshöjning på 0,5 procent som fastställts för dem från 2020 i planen för de offentliga finanserna 2019–2022. För magistraterna har det även tidigare ställts betydande produktivitetsmål vid beslut om produktivitetsfinansiering för e-tjänster, ärendehantering och arkivering. För att de produktivitetsfördelar som en digitalisering av magistraternas tjänster och deras interna verksamhet möjliggör ska realiseras fullt ut måste magistraternas behörighet vara rikstäckande, vilket innebär att resurser kan användas flexibelt i enlighet med efterfrågan och tillgången på sakkunskap, utan de begränsningar som sammanhänger med verksamhetsområden. När funktioner omstruktureras frigörs vid båda ämbetsverken ytterligare resurser för den digitalisering som redan pågår. Dessutom möjliggörs riksomfattande arbetsköer och ett mera systematiskt utvecklande av tillvägagångssätten så att de stöder digitalt arbete. Den föreslagna myndigheten kan effektivisera sin verksamhet också genom att slå ihop förvaltnings- och stödfunktioner, sammanvända resurser och införa rikstäckande serviceprocesser.

Genom reformen strävar man dessutom efter att främja utvecklandet av kundorienterad verksamhet inom såväl magistraternas som Befolkningsregistercentralens verksamhetsområden. I synnerhet är det viktigt att främja den offentliga förvaltningens elektroniska tjänster och utveckla samarbetet inom den offentliga förvaltningen i fråga om kundservicen. Förhoppningen är att det nya ämbetsverket ska kunna driva snabb digitalisering av verksamheten.

I reformen har regeringens strävan att skapa smidigare lagstiftning genom spetsprojektet ”Smidigare författningar” beaktats. Myndighetens egen organisationslag främjar en klarare lagstiftning jämfört med nuläget, där Befolkningsregistercentralens och magistraternas verksamhet grundar sig på bestämmelser som är utspridda på flera författningar.

Vid beredningen av omstruktureringen av skötseln av magistraternas uppgifter har följande tre alternativ för genomförandet studerats: 1) magistraterna ombildas till en myndighet med rikstäckande behörighet och lokala verksamhetsställen, 2) magistraterna och Befolkningsregistercentralen slås ihop och magistraternas behörighet görs samtidigt rikstäckande och 3) magistraterna och Befolkningsregistercentralen slås ihop, men magistraternas uppgifter inom förmyndarverksamheten överförs till Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet som också ska inrättas. I beredningen har man stannat för alternativ 2.

Alternativ 1, där en oberoende rikstäckande magistratmyndighet inrättas, möjliggör att magistraternas nuvarande tjänster produceras så att personalens sakkunskap kan utnyttjas i olika serviceprocesser landet över. En rikstäckande organisation och behörighet främjar bättre än regionala magistrater tillämpningen av enhetliga verksamhetssätt och en enhetlig avgörandepraxis. När organisationen är rikstäckande blir det också möjligt att utnyttja de nuvarande magistraternas personresurser och övriga resurser så effektivt som möjligt tack vare metoder för centraliserad styrning och utvecklande av verksamheten. Samma resurser kan i så fall användas för flera olika tjänster, och i och med att verksamheten är rikstäckande kan personalresurserna fördelas på ett ändamålsenligt sätt. När enheterna är regionala finns det däremot en risk för att arbetena hopar sig i lokala arbetsköer även om det sett till hela landet finns lediga resurser. Med hänsyn till kundservicen gör den rikstäckande behörigheten det möjligt att utveckla verksamhetsmodellerna kundcentrerat.

En fördel med en rikstäckande, självständig magistratmyndighet är också att dess tjänster redan är bekanta för kunderna. Betydelsen av denna faktor minskas likväl av att magistraternas kommunikation med kunderna delvis har varit bristfällig och att det för närvarande inte finns resurser för kommunikationen. Inrättandet av en rikstäckande magistratmyndighet skulle kräva ökade resurser inte bara för kommunikation utan också för uppgifter inom ekonomi- och personalförvaltningen och för projektkunskaper.

Alternativ 2, där magistraternas och Befolkningsregistercentralens uppgifter samlas hos ett ämbetsverk, ger fördelarna av en rikstäckande organisation och gör det också möjligt att nå andra mål. Den väsentliga beröringspunkten mellan magistraterna och Befolkningsregistercentralen utgörs av uppgifter inom hanteringen av befolkningsdata. En sammanslagning av magistraterna och Befolkningsregistercentralen gör att uppgifter inte längre behöver fördelas mellan ämbetsverken, och behovet av detaljerad lagstiftning om denna fördelning upphör. Personuppgiftsansvaret för befolkningsdatasystemet och andra register överförs till den nya Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och Statens ämbetsverk på Åland, dock så att Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ensam är ansvarig för frågor som rör datasystemet. Detta möjliggör en enhetlig verksamhet och ett enhetligt utvecklande av systemen. När dataskyddsförordningen har trätt i kraft och i och med totalreformen av informationshanteringen är det särskilt viktigt att säkerställa att befolkningsdatasystemet och tillhörande förfaranden kan utvecklas konsekvent och smidigt.

I övriga avseenden finns det inte stora beröringspunkter mellan ämbetsverkens uppgifter. Emellertid kan de olika uppgiftsområdena komplettera varandra. Magistraternas kompetens inom kundservicen och deras lokala nätverk och kunnande när det gäller samarbetet med intressenter skulle vara till nytta även i Befolkningsregistercentralens nuvarande uppgifter, såsom i Suomi.fi-tjänsterna. Magistraterna har stor erfarenhet av att ge service över disk och styra kundströmmar, vilket skulle vara till nytta vid skötseln av de uppgifter som nu sköts av Befolkningsregistercentralen.

Med hänsyn till främjandet av digitaliseringen skapar en sammanslagning av Befolkningsregistercentralen och magistraterna ett enhetligare gränssnitt för servicen till medborgarna än en självständig magistrat. Sammanslagningen främjar också principen om att förvaltningen ska

ge all service över en disk. Särskilt digitaliseringen av magistraternas uppgifter och processer kan få behövligt stöd genom det kunnande och den erfarenhet som finns hos Befolkningsregistercentralen. Samarbetet mellan organisationerna har redan inletts. Magistraternas projekt Digi3A, med syfte att digitalisera magistraternas processer, ska ledas av Befolkningsregistercentralen.

Även ämbetsverkens storlek talar för en sammanslagning. Storleken på en rikstäckande magistratmyndighet skulle bli ca 624 årsverken. Då förblir Befolkningsregistercentralen likväl ett rätt litet ämbetsverk med ca 152 årsverken. Dessutom bör det noteras att magistraterna för närvarande hör till den bokföringsenhet som bildas av Regionförvaltningsverket i Södra Finland, till vilken utöver magistraterna även regionförvaltningsverken hör. Befolkningsregistercentralen utgör i dag en egen bokföringsenhet som magistraterna kan anslutas till.

Det är möjligt att lätta på och förenkla styrningen av ämbetsverken om det är bara en organisation som ska styras. Även samordningen mellan olika förvaltningsområden skulle kunna skötas centralt. Särskilt resultatstyrningen är i dag komplicerad och tidskrävande jämfört med en resultatstyrning i ett steg mellan ett ministerium och ett ämbetsverk.

Alternativ 3 påminner i fråga om fördelar och effekter på många sätt om alternativ 2 som presenterats ovan. Den viktigaste skillnaden är att förmyndarmyndighetens uppgifter i alternativ 3 avskiljs från de övriga uppgifter som i dag ankommer på magistraterna och överförs till Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet, som enligt förslag ska inrättas den 1 januari 2021. För närvarande sköter den personal som handhar uppgifter inom förmyndarverksamheten även andra uppgifter inom magistraterna. Detta gäller särskilt förmyndarverksamhetens jurister. Största delen av dem fungerar även som notarius publicus och vigselförrättare och sköter vid behov även andra juristuppgifter vid magistraterna. Om uppgifterna inom förmyndarverksamheten avskiljs från denna helhet orsakar det betydande problem vid skötseln av magistraternas nuvarande uppgifter. Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet har dessutom inte ett så brett regionalt servicenät som uppgiften förutsätter. Alternativ 3 har därför inte vunnit understöd vid beredningen, och följaktligen ska den nya myndigheten enligt förslaget även sköta de uppgifter som hör till förmyndarverksamheten.

På dessa grunder har beredningen utmynnat i förslaget att magistraternas, Befolkningsregistercentralens och magistraternas styrnings- och utvecklingsenhetens uppgifter sammanförs i Befolkningsregistercentralen till en ny helhet.

2.2 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås en funktionell organisationsreform inom statsförvaltningen där Befolkningsregistercentralens, magistraternas och magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet – som verkar i samband med Regionförvaltningsverket i Östra Finland – uppgifter sammanförs till en ny helhet. Lagtekniskt ändras Befolkningsregistercentralens namn till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, och det stiftas en ny organisationslag för denna. Samtidigt föreskrivs det om en överföring av magistraternas och magistraternas styrnings- och utvecklingsenhetens uppgifter till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Styrningsenheten fungerar i dag vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland. Genom den föreslagna lag som gäller myndighetens ställning och verksamhet upphävs också gällande lag om registerförvaltningen, som Befolkningsregistercentralens och magistraternas ställning som statliga ämbetsverk grundar sig på. Verksamheten vid magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet grundar sig på lagen om regionförvaltningsverken, vilken i regeringens proposition med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018 rd) föreslagits bli upphävd. Eftersom det är meningen att Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska inleda sin verksam-

het först vid ingången av 2021 föreslås det nu att 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om regionförvaltningsverken upphävs. I den punkten föreskrivs om regionförvaltningsverkens uppgift att styra, övervaka och utveckla magistraterna. Verksamheten vid den nuvarande enheten för styrning och utveckling av magistraterna, som är placerad vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland, grundar sig på denna bestämmelse och enhetens uppgifter övergår till den nya Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata på det sätt som beskrivs ovan.

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata blir en riksomfattande tvåspråkig statlig centralförvaltningsmyndighet inom finansministeriets förvaltningsområde. Dess verksamhetsidé är att främja digitaliseringen av samhället, trygga tillgången till information och erbjuda tjänster för kundernas livshändelser. Hos myndigheten samlas uppgifter som gäller främjande av digitaliseringen och informationssäkerheten samt användarstöd för tjänsterna, utvecklande av datalager samt informationstjänster, verifiering och certifiering av handlingar och elektroniska identiteter samt uppdatering av befolkningsdata, styrkande av livshändelser och övriga rättsskyddstjänster. En del av myndighetens uppgifter grundar sig på lagstiftningen inom justitieministeriets ansvarsområde. Vad gäller dessa uppgifter ska finansministeriet och justitieministeriet enligt förslaget samarbeta kring styrningen av myndigheten. Bestämmelser om innehållet i styrningen och om förfarandena i samband med den ska enligt förslaget kunna utfärdas genom förordning av statsrådet.

Bestämmelserna om Befolkningsregistercentralens, magistraternas och enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finlands uppgifter, behörighet och uppgiftsbehandling finns i stor utsträckning i speciallagstiftning. Med anledning av organisationsreformen blir det nödvändigt att ändra dessa bestämmelser, bl.a. så att den behöriga myndighetens namn ändras och onödiga bestämmelser om regional behörighet stryks. Författningsändringarna har beretts parallellt med regleringen om organisationerna, men kommer att ingå i en regeringsproposition som överlämnas separat.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

3.1.1 Konsekvenser för hushållen

Den sammanslagning och omorganisering av ämbetsverk som föreslås i propositionen har inga stora ekonomiska konsekvenser för hushållen.

3.1.2 Konsekvenser för företag

Inga direkta konsekvenser av propositionen för företag har identifierats. Myndigheten har rikstäckande behörighet, varför den kan organisera sina processer med hänsyn till hela landet, tillämpa enhetliga tillvägagångssätt i sin verksamhet samt rikta sina resurser och använda sin expertis flexibelt. Som en indirekt konsekvens möjliggör denna utveckling att bättre tjänster utvecklas för företagskunder. Konsekvenserna för kunderna har beskrivits närmare i avsnitt 3.4.1 i delkapitlet om samhälleliga konsekvenser.

3.1.3 Konsekvenser för den offentliga ekonomin

När ämbetsverk och funktioner ska slås ihop uppstår i huvudsak kostnader av engångsnatur såväl i beredningsskedet som efter det att lagen trätt i kraft. Kostnaderna för sammanslagningen av Befolkningsregistercentralen, magistraterna och magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet beräknas åren 2018–2019 uppgå till sammanlagt ca 2,9 miljoner euro. Merparten av

dessas kostnader (ca 1,8 miljoner euro) orsakas av sammanslagning eller revidering av datasytem och program.

Kostnaderna för projektet kommer i huvudsak att hänföra sig till år 2019 (ca 2,4 miljoner euro). Största delen (ca 1,6 miljoner euro) av dessa kostnader utgörs av kostnader för informationshantering och system samt tjänster som köps hos Valtor. Dessutom orsakas en del kostnader bland annat av utvecklande av gemensamma serviceprocesser, av kommunikationsåtgärder och av förändringsledarskap.

De åtgärder under omvandlingsprocessen som medför kostnader har till syfte att säkerställa att den ekonomiska nytta som eftersträvas genom reformen uppnås senare, som planerat. Eftersom ämbetsverket kommer att utnyttja ett nytt och modernt verksamhetssätt som möjliggörs av digitaliseringen, kräver utvecklandet av verksamheten i inledningsfasen till exempel ändringar på olika nivåer i de nuvarande ämbetsverkens informationssystem. Ändringar i systemen behövs emellertid redan på grund av att verksamheterna slås ihop och blir rikstäckande.

För övergången från magistraternas lokala verksamhet till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas rikstäckande verksamhet och för att de väntade fördelarna ska uppnås krävs dessutom att de dokument som är anhängiga vid tidpunkten för sammanslagningen digitaliseras. För närvarande arkiveras alla dokument vid magistraterna i pappersform, och magistraterna saknar elektroniska arkiv. I budgetpropositionen för 2019 anvisas 1 000 000 euro av produktivitetsanslaget för finansministeriets förvaltningsområde till digitalisering av material som hänför sig till förmynderskapsväsendet.

Lönenivåerna vid de ämbetsverk som ska slås ihop är i någon mån olika på grund av skillnaderna i ämbetsverkens lönesystem. De sammanlagda lönekostnaderna väntas stiga jämfört med nuläget eftersom det avtal som Befolkningsregistercentralens lönesystem grundar sig på kommer att tillämpas också på den personal som övergår från magistraterna och magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet. Förändringen är likväl inte betydande jämfört med de nuvarande sammanräknade kostnaderna vid ämbetsverken. Under beredningens gång har det preliminärt beräknats att kostnaderna ökar med 0,5 miljoner euro, det vill säga med 1,3 procent jämfört med nuläget. Kostnaderna ska täckas med ämbetsverkets anslag för omkostnader för verksamheten.

Projektkostnaderna under 2018 täcks helt och hållet med de nuvarande ämbetsverkens befintliga anslag för omkostnader. I budgetpropositionen för 2019 ingår ett ca 1,9 miljoner euro stort tillägg som är avsett för sammanslagningskostnaderna. Motsvarande minskning görs i den nya myndighetens omkostnader åren 2020–2023. Syftet med detta är att säkerställa att sammanslagningens kostnadsnytta uppnås. Den största ekonomiska nyttan av sammanslagningen uppstår på lång sikt genom synergier som digitaliseringen men delvis också olika funktioner möjliggör.

Sammanslagningen av ämbetsverken och sammanläggningen av magistraternas funktioner så att de blir rikstäckande skapar förutsättningar för att uppgifterna ska kunna skötas mer kundorienterat, kostnadseffektivt och enhetligt än nu. Vid sammanslagningen av ämbetsverken och funktionerna är ett av målen en mera heltäckande digitalisering av uppgifterna, vilket höjer effektiviteten och frigör resurser. Ur kundernas synvinkel blir det lättare och överskådligare att sköta ärenden hos myndigheten. Den föreslagna myndigheten har som helhet möjlighet att effektivisera sin verksamhet genom att slå ihop förvaltnings- och stödfunktioner, sammanvända resurser och införa rikstäckande serviceprocesser.

I anslutning till planen för de offentliga finanserna genomförs de anslagsöverföringar som sammanslagningen förutsätter så, att anslagen koncentreras till Befolkningsregistercentralens

omkostnadsmoment (28.30.03). Utöver omkostnaderna för magistraterna och enheten för styrning och utveckling av magistraterna överförs till Befolkningsregistercentralens omkostnadsmoment ett anslag motsvarande 2 årsverken, 120 000 euro, från NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscentraler (KEHA-centralens) omkostnader. KEHA-centralen sköter på magistraternas vägnar vissa informationstekniska uppgifter och uppgifter som hänför sig till e-tjänster, ärendehantering och registerförvaltning.

Lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata innehåller ett förslag som innebär att myndigheten ska sköta användarstödet för digitala tjänster. Det är fråga om en ny uppgift som inte ingår i gällande reglering. Det är meningen att uppgiften ska vara permanent. I budgetpropositionen för 2019 anvisas ett anslag för inledande av verksamheten vid Befolkningsregistercentralen 2019. Det är dock meningen att beslut om uppgiftens finansiering efter 2019 ska fattas separat under kommande år i samband med planen för de offentliga finanserna.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

3.2.1 Konsekvenser för relationerna mellan myndigheterna och för behandlingen av ärenden

Sammanföringen av uppgifter och funktioner i Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata har bara små konsekvenser för andra myndigheter, eftersom myndigheterna i allmänhet inte tillhandahåller service över disk utan ärendena redan nu i huvudsak sköts elektroniskt. Ur de myndigheters synvinkel som använder uppgifter ur befolkningsdatasystemet är fördelen emellertid att det vad gäller kvaliteten på uppgifterna i systemet och utredningen av fel blir klarare och snabbare när utredningen sköts av en myndighet.

När magistraternas uppgifter överförs till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ändras styrningen och övervakningen av dessa aktörer. Enligt propositionen ska Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas verksamhet styras och övervakas av finansministeriet. Till den del myndighetens uppgifter grundar sig på lagstiftning inom justitieministeriets ansvarsområde ska ministerierna samarbeta om styrningen av myndigheten. Justitieministeriets styrning av magistraterna har hittills i hög grad genomförts via magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet, utöver genom att ministeriet deltagit i styrgruppen för magistraterna. Justitieministeriet har varit med och utarbetat verksamhetsplanerna för arbetsgruppen för utveckling av förmyndarverksamhetens processer, planeringen av utbildning för förmyndarverksamheten och planeringen av ändringar i tillvägagångssätt som följer av ändringar i lagstiftningen. Ministeriet har också i behövlig utsträckning deltagit i arbetsgrupperna för utveckling av processerna för såväl förmyndarverksamheten som person-, familje- och arvsrättsliga tjänster, vigslar och vittnestjänster. Arbetet med att utveckla processerna fortsätter vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, och samarbete med justitieministeriet bedrivs i specifika frågor.

Magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet som uppgår i Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata har bland annat haft till uppgift att styra, utveckla och övervaka magistraternas verksamhet i hela landet. Styrningsuppgifterna har inbegripit resultatstyrning av magistraterna, såsom att föra resultatförhandlingar och ingå resultatavtal med magistraterna. I resultatstyrningen har även ingått resursstyrning, styrning och samordning gällande personalfrågor och styrning av ekonomin och informationshanteringen. Tillsynen över magistraterna har inbegripit samordning av den interna kontrollen, behandling av klagomål gällande magistraternas verksamhet samt givande av utlåtanden till finansministeriet, riksdagens justitieombudsman eller statsrådets justitiekansler om klagomål gällande magistraternas verksamhet. Finansministeriet har svarat för den strategiska styrningen av magistraterna. Genom reformen överförs ansvaret för resultatstyrningen och tillsynen gällande de uppgifter som magistraterna

sköter i sin helhet till finansministeriet, som styr Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, på det sätt som avses i reglementet för statsrådet.

Övriga nuvarande uppgifter för magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet omorganiseras som interna uppgifter inom Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata behandlar i fortsättningen i huvudsak själv förvaltningsklagan som rör dess verksamhet.

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, som är en chefsmyndighet, och ledningen för den har en skyldighet att aktivt övervaka sin egen verksamhet. Det i princip snabbaste, effektivaste och för kunderna enklaste sättet är att egenkontroll av verksamheten bedrivs via ledningen. Förvaltningslagens (434/2003) bestämmelser om förvaltningsklagan sträcker sig till uppgifter som hör till ledningen av denna myndighet. Det är därmed ändamålsenligt att varje klagan som riktas mot myndighetens verksamhet i första hand styrs till myndigheten själv för bedömning och att eventuella korrigeringsåtgärder vidtas. Att en högre myndighet som styr denna myndighets verksamhet ingriper i saken kan anses vara behövligt när myndighetens egen övervakning inte kan anses vara tillräcklig med avseende på sakens natur eller när klagan riktas mot myndighetens högsta ledning. En central roll för styrningen består i att övervaka att de skyldigheter som myndighetens ledning har fullgörs och att egenkontrollen genomförs.

Därmed ska den myndighet som styr Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata överväga att i första hand dirigera varje klagan som inkommit till den till myndigheten för behandling och be myndigheten lämna in en utredning om de åtgärder som klagan föranleder. Om åtgärderna inte är att betrakta som tillräckliga har den högre myndigheten alltid en möjlighet att fortsatt överväga vilka åtgärder som eventuellt förutsätts på grund av klagan. Om klagan gäller följd av generaldirektörens agerande eller om frågan är principiell är detta av betydelse också för styrningen av myndigheten, och behandling vid myndigheten tillför inget mervärde. I så fall ska den högre myndigheten behandla klagan. När klagan behandlas är det alltid fråga om prövning från fall till fall, och på den inverkar ofta också huruvida en och samma aktör har anfört klagan hos fler instanser än en och huruvida ändring i ärendet får sökas genom ordinära rättsmedel, t.ex. omprövningsbegäran eller besvär.

Med anledning av vad som sägs ovan är det ändamålsenligt att de övervakningsresurser som hör till enheten för styrning och utveckling av magistraterna överförs tillsammans med uppgifterna till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Hur uppgifter i anslutning till klagan och de övriga uppgifter som hör till enheten för styrning och utveckling av magistraterna ska organiseras utreds närmare medan genomförandeprojektet pågår, i synnerhet för att bedöma om det vid finansministeriet finns behov av en tidsbestämd personresurs under övergångstiden.

I kombination med den regionala närvaron möjliggör den rikstäckande behörighet som Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata får för personalen vid den nya myndigheten att specialisera sig på olika uppgiftsområden bättre än för närvarande. Å ena sidan kan skötseln av uppgifter till exempel koncentreras till olika verksamhetsställen, eller så kan uppgifterna flexibelt dirigeras till verksamhetsställen där lämpliga personresurser finns att tillgå. Många gånger är detta möjligt oavsett var kunden har inlett ärendet fysiskt. Å andra sidan kan personresurser styras också till sådana uppgifter och regioner där de behövs. Vikten av detta accentueras genom att en betydande del av personalen på grund av dess åldersstruktur kommer att gå i pension redan under de närmast följande åren. Vid kompletterande rekryteringar kan man då flexibelt beakta kvalitativa behov och behov av tjänster i regionerna. Personal som har särskild sakkunskap eller språkkunskap kan emellertid också genom användning av fjärranslutningar utnyttjas i kundservicesituationer på olika verksamhetsställen.

En del av myndighetens uppgifter är sådana där regional närvaro är nödvändig. Exempel på dessa är vigslar och notarius publicus tjänster samt en del av tjänsterna inom förmyndarverksamheten. Även införandet av personuppgifter för personer som flyttat till Finland från utlandet i befolkningsdatasystemet är förenat med ett behov av personlig betjäning. I uppgifterna inom förmyndarverksamheten ingår att höra kunden personligen och att utreda frågor även på annat sätt än skriftligen. Dessutom besöker personalen inom förmyndarverksamheten i ärenden som gäller förordnande av intressebevakare tingsrättens sammanträden som förutom vid sammanträdesplatserna vid behov ordnas hos klienter på deras vårdenheter för att de ska kunna höras. När det gäller förmyndarverksamhetens tjänster är det också viktigt att magistraterna har kännedom om de regionala tjänsterna och att det regionala arbetet med olika intressentgrupper till exempel inom social- och hälsovården och den allmänna intressebevakningen är fast och smidigt.

Likväl är många av magistraternas uppgifter sådana att de i en elektronisk verksamhetsmiljö kan skötas var som helst. En del uppgifter som är tämligen lätta att överföra, såsom behandlingen av flyttningsanmälningar och fastställelse av delägarförteckningar i bouppteckningar, har redan i dag i någon mån koncentrerats eller överförts mellan magistraterna. Vid den riksomfattande myndigheten kommer sådana förfaranden att kunna genomföras i betydligt större omfattning och betydligt flexiblare än för närvarande. Till exempel i tillståndsärenden inom förmyndarverksamheten och vid revision av intressebevakares redovisning väntas betydande produktivitetsfördelar uppnås genom digitalisering av tjänsterna och flexibel användning av resurserna. Effektiviseringen av processtyrningen väntas även säkerställa att förfaranden och avgörandep Praxis blir enhetliga, vilket är viktigt med hänsyn till jämlikheten mellan medborgarna.

Med avseende på den riksomfattande behörigheten är det centralt att verksamheten de facto inte binds till regionala enheter som med stöd av annan lagstiftning kan komma att börja styra verksamheten eller begränsa verksamhetens organisering. Till exempel kan en regional enhet vid en myndighet med stöd av 6 § 2 mom. i språklagen (423/2003) bli enspråkig. I propositionen föreslås att bestämmelser om myndighetens verksamhetsställen ska utfärdas genom förordning av statsrådet. Dessutom kan i arbetsordningen bestämmas om organiseringen av myndighetens arbete, t.ex. om orter där det finns personal i arbete även annanstans än på verksamhetsställena. Lösningen hindrar inte att t.ex. språkliga särbehov beaktas, utan främjar de facto även till denna del en ändamålsenlig organisering av verksamheten. Verksamhetsställena eller de orter som anvisas för arbete utgör inte en regional organisation med ett tjänste- eller verksamhetsområde som bestäms på regionala grunder.

Vid varje regional magistrat utförs för närvarande uppgifter som hör till den interna förvaltningen antingen på heltid eller vid sidan av magistratens övriga uppgifter. Dessa uppgifter kan vid ett rikstäckande ämbetsverk koncentreras till specialiserad personal, vilket väntas ge direkt nytta i form av högre effektivitet och produktivitet.

Propositionen inverkar på sökandet av ändring i myndighetens beslut. I huvudsak finns bestämmelser om ändringssökande i den materiella lagstiftningen. En betydande del av magistraternas beslut omfattas av det omprövningsförfarande som avses i 7 a kap. i förvaltningslagen. Omprövningsförfarandet kommer i och för sig att förbli oförändrat, men när den rikstäckande Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata bildas blir det till exempel möjligt att behandla omprövningsärenden centraliserat. Ur kundens synvinkel kan det vara positivt att behandlingen av en begäran om omprövning sker längre från den tjänsteman som fattat det beslut som avses i begäran och det verksamhetsställe där denne arbetar. Besvär mot beslut av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska anföras hos en förvaltningsdomstol, vilket även är fallet med motsvarande beslut i dag. Sättet att fördela besvärärendena på de olika förvaltningsdomstolarna ska likväl ändras. I dag bestäms förvaltningsdomstolens behö-

righet på basis av verksamhetsområdet för den magistrat som fattat beslutet som överklagats, magistratens huvudsakliga verksamhetsställe eller det ställe där beslutet fattats enligt vad som föreskrivs i 12 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen (586/1996). När det gäller beslut av den riksomfattande Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska den behöriga förvaltningsdomstolen däremot bestämmas utifrån ärendets art och den domkrets parterna huvudsakligen ska hänföras till. Antalet överklaganden mot magistraternas beslut har varit tämligen litet. När domstolen bestäms enligt ärendets art och den domkrets parterna huvudsakligen ska hänföras till kommer det sannolikt i många fall att leda till att besvärärendena styrs till samma förvaltningsdomstolar som de skulle ha kunnat styras till om beslutet fattats av regionala magistrater. Av dessa orsaker väntas propositionen inte ha nämnvärda effekter för förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda.

I 9 § i den föreslagna lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata föreskrivs det dessutom allmänt om sökande av ändring i beslut som myndigheten har fattat. Paragrafen innehåller inte bestämmelser om omprövningsbegäran. Eftersom största delen av myndighetens beslut grundar sig på speciallagstiftning blir den allmänna bestämmelsen om sökande av ändring tillämplig bara i mycket exceptionella situationer och har inga effekter för förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda.

3.2.2 Personella konsekvenser

Enligt propositionen ska personalen vid magistraterna och magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet övergå till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata i samband med att uppgifterna överförs. Till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata övergår enligt förslaget också två tjänstemän från KEHA-centralen som skött underhållsuppgifter som gäller informationsteknik, elektronisk kundservice, ärendehantering och register. Den personal vid magistraterna som arbetar med konsumentrådgivning övergår enligt en separat proposition om detta (RP 130/2018 rd) till Konkurrens- och konsumentverket redan den 1 januari 2019. Personalen vid Befolkningsregistercentralen blir enligt denna proposition kvar i ämbetsverket som ombildas till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, och myndigheten kommer även i fortsättningen att ledas av Befolkningsregistercentralens chef. När det gäller Befolkningsregistercentralen är det inte en fråga om överföring av uppgifter eller personal till ett annat ämbetsverk, utan det som sker är att ämbetsverkets namn ändras och dess funktioner omorganiseras. Enligt 4 § i lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är tjänstebenämningen för myndighetens chef generaldirektör. Tjänstebenämningen för Befolkningsregistercentralens chef ändras till generaldirektör när lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata träder i kraft. Vid omstrukturering av funktioner inom statsförvaltningen iakttas 2 kap. i statstjänstemannalagen. Enligt 5 a–5 c § i statstjänstemannalagen överförs tjänsterna och förflyttas de tjänstemän som utnämnts till tjänsterna till samma ämbetsverk som uppgifterna överförs till. En tjänst kan överföras utan samtycke från tjänstemannen, om tjänsten överförs inom eller till tjänstemannens pendlingsregion. Med pendlingsregion avses ett område som definieras i 1 kap. 9 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012). Tjänstemän som är anställda i tjänsteförhållande för viss tid övergår till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata för den tid som återstår av tjänsteförhållandet.

Personalstyrkan vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata beräknas uppgå till sammanlagt 777. Av dessa utgörs uppskattningsvis 200 av tjänstemän vid den nuvarande Befolkningsregistercentralen, 562 av tjänstemän som förflyttas från magistraterna, 13 av tjänstemän som förflyttas från magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet och 2 av tjänstemän från KEHA-centralen. Enligt propositionen eftersträvas inga omedelbara personalminskningar genom reformen. Den personal som omfattas av omstruktureringen av funktioner är i sin helhet anställd i tjänsteförhållande, och propositionen innehåller inga förslag om att ändra arten av personalens anställningsförhållanden.

När ändringar som rör personalen genomförs är grundprincipen att iaktta god och högkvalitativ personalpolitik. Vid ändringsprocesser tillämpas lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (1233/2013), och företrädare för personalen deltar i förberedelserna för ändringen och genomförandet av den. Lyckad förändringsledning förutsätter också att hela personalen deltar i genomförandet av ändringen och att man sörjer för att personalen informeras och ges möjligheter till inflytande när ändringen förbereds och genomförs.

När funktionerna organiseras vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata strävar man efter att hitta sådana arbetsuppgifter för de anställda som motsvarar deras tidigare uppgifter. I regel fortsätter personalen i sina tidigare uppgifter. När funktionerna omstruktureras kan det emellertid också ske ändringar i uppgiftsbeskrivningarna och arbetsrollerna för de anställda. I och med att magistraterna avskaffas försvinner till exempel magistraternas chefers uppgifter. Uppgifterna för magistraternas chefer, som övergår till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata samtidigt som magistraternas uppgifter överförs till myndigheten, omstruktureras i samband med reformen. En del av chefsuppgifterna vid magistraterna har skötts med stöd av förordnanden som upphör att gälla vid utgången av 2019. Sådana chefsuppgifter som till en del har utförts i form av uppgifter som ingår i tjänsten eller med stöd av förordnanden som gäller tills vidare är föremål för ändring. Principen är att de som skött chefsuppgifter vilka ingått i en tjänst erbjuds uppgifter på samma nivå, om möjligt. Om de uppgifter som hör till en tjänst ändras väsentligt i samband med en omstrukturering kan en ny tjänst enligt 5 c § i statstjänstemannalagen inrättas i stället för den tidigare tjänsten, och den nya tjänsten kan tillsättas utan att den förklaras ledig, om man till tjänsten utnämner en tjänsteman som utnämnts till en tjänst vid det ämbetsverk som omstruktureras. Tjänsterna vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är gemensamma för ämbetsverket.

Myndighetens uppgifter ska skötas på flera ställen i olika delar av Finland. Enligt propositionen ska bestämmelser om myndighetens verksamhetsställen utfärdas genom förordning av statsrådet. Dessutom kan i arbetsordningen bestämmas om organiseringen av myndighetens arbete, t.ex. om orter där det finns personal i arbete även annanstans än på verksamhetsställen. Detta möjliggör fortsatt utförande av arbete på flera ställen och en smidig förändring också ur arbetstagsynvinkel. Ändringen har inte omedelbara effekter på antalet verksamhetsställen och deras placering när det gäller de funktioner som slås ihop. Avsikten är att de nuvarande verksamhetsställena i samband med reformen kvarstår i statsrådets förordning som verksamhetsställen för den nya myndigheten. I den rikstäckande myndigheten kan uppgifter likväl när de digitala verksamhetssätten utvecklas förläggas till verksamhetsställen där det finns resurser, och myndighetens hela kompetensnätverk kan utnyttjas. I myndighetens verksamhet och när myndigheten organiseras, kundservicen ordnas och vakanta tjänster tillsätts utreds möjligheterna att placera uppgifter vid verksamhetsställen utanför tillväxtcentra. För personalen kan det dessutom genom reformen uppstå möjligheter att permanent få arbete vid något annat verksamhetsställe än det där personen för närvarande arbetar. Ett syfte med reformen är också att möjliggöra att kundtjänsten åtskiljs från beslutsfattandet, dvs. att exempelvis beslutsfattandet i vissa ärendekategorier kan centraliseras nationellt, även om sådana kundtjänstuppgifter som gäller uppgiften fortfarande sköts vid alla verksamhetsställen.

På personalens anställningsvillkor tillämpas vid förflyttningar som stöder sig på 5 a § i statstjänstemannalagen vad som avtalas i tjänstekollektivavtal eller föreskrivs i lag. De allmänna anställningsvillkor som tillämpas på statstjänstemän ingår i huvudsak i tjänstekollektivavtalen på centralnivå. När en tjänsteman flyttas vid interna omstruktureringar inom staten ändras således inte de allmänna grunderna för en tjänstemans anställningsförhållande. Vad gäller bestämningen av förmåner fortsätter anställningsförhållandet hos staten utan avbrott. Vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata tillämpas Befolkningsregistercentralens lönesystem, och på den personal som flyttas till myndigheten från magistraterna, magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet och KEHA-centralen kommer myndighetens lönesystemsav-

tal att börja tillämpas. Lönenivåerna för de tjänstemän som flyttas tryggas på det sätt som avtalats i punkt 2 i bilagan till underteckningsprotokollet till statens tjänste- och kollektivavtal (Lönen när personal förflyttas direkt med stöd av lag vid en organisationsförändring).

För tjänster vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata får behörighetsvillkor utfärdas genom förordning av statsrådet med stöd av ett bemyndigande i 8 § 4 mom. i statstjänstemannalagen. Behörighetsvillkor som gäller språkkunskaper får utfärdas genom förordning av statsrådet med stöd av bemyndiganden i 6 § 3 och 4 mom. i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003). Bestämmelser om behörighetsvillkor som gäller personalen vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata finns också annanstans i lagstiftningen. I statstjänstemannalagen föreskrivs det om att utnämna generaldirektören, som är chef för ett ämbetsverk, för viss tid, om finskt medborgarskap som behörighetsvillkor och om andra särskilda behörighetsvillkor. I statstjänstemannalagen anges också finskt medborgarskap som behörighetsvillkor för sådana tjänster vid Befolkningsregistercentralen där det ingår arbetsuppgifter som har en väsentlig betydelse för informations- och cybersäkerheten samt för direktörstjänster som är direkt underställda generaldirektören. I samband med organisationsreformen har det också beretts ett förslag till ändring av 7 § i statstjänstemannalagen, och det är meningen att ett krav på medborgarskap ska ställas i samband med ovan nämnda tjänster också vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Det förslaget beträffande statstjänstemannalagen ingår emellertid inte i denna proposition, utan är avsett att ingå i en separat regeringsproposition med andra författningsändringar som följer av organisationsreformen. I lagen om notarius publicus (420/2014) föreskrivs det att notarius publicus ska ha avlagt en annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt.

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är en rikstäckande centralförvaltningsmyndighet. Den är därför en tvåspråkig myndighet på de sätt som avses i 6 § 1 mom. 2 punkten i språklagen. Den ska följaktligen sköta sina uppgifter på båda nationalspråken i överensstämmelse med grundlagen och språklagen. Enligt 2 § i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda ska Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata när den tillsätter tjänster och anställer personer i tjänsteförhållande och genom andra personalpolitiska åtgärder se till att de anställda har tillräckliga språkkunskaper för att kunna sköta myndighetens uppgifter på det sätt som språklagen och andra lagar förutsätter. Vid en myndighet som har riksomfattande behörighet är det alltid möjligt att smidigt genomföra specialarrangemang för att trygga den språkliga servicen, så att det säkerställs att service tillhandahålls på rätt språk där behov av detta finns.

De typer av uppgifter som Befolkningsregistercentralen, magistraterna och magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet för närvarande sköter avviker i många avseenden från varandra. Även personal- och tjänstestrukturerna samt personalens kunnande är olika. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata får tillgång till den administrativa personalen från de ämbetsverk som slås ihop. Uppgifter som gäller förvaltning, personalfrågor, ekonomi och andra stödfunktioner för de funktioner vid magistraterna som överförs till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata har likväl i viss mån sköts genom centraliserade funktioner, vilket i betydande grad minskar förvaltningsuppgifternas överlapp när funktionerna slås ihop. De sakkunniga inom förvaltningen har emellertid också jämförbart kunnande, och när ämbetsverken och deras funktioner slås ihop blir det möjligt att uppnå även omedelbara synergifördelar utan kompetensrelaterade utmaningar. Styrkorna hos de organisationer som sammanförs kan utnyttjas bättre i en större enhet än de vi har i dag. Möjligheten att i framtiden organisera och genomföra förvaltningstjänster effektivare så att myndighetens sakkunniga kan använda mindre tid och resurser på att sköta allmänna förvaltningsuppgifter och mera på myndighetens andra lagstadgade uppgifter är viktig.

När Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata organiserar funktioner och uppgifter satsar den på att stärka personalens digitala kompetens. Kartläggningar av kompetensen som utförts vid de nuvarande ämbetsverken utnyttjas, och personalens kunnande granskas med hänsyn till det kunnande som behövs vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Med hjälp av en kompetenskartläggning är det möjligt att utreda om personalens kunskaper, färdigheter och yrkeskunnande motsvarar myndighetens strategiska kompetensbehov. Målet är att samtliga tjänstemän vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska kunna använda digitala tjänster och verktyg i sitt eget arbete och att de ska ha en grundläggande förståelse för hur digitaliseringen påverkar kunderna och de egna arbetsuppgifterna. Arbetsuppgifterna ska utvecklas enligt kundernas och myndighetens behov med användning av digitalisering och med beaktande av informationssäkerheten. Myndigheten ska i sin kompetensutveckling särskilt fokusera på att utveckla sina processer och kundrelationer, sin kommunikation och sina tillvägagångssätt.

Digitaliseringen effektiviserar produktionen av tjänster vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och frigör resurser för krävande sakkunnigarbete och för att möta kunder personligen. Servicekulturen förändras när verksamheten utvecklas och digitaliseras utifrån ett kundperspektiv och kundservice vid ett traditionellt ämbetsverk övergår i en elektronisk verksamhetskultur och kundservice i flera kanaler. Förändringarna i omvärlden och de nya verksamhetsmodeller som växer fram genom digitaliseringen ställer krav på utvecklingen av personalens kunnande. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska i framtiden fästa särskild vikt vid att skapa ny kompetens inom kundservice till exempel utgående från kundenkäter och kompetenskartläggningar.

3.3 Konsekvenser för miljön

När flera ämbetsverk läggs samman i en organisation uppstår förutsättningar för en mera omfattande digitalisering av tillvägagångssätt och tjänster, vilket minskar kundernas behov att ta sig från hemmet eller arbetsplatsen till myndighetens verksamhetsställe. Indirekt kan utvecklingen leda till minskade trafikmängder och mindre belastning på miljön. Direkta miljöeffekter har inte identifierats.

3.4 Samhälleliga konsekvenser

3.4.1 Konsekvenser för kunderna

Sammanläggningen av ämbetsverkens funktioner har inga direkta konsekvenser för kunderna. Den rikstäckande behörigheten möjliggör en fullskalig digitalisering och skapar bättre förutsättningar för enhetliga tillvägagångssätt, lösningar och servicemodeller och en enhetlig servicenivå i hela landet. När användningen av elektroniska tjänster blir effektivare förbättras tjänsternas tillgänglighet vilket ökar jämlikheten mellan kunderna.

När uppgifterna samlas i ett ämbetsverk med rikstäckande behörighet förbättras möjligheten att utnyttja verkets resurser i hela landet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, och det skapas förutsättningar för ett mera kundorienterat, verkningsfullt och enhetligt genomförande. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata får ett täckande servicenät som säkerställer tillgången på tjänster i olika delar av Finland på ett enhetligt sätt. I fortsättningen kan kunderna sköta ärenden vid vilket som helst av den rikstäckande myndighetens serviceställen. Även detta ökar den regionala jämlikheten mellan kunderna. Befolkningsregistercentralen har för närvarande verksamhet på tre orter. Magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet finns i Kuopio. Magistraterna har ett täckande nät av verksamhetsställen på 36 orter över hela landet. Dessutom tillhandahålls magistraternas tjänster vid en del av de totalt 195 samservicekontoren. Enligt samserviceregistret tillhandahålls magistratstjänster vid 47 samservicekontor. En-

ligt propositionen planeras inga ändringar i nätet av verksamhetsställen för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata när de nuvarande ämbetsverkens funktioner slås ihop. Att uppgifterna samlas och verksamheten blir rikstäckande har inte till syfte att centralisera kundtjänstuppgifterna till endast ett fysiskt verksamhetsställe, utan det blir lättare än förr att organisera verksamheterna på ett kundcentrerat sätt, t.ex. genom att åtskilja beslutsfattandet från kundtjänstuppgifterna. Digitaliseringen av myndighetens funktioner skapar också förutsättningar för att funktionerna, t.ex. beslutsfattandet, placeras även vid andra verksamhetsställen än de som finns i tillväxtcentra.

När serviceproduktionen ordnas kundcentrerat med hjälp av rikstäckande serviceprocesser kommer tillhandahållandet av tjänster att förändras. Kunderna kan inleda ärenden vid vilket som helst av serviceställena för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och alltid där det är enklast för dem. Det kan vara fråga om ett elektroniskt system eller ett av myndighetens verksamhetsställen eller ett samservicekontor. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata kan också koncentrera behandlingen av vissa typer av ärenden till bestämda verksamhetsställen, vilket effektiviserar och påskyndar behandlingen av ärendet. En stor del av frågorna är sådana att de kan behandlas effektivt vid vilket verksamhetsställe som helst med användning av riksomfattande arbetsköer.

För kunderna kommer en eventuell koncentration av ärenden eller användningen av riksomfattande arbetsköer att innebära snabbare processer. Om det verksamhetsställe där kunden inleder sitt ärende inte behandlar ärendet på grund av centralisering eller av någon annan orsak, överförs ärendet internt till rätt verksamhetsställe för behandling. Om kunden måste intervjuas personligen, kan det ske vid det verksamhetsställe där kunden sköter sitt ärende antingen via video eller så att personalen vid verksamhetsstället genomför intervjun och kontrollerar den intervjuades identitet. Digitaliseringen kommer att effektivisera produktionen av tjänster för kunderna och frigöra resurser för krävande sakkunnigarbete och för att möta kunder personligen. Lättillgängliga tjänster måste likväl säkerställas också för de kunder som inte är vana vid eller som inte kan använda elektroniska tjänster eller vars ärende måste skötas personligen vid något av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas verksamhetsställen.

Reformen har positiva effekter på genomförandet av kundernas språkliga rättigheter. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är en rikstäckande tvåspråkig centralförvaltningsmyndighet. Särskilt i frågor vars skötsel organiseras genom riksomfattande arbetsköer kan ärenden ges till sådana tjänstemän som har de bästa förutsättningarna för att sköta dem på svenska och även på samiska. I en kundservicesituation kan man vid behov bland annat med hjälp av videokonferensutrustning stöda sig på den språkliga kompetens som finns vid myndigheten i olika delar av landet.

I samband med organisationsreformen har det också beretts en ändring av samiska språklagen (1086/2003) genom vilken samiska språklagens tillämpningsområde utvidgas till hela den riksomfattande Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Förslaget till ändring av samiska språklagen ingår emellertid inte i denna proposition utan utgör en del av en separat regeringsproposition. Vad Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata beträffar kan det dock konstateras att ändringen inte har några betydande konsekvenser för myndighetens verksamhet.

När ämbetsverkens funktioner slås ihop kan tillgången till tjänster tillfälligt försvagas. Detta är en följd av den nya indelning i enheter som träder i kraft i och med den nya organisation där uppgifterna fördelas mellan de nya enheterna. Dessutom kommer bland annat kontaktadresser, e-postadresser, webbadresser och andra distributionskanaler oundvikligen att ändras. Efter reformen kommer uppgifterna ur kundens synvinkel inte längre att finnas på samma ställen som tidigare, varför tillgängligheten försämras tillfälligt. Denna risk hanteras bland annat så att

man i den mån det är möjligt utnyttjar omdirigeringar och satsar på sökegenskaper samt tillräcklig förhandsinformation.

3.4.2 Könrelaterade konsekvenser samt konsekvenser för jämställdheten

Enligt uppgifter för 2017 utgjorde kvinnorna 55 procent av Befolkningsregistercentralens personal, 86 procent av magistraternas personal och 77 procent av magistraternas styrnings- och utvecklingsenhetens personal. Vid omstruktureringen av funktionerna iakttas lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986, nedan *jämställdhetslagen*). Till exempel beaktas förbudet i jämställdhetslagen mot att tillämpa lönevillkor eller andra anställningsvillkor så att en eller flera arbetstagare på grund av sitt kön försätts i en mindre fördelaktig ställning.

3.4.3 Konsekvenser för informationssamhället

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata får en ny, enhetlig, rikstäckande organisation som möjliggör ett effektivare och verkkningsfullare genomförande av hanteringen av informationssäkerheten än tidigare. Organisationsreformen gör det också möjligt att sköta funktioner som hör till befolkningsdatasystemet och underhållet av befolkningsdata inom en och samma organisation, vilket gör informationshanteringen och arbetet med att utveckla systemen klarare och bidrar till ett enhetligt serviceutbud vad gäller informationssamhällstjänster.

4 Beredningen av propositionen

4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Enligt de riktlinjer för statsförvaltningen som statsminister Juha Sipiläs regering publicerade den 5 april 2016 är principen för statens förvaltningsuppdrag nationell behörighet, även när uppgifterna kräver regional eller lokal närvaro. En annan princip för statens förvaltningsuppdrag är att förfarandena och avgörandeprocessen ska vara enhetliga i hela landet. Principerna i riktlinjen bör i fortsättningen iakttas även i fråga om magistraternas uppgifter.

Magistraternas verksamhet har beröringspunkter med regionförvaltningsverken, vars uppgifter enligt regeringens proposition med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018 rd) i huvudsak ska överföras till Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet som får rikstäckande behörighet. Samtidigt upphävs lagen om regionförvaltningsverken där det föreskrivs om magistraternas styrnings-, utvecklings- och tillsynsuppgifter. Eftersom det har föreslagits att Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska inleda sin verksamhet vid ingången av 2021 har det vid beredningen av denna proposition dock varit nödvändigt att beakta också gällande reglering om de uppgifter som hänför sig till styrning, utveckling och övervakning av magistraterna.

På grundval av regeringens riktlinje av den 5 april 2016 om statens förvaltningsuppdrag tillsatte finansministeriet ett projekt med uppdraget att under tiden 1.9.2017–31.3.2019 bereda en reform som ger magistraterna rikstäckande behörighet. Som en del av projektet gav kommun- och reformminister Anu Vehviläinen äldre rådgivaren Jouni Backman i uppdrag att utreda och bedöma olika sätt att organisera magistraternas verksamhet och att vid behov utarbeta andra organiserings- och utvecklingsförslag. Utredaren Jouni Backman lämnade sin rapport till kommun- och reformminister Anu Vehviläinen den 8 november 2017.

Utifrån utredningsmannens förslag inledde finansministeriet den 5 december 2017 beredningen av en sammanslagning av magistraterna, Befolkningsregistercentralen och magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet – som verkar i samband med Regionförvaltningsverket i Östra

Finland – till ett nytt rikstäckande ämbetsverk som inleder sin verksamhet den 1 januari 2020. För att genomföra sammanslagningen preciserade finansministeriet den redan tillsatta projektorganisationens uppgifter, ändrade projektets namn och förlängde dess mandat till den 31 mars 2020. Som komplement till styr- och beredningsgruppen inrättades ett forum för ledningen med uppgift att stödja beredningen och verkställandet.

Styrgruppen för sammanslagningen av magistraterna och Befolkningsregistercentralen tillsatte den 11 december 2017 följande underarbetsgrupper för beredningen av den lagstiftning som behövs för reformen och för beredning av genomförandefasen:

- Kunder och tjänster
- Lagberedning
- Personalförvaltning
- Styrning av verksamheten och planering av ekonomin
- Informationsförvaltning
- Ärendehantering och arkivering
- Kommunikation

Befolkningsregistercentralen, magistraterna och enheten för styrning och utveckling av magistraterna har haft bred representation i alla underarbetsgrupper. Dessutom har personalen varit företräd i alla arbetsgrupper, med undantag för ledningsforumet. Underarbetsgrupperna har kallat sakkunniga till sina möten för att höra dem och inrättat smågrupper som fått i uppdrag att lösa särfrågor. I samband med beredningen har flera personaltillställningar arrangerats.

Regeringens proposition har beretts inom ett sammanslagningsprojekt. I det sammanhanget har det beretts sådana lagstiftningsändringar som är nödvändiga med tanke på organisationsreformen, framför allt den nya organisationslagen, och sådana ändringar som rör materiella frågor och som på ett väsentligt sätt har samband med reformen. Under basberedningen var ambitionen att på en och samma gång lägga fram både regleringen om organisationerna och de omfattande författningsändringar som följer av reformen. Det utkast till regeringsproposition som remissbehandlades innehöll organisationslagen och vissa andra författningsändringar. Under den fortsatta beredningen beslöts det dock att propositionen om organisationsreformen ska vara en helhet och att propositionen om de omfattande författningsändringar som följer av den ska vara en annan helhet. I denna proposition ingår därför endast lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och lagen om upphävande av 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om regionförvaltningsverken; de utgör kärnan i genomförandet av organisationsreformen. De andra författningsförslag som beretts i anslutning till reformen kommer att ingå i en separat regeringsproposition som har samband med denna proposition. Förordningsändringar med nära anknytning till reformen har beretts också i sammanslagningsprojektet jämsides med regeringens proposition.

I reformens genomförandefas, när regeringen har överlämnat sin proposition till riksdagen, fortsätter beredningen i underarbetsgrupperna i fråga med fokus på hur verksamheten ska ordnas och struktureras samt frågor som gäller digitalisering av tjänster. Även den reglering på lägre nivå som anknyter till reformen kommer att slutberedas efter att regeringens proposition har överlämnats.

I samband med projektet skulle även en överföring av konsumenttrådgivningsuppgifterna till Konkurrens- och konsumentverket beredas. Överföringen bereddes emellertid inom ett separat projekt som tillsattes av arbets- och näringsministeriet den 15 februari 2018.

4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Ett utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata samt till lagar om ändring av vissa lagar som gäller registerförvaltningen remissbehandlades från den 4 juni till den 10 augusti 2018. Remissbehandlingen genomfördes via tjänsten utlåtande.fi, som justitieministeriet upprätthåller. Begäran om utlåtande sändes till 433 mottagare, av vilka 60 gav yttranden inom utsatt tid. Sammanlagt 18 mottagare meddelade att de inte kommer att ge något yttrande. Ett separat sammandrag av yttrandena har gjorts och publicerats på finansministeriets webbplats.

Vid den fortsatta beredningen efter remissbehandlingen valde man att separera propositionen om den egentliga organisationsreformen från propositionen om andra författningsändringar. Denna proposition innehåller inte förslag som riktar sig till annan lagstiftning. Nedan behandlas yttrandena i den mån de gällde organisationsreformen och organisationslagen.

Organisationsreformen

I yttrandena om organisationsreformen var kommentarerna till övervägande del positiva: inte en enda remissinstans motsatte sig reformen. Också den organisationsmodell som hade valts understöddes. Många av remissinstanserna ansåg framför allt att det är positivt att verksamhetssätten, anvisningarna och tolkningspraxisen förenhetligas i och med att myndigheten är riksomfattande.

I omkring tjugo utlåtanden framfördes kritik mot myndighetens finska namn. Remissinstanserna påtalade särskilt förleden 'Digi-' i namnet Digi- ja väestötietovirasto; den förmodades vara något av en modenyck. I kommentarerna fördes också fram att digitaliseringen påverkar alla statliga myndigheter, så det är inte ändamålsenligt att den kopplas till en enskild myndighets namn. I en del yttranden ansågs det att namnet inte uttrycker myndighetens uppgifter som helhet. Under den fortsatta beredningen gick man ändå in för att inte ändra det föreslagna finska namnet. Det är meningen att förleden 'Digi-' ska avspegla myndighetens roll att främja digitaliseringen via de tjänster som myndigheten producerar.

En del remissinstanser uppmärksammade också att det är av yttersta vikt att se till att tjänsterna tillhandahålls kontinuerligt när reformen genomförs och efter att den nya myndigheten inlett sin verksamhet. Det ansågs i synnerhet vara viktigt att befolkningsdatasystemet och övriga basdatalager går att använda utan avbrott medan reformen pågår. Magistraterna och flera regionala remissinstanser förde i sina yttranden fram att det också i framtiden behövs ett heltäckande servicenät och tillräckliga regionala resurser.

Propositionens konsekvenser uppfattades i regel som positiva. Som en särskild fördel sågs det att verksamheten kommer att vara effektivare organiserad och att verksamhetssätten kommer att vara enhetliga i hela landet.

Riksdagens justitieombudsman fäste vikt vid att behandlingen av förvaltningsklagan bör behandlas mer ingående i propositionen och att också de styrande myndigheternas roll bör konstateras. Till denna del kompletterades konsekvensbedömningarna i propositionen.

Svenska Finlands Folkting uppmärksammade i sitt yttrande tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Även om de språkliga rättigheterna tryggas i lag förekommer ofta brister i prak-

tiken. Bristerna anknyter ofta till att det är svårt att få tag på språkkunnig personal eller kännedomen om lagen är bristfällig. Vid den fortsatta beredningen konstaterades inte något behov av att ändra propositionen till denna del, men de aspekter som förts fram beaktas när den förordning som gäller myndighetens organisation bereds.

Lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata

Ändringar i lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata föreslogs i någon mån. Det vanligaste ändringsförslaget hänförde sig till myndighetens uppgifter, vilka ansågs vara ställvis vagt formulerade. Särskilt uppmärksammades det vilken myndighetens faktiska roll och behörighet kommer att vara närt det gäller att utveckla informationshanteringen. Vid den fortsatta beredningen sågs propositionen över så att formuleringarna i 3 § och i detaljmotiveringen till den paragrafen preciserades. Avsikten har varit att poängtera att myndighetens egentliga uppgifter inom de uppgiftsområden som beskrivs i 3 § 1 mom. föreskrivs särskilt i annan lagstiftning. Undantag från detta utgör endast de uppgifter som uppräknas i 3 § 2 mom.

En del av remissinstanserna uppmärksammade myndighetens regionala verksamhet. Enligt det utkast som remissbehandlades skulle det i myndighetens arbetsordning ha bestämts om verksamhetsställena. I synnerhet önskade de förbund som företräder personalen att det ska föreskrivas om verksamhetsställena genom förordning. Riksdagens justitieombudsman påpekade att grunderna för organisationslösningen bör konkretiseras noggrannare i organisationslagen. Under den fortsatta beredningen bedömdes grundlagsutskottets praxis beträffande myndigheters organisation och regionala verksamhet på nytt, liksom reformens syfte. Till myndighetens verksamhet hänför sig inte krav på en sådan regional behörighetsfördelning eller regionala särdrag som förutsätter att bestämmelser om en egentlig regional organisation utfärdas på lag- eller förordningsnivå. Myndighetens organisation kan inte heller jämföras med sådana myndigheter där det funnits behov av att genom lagstiftning om organisationen t.ex. åtskilja forsknings- eller tillsynsfunktioner från funktioner som fattar förvaltningsbeslut. I regleringen om myndigheten gäller det dock att beakta tjänsternas regionala tillgänglighet och den regionala verksamhetens kontinuitet. Vid den fortsatta beredningen gick man in för att bestämmelser om myndighetens verksamhetsställen ska utfärdas genom förordning av statsrådet. I arbetsordningen ska det dock bestämmas om myndighetens organisation i större detalj och om de eventuella andra orter där myndigheten har personal i arbete. Denna lösning säkerställer den regionala kontinuiteten men ger också myndigheten en möjlighet att smidigt beakta kund- och arbetstagarrelaterade aspekter när verksamheten organiseras.

I yttrandena föreslogs dessutom vissa preciseringar i besvärs- och omprövningsförfarandet. Helsingfors förvaltningsdomstol ansåg att omprövningsbegäran bör utgöra ett obligatoriskt förstadium till anförande av besvär. Högsta förvaltningsdomstolen åter ansåg att behovet av att i organisationslagen ta in en särskild bestämmelse om sökande av ändring förefaller vara ringa. Vid den fortsatta behandlingen ansågs det att ett fortsatt behov av en informativ hänvisning till förvaltningsprocesslagen för ändringssökandets del finns. Eftersom det i lagstiftning av olika slag föreskrivs i stor utsträckning om myndighetens uppgifter har det behövt säkerställas att ingen ärendekategori lämnas utanför bestämmelserna om sökande av ändring. Samtidigt ansågs det vid den fortsatta beredningen inte vara nödvändigt att införa omprövningsbegäran, eftersom organisationslagens bestämmelse om sökande av ändring blir tillämplig bara i sista hand, i synnerligen exceptionella situationer, till följd av den ovannämnda specialregleringen. Med anledning av yttrandena har också motiveringarna i propositionen preciserats.

5 Samband med andra propositioner

Propositionen har samband med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den (RP 29/2018)

rd). I lagförslaget i denna proposition hänvisas det till förvaltningsprocesslagen (586/1996), som föreslagits bli upphävd.

Propositionen har samband med en regeringsproposition som bereds vid finansministeriet och gäller ändring av lagar som gäller Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas ansvarsområde. Avsikten är att den propositionen ska överlämnas till riksdagen under höstsessionen 2018 och att den ska innehålla de mer omfattande författningsändringar som beretts i samband med organisationsreformen. Nämda proposition med förslag till ändring av lagar som gäller Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas ansvarsområde som avses bli överlämnad senare har samband med denna proposition; de mer omfattande författningsändringar som föreslås i den förutsätter att de i denna proposition föreslagna lagar som hänför sig till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata godkänns. Denna proposition har dock inte samband med den proposition som överlämnas senare utan kan vid behov också behandlas självständigt.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata

1 kap.

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas ställning och uppgifter

1§. Ställning och verksamhetsidé. I paragrafen föreskrivs om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas ställning inom förvaltningen och verksamhetsidé. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska enligt förslaget höra till finansministeriets förvaltningsområde. Till myndighetens uppdrag kommer dock även att höra uppgifter som ska skötas med stöd av lagstiftning inom justitieministeriets ansvarsområde. Myndighetens verksamhetsidé är att främja digitaliseringen i samhället, trygga uppgifternas tillgänglighet och tillhandahålla tjänster med avseende på kundernas livshändelser. Verksamhetsidén är utgångspunkten för myndighetens verksamhet och strategi. Myndighetens uppgifter definieras dock separat i 3 §.

Myndigheten ska främja och stödja digitalisering i synnerhet genom de tjänster som den producerar. Sådana är t.ex. stödtjänster för e-tjänster, vilka det föreskrivs om i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016), och sakkunnigtjänster för informationshantering och datasäkerhet inom den offentliga förvaltningen; dessa sakkunnigtjänster föreskrivs det för närvarande om i statsrådets förordning om vissa uppgifter för Befolkningsregistercentralen (760/2017). Myndigheten stöder digitaliseringen i samhället också aktivt genom att förnya verksamhetssätt och tjänster inom sitt eget verksamhetsområde samt genom att kommunicera bästa praxis till hela den offentliga förvaltningen. Den nya myndigheten kommer att ha en central roll i uppdateringen av och kvalitetsledningen för befolkningsdata. Genom åliggandet att trygga uppgifternas tillgänglighet främjar myndigheten utnyttjandet av befolkningsdatasystemet och de andra register som myndigheten upprätthåller. Vidare främjar myndigheten uppgifternas tillgänglighet också mer allmänt genom gemensamma sakkunniguppgifter i informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen.

Myndigheten tillhandahåller inom sitt ansvarsområde tjänster för olika livshändelser. Med livshändelser avses olika skeden, förändringar eller situationer under en persons liv från födelse till död – t.ex. när en person bildar familj, byter bostadsort, invandrar eller är föremål för intressebevakning. Livshändelserna anknyter särskilt till de uppgifter som nu överförs från magistraterna och gäller olika skeden i en persons liv. Dessutom registreras olika livshändelser i befolkningsdatasystemet, och därmed finns det en väsentlig koppling mellan styrkandet av händelser i livet och uppdateringen av befolkningsdata. När tjänsterna planeras bör myndigheten sträva efter verksamhet som utgår från personer och händelser i deras liv och beaktar kundernas behov.

Genom lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ändras Befolkningsregistercentralens namn till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Till myndigheten överförs också uppgifterna vid magistraterna som lyder under regionförvaltningsverket och uppgifterna vid enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland.

2 §. Verksamhetsområde. Enligt paragrafen är myndighetens verksamhetsområde hela landet, om inte något annat föreskrivs. Detta innebär att myndigheten är en riksomfattande tvåspråkig myndighet vars majoritetsspråk är finska. I dagsläget är Befolkningsregistercentralen en centralmyndighet. Enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvalt-

ningsverket i Östra Finland som sammanslås med Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och föreslås upphöra har också hela landet som verksamhetsområde. De nio magistraterna som sammanslås med Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och som föreslås upphöra är lokala förvaltningsmyndigheter som är underställda regionförvaltningsverket, och i dagsläget har de regional behörighet. För de nuvarande magistraternas del innebär ändringen därmed att den regionala behörigheten avskaffas.

Magistraternas nuvarande uppgifter som nu föreslås bli överförda till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata förutsätter inte att regionala skillnader eller särdrag beaktas i beslutsfattandet. Myndigheten bör i all verksamhet eftersträva nationellt likformiga rutiner och ett beslutsfattande som är nationellt enhetligt. Det är i fortsättningen möjligt att samla myndighetens åligganden så, att beslutsfattandets centraliserade fysiska placering är en annan än kundtjänstens, vars tillgänglighet i hela landet också i fortsättningen bör tryggas både regionalt och tidsmässigt samt vad sakkunskapen beträffar. Också i syfte att säkerställa den språkliga servicen är det möjligt att, om servicebehovet förutsätter det eller för att organisera arbetsuppgifterna ändamålsenligt, inrätta enspråkiga enheter med vars hjälp resurserna kan riktas dit där de behövs.

Bestämmelser om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas verksamhetsställen ska enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet. Verksamhetsställena utgör inte en sådan regional organisation inom myndigheten som har ett tjänste- eller verksamhetsområde som bestäms på regionala grunder. Det är fråga om sådana verksamhetsställen vid en riksfattande myndighet med enhetlig verksamhet där det kan placeras personal i olika uppgifter och där myndighetens kundtjänstuppgifter kan skötas i överensstämmelse med behoven samt handlingar som är riktade till myndigheten kan tas emot. Det är inte nödvändigt att samtliga uppgifter som myndigheten ålagts sköts på alla verksamhetsställen, utan avsikten är att personalen ska placeras vid olika verksamhetsställen på ett sätt som är ändamålsenligt med avseende på uppgifternas skötsel.

Utöver verksamhetsställena kan i arbetsordningen enligt 6 § bestämmas om organiseringen av myndighetens arbete. I arbetsordningen kan i detta syfte beslutas också t.ex. om orter där myndigheten har personal i arbete även annanstans än på verksamhetsställena. Det är fråga om arbetsställen i nätet av verksamhetsställen men därutöver eventuellt om arbetsställen som myndigheten använder och där tjänstemännen sköter sina uppgifter. Att arbetsorterna är fler än i det föreskrivna nätet av verksamhetsställen möjliggör en flexibel planering av organisationen av funktionerna inom myndighetens vidsträckta uppgiftsfält, så att t.ex. de möjligheter som digitaliseringen innebär och de ovan beskrivna centraliseringsåtgärderna beaktas. När organisationen av funktionerna planeras är det ändamålsenligt att bedöma också de möjligheter att utveckla verksamhetsställena utanför tillväxtcentra som digitala verksamhetssätt medför.

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas verksamhetsområde omfattar också landskapet Åland. Enligt 3 § 2 mom. i lagen om registerförvaltningen, vilken föreslås bli upphävd, har Statens ämbetsverk på Åland skött de uppgifter i landskapet Åland som föreskrivits för magistraten. Avsikten är att Statens ämbetsverk på Åland även i fortsättningen ska sköta i landskapet de uppgifter som åligger de nuvarande magistraterna. Till dessa uppgifter hör bl.a. notarius publicus uppgifter, förmyndarmyndighetens uppgifter och vigslar. Avsikten är att det ska föreskrivas särskilt om dessa uppgifter i den berörda speciallagstiftningen.

3 §. Myndighetens uppgifter. I paragrafen föreskrivs om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas uppgifter. Uppgifterna och deras närmare innehåll bestäms i princip med stöd av specifik materiell lagstiftning, och i den nu föreslagna bestämmelsen har dessa uppgifter samlats på allmän nivå. Ett undantag utgör en del av de i 1 mom. 1 punkten angivna uppgifterna, vilka det föreskrivs om i 2 mom. och närmare genom förordning.

I 1 mom. bestäms myndighetens uppgifter på allmän nivå. Enligt 1 mom. 1 punkten sköter myndigheten uppgifter som anknyter till främjande av digitaliseringen och informationssäkerheten samt användarstöd för tjänsterna. Uppgiftsområdet täcker t.ex. de uppgifter som avses i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster samt sakkunniguppgifter och tjänster i samband med informationshantering inom den offentliga förvaltningen. För tillfället föreskrivs det om de sistnämnda i statsrådets förordning om vissa uppgifter för Befolkningsregistercentralen, och i fortsättningen föreskrivs särskilt om dem i 2 mom. I uppgiftsområdet föreslås ingå också användarstöd för digitala tjänster; detta är en ny uppgift som det föreskrivs särskilt om i 2 mom. Inom detta uppgiftsområde kan myndigheten även ha andra uppgifter om vilka det föreskrivs särskilt.

Enligt 1 mom. 2 punkten hör det till myndighetens uppgiftsområde att utveckla datalager och informationstjänster. Särskilda bestämmelser om myndighetens behandling av uppgifter finns i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009), lagen om förmyndarverksamhet, lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016), lagstiftningen om vissa personregister vid de nuvarande magistraterna samt i annan speciallagstiftning som gäller datalager. Myndigheten ska ha det centrala ansvaret för befolkningsdatasystemet, men till uppgifterna hör också t.ex. registrering av ärenden som gäller äktenskapsförord, samboförhållanden och gåvor. Myndighetens uppgiftsområde omfattar också produktion av olika informationstjänster i enlighet med bestämmelserna om behandling av uppgifter. Inom detta uppgiftsområde kan myndigheten även ha andra uppgifter som det föreskrivs om särskilt.

Enligt 1 mom. 3 punkten omfattar myndighetens uppgiftsområden verifiering och certifiering av handlingar och elektroniska identiteter. Begreppet handling används i paragrafen i vid bemärkelse. Med handling avses allmänt utom en fysisk framställning i skrift eller bild även ett meddelande som avser ett visst objekt eller ärende och uttrycks i form av tecken som på grund av användningen är avsedda att höra samman och vilket kan uppfattas endast med hjälp av automatisk databehandling eller en ljud- eller bildåtergivningsanordning eller något annat hjälpmedel. Definitionen motsvarar i hög grad definitionen på handling i 5 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska dock verifiera också andra handlingar än myndighetshandlingar. Det väsentliga är att myndighetens tjänster inte är begränsade till verifiering och certifiering av enbart fysiska handlingar. Till myndighetens uppgifter inom detta uppgiftsområde ska t.ex. höra notarius publicus uppgifter och uppgiften som köpvittne; dessa sköts nu av magistraterna. Till myndighetens uppgifter hör vidare certifieringsuppgifter i enlighet med lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster. Inom detta uppgiftsområde kan myndigheten även ha andra uppgifter som det föreskrivs om särskilt.

Enligt 1 mom. 4 punkten hör uppdatering av befolkningsdata, styrkande av livshändelser och övriga rättsskyddstjänster till myndighetens uppgiftsområde. Befolkningsdatasystemet är ett centralt basregister i samhället och för upprätthållande av det och för registerföringen svarar myndigheten tillsammans med Statens ämbetsverk på Åland. Bestämmelser om uppgiften föreslås i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster. Med styrkande av händelser i livet hänvisas det särskilt till de nuvarande uppgifter som överförs från magistraterna och gäller olika skeden i en persons liv. Exempel på dem är namnändringen, bildande av familj och flyttning. Bestämmelser om uppgifterna finns i speciallagstiftning, bl.a. i lagen om hemkommun (201/1994), lagen om för- och efternamn (946/2017), faderskapslagen (11/2015), moderskapslagen (253/2018) och barnskyddslagen (417/2007), lagen om notarius publicus, äktenskapslagen (234/1929) och ärvdabalken (40/1965). Styrkandet av livshändelser refererar till att uppgifterna i fråga i princip förutsätter ett förvaltningsbeslut som en myndighet fattar och med stöd av vilket uppgift om händelsen kan registreras i befolkningsdatasystemet. I punkten hänvisas också till övriga rättsskyddstjänster som hör till myn-

digheten. Dessa är t.ex. förmyndarmyndighetens uppgifter som hör till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata med stöd av lagen om förmyndarverksamhet. Inom detta uppgiftsområde kan myndigheten även ha andra uppgifter som det föreskrivs om särskilt.

I 2 mom. föreskrivs det om sådana till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata hörande uppgifter som det inte föreskrivs särskilt om i någon annan lag. Uppgifterna ingår bland de i 1 mom. 1 punkten nämnda uppgifterna främjande av digitaliseringen och informationssäkerheten samt användarstöd för tjänsterna, men de inbegriper inte betydande utövning av offentlig makt eller beslutsfattande som ingriper i individens rättigheter eller skyldigheter. Sådana uppgifter som föreslås hör till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är medborgarrådgivning, användarstöd för digitala tjänster samt sakkunniguppgifter i samband med informationshantering inom den offentliga förvaltningen. Enligt bestämmelsen ska närmare bestämmelser om dessa uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet. Av uppgifterna är användarstödet för digitala tjänster en ny uppgift. Bestämmelser om de övriga uppgifterna har utfärdats tidigare i statsrådets förordning om vissa uppgifter för Befolkningsregistercentralen. Enligt förordningen producerar och utvecklar Befolkningsregistercentralen tjänsten Medborgarrådgivningen samt producerar sakkunniguppgifter och tjänster för informationsförvaltning inom den offentliga förvaltningen för finansministeriet och andra myndigheter inom den offentliga förvaltningen. I dessa sakkunniguppgifter och tjänster ingår bl.a. sakkunnigtjänster som rör informationsförvaltning, informationshantering, informationssäkerhet och e-tjänster inom den offentliga förvaltningen.

Enligt 3 mom. kan myndigheten även ha andra uppgifter om vilka det föreskrivs särskilt. Exempel på sådana uppgifter är de uppgifter som myndigheten har enligt vallagen (714/1998).

2 kap.

Ledning av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata

4 §. Ledning. I paragrafen föreskrivs om grunderna för ledningen av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Enligt paragrafen leds myndigheten av en generaldirektör. Generaldirektören utnämns av statsrådet. Om behörighetsvillkoren för generaldirektören föreskrivs i 7 § 1 mom. 4 punkten och 8 § 2 mom. i statstjänstemannalagen och om mandatperiodens längd i 9 a § i statstjänstemannalagen. Generaldirektören svarar enligt den föreslagna bestämmelsen för att myndighetens verksamhet utvecklas och leder till resultat och för att resultatmålen nås.

5 §. Beslutanderätt. I 1 mom. föreskrivs om generaldirektörens beslutanderätt. Myndigheten ska vara en s.k. chefsmyndighet. Generaldirektören har allmän befogenhet att avgöra ärenden, om det inte föreskrivs att de ska avgöras av någon annan tjänsteman. I myndighetens arbetsordning kan det bestämmas att ett ärende där generaldirektören har beslutanderätt ska avgöras av någon annan tjänsteman. Enligt den föreslagna 6 § utfärdas arbetsordningen av generaldirektören för myndigheten. Enligt allmänna principer har generaldirektören övertagningsrätt när det gäller ärenden som enligt 1 mom. hör till generaldirektörens beslutanderätt och som generaldirektören har delegerat till en annan tjänsteman.

6 §. Arbetsordning. I paragrafen föreskrivs om myndighetens arbetsordning. Generaldirektören bemyndigas att utfärda myndighetens arbetsordning. Avsikten är att generaldirektören ska besluta om myndighetens organisation och om den övriga organiseringen av den interna förvaltningen. I enlighet med detta bestäms det i arbetsordningen som generaldirektören utfärdar åtminstone om myndighetens organisation, om beredningen och avgörandet av ärenden samt om organiseringen av förvaltningen, funktionerna och arbetet. I arbetsordningen kan det t.ex. bestämmas närmare om sådana orter där myndigheten har personal i arbete. På arbetsorter av

det slaget är det fråga om arbetsställen i det genom förordning av statsrådet föreskrivna nätet av verksamhetsställen, men därutöver eventuellt om arbetsställen som myndigheten använder och där tjänstemännen sköter sina uppgifter. I myndighetens arbetsordning bör det beslutas också om inrättande av eventuella språkenheter. Inrättandet av sådana bör vara smidigt och grunda sig på en detaljerad bedömning av uppgiften eller uppgiftshelheten i fråga. Generaldirektören får i arbetsordningen också bestämma om myndighetens övriga angelägenheter.

7 §. Styrning av myndigheten. I 1 mom. föreskrivs om styrningen av myndigheten. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas verksamhet styrs och övervakas av finansministeriet. Till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas åligganden hör dock även uppgifter som grundar sig på lagstiftning inom justitieministeriets ansvarsområde. Till den del som myndighetens uppgifter grundar sig på lagstiftning inom justitieministeriets ansvarsområde ska ministerierna enligt förslaget samarbeta om styrningen av myndigheten. Närmare bestämmelser om samarbetsmetoderna får utfärdas genom förordning av statsrådet.

I 2 mom. finns ett bemyndigande att vid behov föreskriva om styrningens innehåll och styrningsförfaranden genom förordning av statsrådet. Genom förordning är det möjligt att t.ex. föreskriva om förhandlingar mellan justitieministeriet, finansministeriet och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata eller om en formell styrgruppsstruktur.

3 kap.

Särskilda bestämmelser

8 §. Vissa serviceuppgifter. I paragrafen föreskrivs om möjligheten att genomföra vissa serviceuppgifter av biträdande art genom att köpa tjänsten av en privat aktör. Uppgifterna är rutinmässiga, biträdande stöduppgifter där betydande offentlig makt inte utövas. Motsvarande gällande reglering finns t.ex. i 2 b § i lagen om Skatteförvaltningen (503/2010). Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag.

I 1 mom. föreskrivs att myndigheten genom avtal kan föra över uppgifter av biträdande art inom ärendehantering som hänför sig till myndighetens uppgifter enligt 3 § till en privat aktör. Myndigheten kan upphandla genomförandet av sådana uppgifter i form av köpta tjänster som en privat aktör tillhandahåller. Uppgiften kan enligt 1 mom. endast föras över till en aktör som har tillräckliga tekniska förutsättningar och tillräckligt kunnande för att sköta sådana uppgifter. Det närmare innehållet i dessa förutsättningar bestäms vid upphandlingsförfarandet och i det uppdragsavtal som ingås på basis av upphandlingen. Myndigheten ska givetvis följa utförandet av uppdraget och vid behov ingripa i det och avsluta avtalet om uppdragstagaren inte klarar av att utföra uppdraget på lämpligt sätt.

I uppdragsavtalet förutsätter myndigheten att den privata aktör som fått uppdraget förbinder sig att fullgöra skyldigheten att iaktta sådan sekretess som avses i 6 kap. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) i all verksamhet som hänför sig till myndigheten samt förutsätter motsvarande förbindelse om sekretess också av den personal vars verksamhet rör myndigheten. Detsamma gäller en relation mellan uppdragstagaren och en eventuell underleverantör till denne. De nämnda aktörerna är i sin verksamhet skyldiga att iaktta allmänna förvaltningslagar, även om de i sin egenskap av privata aktörer delvis sköter också en offentlig förvaltningsuppgift.

Med uppgifter av biträdande art avses enligt 2 mom. mottagning, sortering och lagring av handlingar som ges in till myndigheten. Med stöd av ett avtal kan en privat aktör för myndighetens räkning därmed ta emot handlingar som riktas till myndigheten samt sortera handling-

arna, inklusive internt överföra dem till rätt mottagare i myndighetens organisation. Med lagringsuppdraget avses optisk läsning och skanning av handlingar samt att handlingar på elektronisk väg förs in i arbetskön i myndighetens datasystem.

I lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster föreskrivs bl.a. om förmedling av beslut och andra handlingar till mottagarna per post eller elektroniskt samt om förfaranden i samband med detta. Om dessa frågor föreskrivs alltså inte särskilt, eftersom de regleras i den nämnda lagen och genom statsrådets förordning om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (132/2014).

I 3 mom. föreskrivs att bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på en person när han eller hon sköter i 2 mom. avsedda uppgifter. Bestämmelser om skadeståndsansvar för personer som sköter dessa uppgifter finns i skadeståndslagen (412/1974).

9 §. Ändringssökande. Paragrafen innehåller en allmän bestämmelse om ändringssökande i beslut som fattas av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Det är fråga om en informativ hänvisning till förvaltningsprocesslagen. I många lagar som gäller myndighetens uppgifter, t.ex. i lagen om förmyndarverksamhet, föreskrivs det särskilt om ändringssökande. Dessa bestämmelser ska tillämpas i första hand när man söker ändring i beslut av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, så den allmänna bestämmelsens tillämpningsområde är snävt.

I 12 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen föreskrivs om hur behörig förvaltningsdomstol fastställs när beslut har fattats av en myndighet vars verksamhetsområde omfattar hela landet. Enligt bestämmelsen ska besvär över beslut av myndigheter vars verksamhetsområde omfattar hela landet anföras hos den förvaltningsdomstol vars domkrets beslutet huvudsakligen hänför sig till på grund av att största delen av ett område eller en fastighet som avses i beslutet ligger inom domkretsen eller att den person eller sammanslutning som beslutet huvudsakligen gäller har hemkommun respektive hemort där. I regeringens proposition (RP 114/1999 rd) som ledde till en ändring av 12 § i förvaltningsprocesslagen konstateras i motiveringen till 12 § 2 mom. att en myndighet när den tillämpar bestämmelsen i fråga är riksomfattande när myndighetens verksamhetsområde omfattar hela landet med undantag för landskapet Åland. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är sålunda som på det sätt som avses i bestämmelsen om forum i 12 § i förvaltningsprocesslagen en riksomfattande myndighet för vilken det gäller att behörig förvaltningsdomstol vid sökande av ändring i myndighetens beslut i alla situationer bestäms enligt 12 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen, om inte annat föreskrivs någon annanstans. Överklaganden som gäller beslut av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata kommer alltså att rikta sig till alla förvaltningsdomstolar.

I paragrafen föreslås dessutom en allmän bestämmelse om besvärstillstånd, enligt vilken besvär över förvaltningsdomstolens beslut får anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Eftersom bestämmelsen gäller endast sådana beslut av myndigheten som inte får överklagas med stöd av speciallagsbestämmelser om ändringssökande, blir bestämmelsen i princip tillämplig i fråga om beslut som myndighetens generaldirektör fattar med stöd av den behörighet som föreskrivs för generaldirektören i denna lag, när det är fråga om ett överklagbart förvaltningsbeslut som avses i förvaltningslagen. Därför behövs inget separat förfarande med omprövningsbegäran i fall som är förenliga med denna lag.

10 §. Ikraftträdande. I 1 mom. ingår en sedvanlig ikraftträdandebestämmelse. I 2 mom. föreskrivs om upphävande av lagen om registerförvaltningen. Enligt vedertagen tolkning upphävs tillsammans med lagar som upphävs också de förordningar som har utfärdats med stöd av be-myndiganden i dem. Sådana är förordningen om registerförvaltningen (248/1996), finansministeriets förordning om magistraternas placeringsorter och enheter (1428/2015), statsrådets

förordning om magistraternas verksamhetsområden (1254/2015) och finansministeriets förordning om språkkunskaper som krävs av personalen vid vissa magistrater (1429/2015). En del av de förordningar som upphävs i samband med denna lag grundar sig emellertid också på annat än bemyndiganden i lagen om registerförvaltningen. För att det tydligt ska framgå vilka förordningar som upphävs och vilka som fortsätter att gälla anges det i 3 *mom.* särskilt vilka förordningar som upphävs. I 4 *mom.* föreskrivs det att Befolkningsregistercentralens namn ändras till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Enligt det föreslagna 5 *mom.* ska hänvisningar till Befolkningsregistercentralen i andra lagar eller förordningar avse Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata efter denna lags ikraftträdande.

11 §. Övergångsbestämmelser om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas uppgifter och behörighet. Paragrafen innehåller övergångsbestämmelser som gäller Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas uppgifter och behörighet. Bestämmelser om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas uppgifter föreslås i 3 § i lagen om myndigheten. I samband med beredningen av propositionen har man så täckande och fullständigt som möjligt försökt ta reda på alla de speciallagar som gäller arbetsuppgifter som överförs till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Förslagen till ändring av de identifierade författningarna ingår i en regeringsproposition som överlämnas separat. Eftersom det finns en påfallande stor mängd uppgifter som överförs bl.a. från magistraterna till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och bestämmelserna om dem är mycket rikliga, har man i samband med beredningen av propositionen dock ansett att det finns behov av att i lagen också ta in bestämmelser som gör det möjligt att fastställa den behöriga myndigheten i sådana fall där en enstaka specialbestämmelse om en uppgift inte har ändrats.

12 §. Övergångsbestämmelser om avtal, anhängiga ärenden samt rättigheter och skyldigheter som hänför sig till uppgifterna. I 1 *mom.* finns övergångsbestämmelser som gäller anhängiga ärenden, ingångna avtal och förbindelser med därav följande rättigheter och skyldigheter som överförs till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata samt övergångsbestämmelser som gäller de rättigheter och skyldigheter som hänför sig till arbetsuppgifterna. Ärenden som är anhängiga vid magistraterna och enheten för styrning och utveckling av magistraterna, ingångna avtal och förbindelser samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dem övergår på Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata när lagen träder i kraft. Enligt 2 *mom.* ska de föreslagna övergångsbestämmelserna om avtal och förbindelser emellertid inte bli tillämpliga, om något annat följer av avtalens och förbindelsernas innehåll. Av ett avtal kan t.ex. uttryckligen framgå att det inte är avsett att fortgå efter en omorganisering av det slag som föreslås.

13 §. Övergångsbestämmelser som gäller personalen. I paragrafen föreskrivs om övergångsarrangemang som gäller personalen. Tjänsterna vid magistraterna och vid enheten för styrning och utveckling av magistraterna samt de tjänstemän som har utnämnts till dem överförs till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Enligt 1 *mom.* iakttas vid överföringen bestämmelserna i 5 a–5c § i statstjänstemannalagen, vilkas innehåll och tillämpning det redogörs närmare för i avsnitt 4.2.2. När Befolkningsregistercentralen ändras till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata i enlighet med 10 § i den föreslagna lagen överförs inte Befolkningsregistercentralens personal, utan den stannar hos myndigheten som byter namn.

För att övergångsbestämmelserna ska vara tydliga föreskrivs det i 2 *mom.* att Befolkningsregistercentralens överdirektör när den föreslagna lagen träder i kraft fortsätter som generaldirektör för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata under den tid som återstår av den gällande utnämningen till överdirektör för viss tid.

14 §. Övergångsbestämmelser som gäller behörighetsvillkoren. I paragrafen föreskrivs om en övergångsbestämmelse som gäller behörighetsvillkoren. Myndigheten för digitalisering och

befolkningsdata är en tvåspråkig, riksomfattande myndighet som hör till den statliga centralförvaltningen. Med anledning av de eventuella ändringar av behörighetsvillkoren för språkkunskaper som följer av detta föreskrivs i lagen att de som när lagen träder i kraft är utnämnda till tjänster vid Befolkningsregistercentralen, en magistrat eller enheten för styrning och utveckling av magistraterna fortfarande är behöriga för tjänsten.

15 §. Övergångsbestämmelser som gäller ändringssökande. Paragrafen innehåller övergångsbestämmelser som gäller ändringssökande. Enligt 1 mom. söks ändring i ett beslut som har fattats innan lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata trädde i kraft enligt de bestämmelser som gällde vid lagens ikraftträdande. Enligt 2 mom. tillämpas på motsvarande sätt de bestämmelser som gällde när lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata trädde i kraft på behandlingen av besvärssärenden som är anhängiga vid en domstol vid lagens ikraftträdande. I 3 mom. föreskrivs att om en domstol upphäver ett beslut som har fattats innan lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata trädde i kraft och återförvisar ärendet att i sin helhet behandlas på nytt, ska ärendet behandlas och avgöras i enlighet med lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

1.2 Lagen om regionförvaltningsverken

1 §. Det föreslås att 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om regionförvaltningsverken ska upphävas genom denna lag, eftersom enheten för styrning och utveckling av magistraterna blir en del av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

2 §. Denna paragraf föreslås innehålla en ikraftträdandebestämmelse.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

I 2 §, 3 § 2 mom. och 7 § 2 mom. i den föreslagna lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ingår bemyndiganden att utfärda förordning. Enligt den föreslagna lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata kan det genom förordning av statsrådet

- föreskrivas om myndighetens verksamhetsställen (2 §),
- utfärdas närmare bestämmelser om medborgarrådgivning, användarstöd för digitala tjänster samt sakkunniguppgifter och tjänster i samband med informationshantering inom den offentliga förvaltningen (3 § 1 mom. 2 punkten),
- föreskrivas om innehållet i den styrning av myndigheten som avses i 7 § och om styrningsförfaranden (7 § 2 mom.).

Genom förordning av statsrådet får utfärdas bestämmelser om behörighetsvillkor för tjänster vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata också med stöd av ett bemyndigande i 8 § 4 mom. i statstjänstemannalagen, och om behörighetsvillkor som gäller språkkunskaper med stöd av bemyndiganden i 6 § 3 och 4 mom. i lagen om språkkunskaper som krävs av offentligt anställda.

Reglering på förordningsnivå som gäller Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata bereds så att den kan träda i kraft samtidigt som de föreslagna lagarna. Samtidigt kommer statsrådets förordning om regionförvaltningsverken att ändras så att den motsvarar den situation som råder efter att uppgifterna vid enheten för styrning och utveckling av magistraterna har överförs till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

De föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning innehåller inga frågor som gäller grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter, eller andra frågor som enligt grundlagen annars hör till området för lagstiftningen. Bemyndigandena att utfärda förordning är dessutom tillräckligt exakta och noggrant avgränsade. De föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning är i linje med grundlagen.

3 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

4.1 Organisationsreformen

I propositionen föreslås en omorganisering av statsförvaltningen så att Befolkningsregistercentralen, magistraterna och enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland sammanförs till en ny helhet. Lagstiftningstekniskt ändras Befolkningsregistercentralens namn till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och samtidigt stiftas en ny organisationslag som gäller myndigheten. Bestämmelser om uppgifterna för de ämbetsverk som föreslås bli sammanslagna finns i ett flertal speciallagar. Förslag till ändringar av dessa lagar ingår i en regeringsproposition som överlämnas separat.

Myndighetens organisation och arbetsordning

Propositionen bör bedömas utifrån grundlagens 119 § och 122 § om anordnandet av förvaltningen samt utifrån 120 § och i anslutning till den utifrån självstyrelselagen för Åland (1144/1991), som har stiftats i grundlagsordning. Enligt grundlagens 119 § 2 mom. ska de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Enhetens namn, ansvarsområde samt huvudsakliga uppgifter och befogenheter kan anses vara allmänna grunder för statsförvaltningens organ (RP 1/1998 rd). Begreppet offentlig makt i grundlagens 119 § 2 mom. får sitt innehåll från grundlagens 2 § 3 mom., enligt vilket all utövning av offentlig makt ska bygga på lag och lag ska noggrant iaktas i all offentlig verksamhet. Utövning av offentlig makt är alltså t.ex. när en enhet kan utfärda sådana rättsnormer som avses i grundlagens 80 § 2 mom. eller fatta beslut om individens rättigheter, skyldigheter eller förmåner, eller använda maktmedel eller på annat sätt ingripa i individens grundläggande fri- och rättigheter.

Staten kan utöver de enheter som hör till centralförvaltningen ha regionala och lokala myndigheter, vilket framgår av grundlagens 119 §. Syftet med den mycket allmänt formulerade grundlagsbestämmelsen har varit att möjliggöra att statsförvaltningen utvecklas på ett flexibelt sätt (RP 1/1998 rd, s. 173/II). Kriterierna för statens regional- och lokalförvaltning ska läggas fast i lag. Med kriterier, grunder, avses den allmänna strukturen för regional- och lokalförvaltningen, t.ex. den administrativa indelningen (GrUU 5/2008 rd, s. 2).

Grundlagsutskottet har i sin praxis dessutom ansett (t.ex. GrUU 6/2002 rd, GrUU 29/2006 rd, GrUU 42/2006 rd och GrUU 5/2008 rd) att syftet med 119 § 2 mom. i grundlagen inte har varit att beslut om enheter inom statsförvaltningen uteslutande ska regleras i författning. De ska också kunna fattas genom enskilda förvaltningsbeslut. Grundlagsutskottet har t.ex. ansett att grundlagen inte hindrar att det i arbetsordningen för ett rikstäckande verk anges var huvudkontoren ska finnas (GrUU 5/2008 rd, s. 2).

Utövning av offentlig makt ska enligt förslaget hör till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas uppgifter och det är befogat att reglera de allmänna grunderna för myndighet-

ens verksamhet genom lag, i enlighet med grundlagens 119 §. Enligt propositionen ska det genom lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata föreskrivas om bl.a. myndighetens namn, verksamhetsidé och ställning, verksamhetsområde, uppgifter, ledning och beslutanderätt samt om styrning, sökande av ändring och vissa andra angelägenheter. Till följd av det stora antalet enskilda uppgifter som myndigheten kommer att ha föreslås det i lagen om myndigheten i huvudsak bli föreskrivet om myndighetens uppgiftsområden och enskilda uppgifter, och bestämmelser om anknytande befogenheter finns i respektive speciallag som gäller berörda uppgift. Med avvikelse från detta föreskrivs det om vissa uppgifter direkt i lagen om myndigheten, och uppgifternas innehåll föreslås bli preciserat genom förordning av statsrådet. Ändringar av speciallagstiftningen om myndighetens närmare uppgifter kommer att föreslås i en separat regeringsproposition. Det är fråga om speciallagstiftning som för närvarande gäller uppgifter som sköts av Befolkningsregistercentralen, magistraterna och Regionförvaltningsverket i Östra Finland. I berörda speciallagstiftning ändras den behöriga myndigheten till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

Enligt den indelning i statliga central-, regional- och lokalförvaltningsmyndigheter som kan härledas från grundlagens 119 § 1 mom. är Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata en statlig centralförvaltningsmyndighet utan regional behörighet. Myndighetens verksamhetsområde är hela landet, om inget annat föreskrivs särskilt. Magistraternas nuvarande uppgifter som nu föreslås bli överförda till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata förutsätter inte att regionala skillnader eller särdrag beaktas i beslutsfattandet. Den nuvarande Befolkningsregistercentralen är en centralmyndighet, och hela landet ingår också i verksamhetsområdet för enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland. Varken regionala enheter eller administrativ indelning behövs i myndighetens verksamhet, och det är inte nödvändigt att i lagen föreskriva särskilt om myndighetens organisation. Enligt propositionen ska bestämmelser om myndighetens verksamhetsställen utfärdas genom förordning av statsrådet. I myndighetens arbetsordning ska det bestämmas om myndighetens organisation samt om organiseringen av förvaltningen, funktionerna och arbetet.

Enligt propositionen ska myndigheten höra till finansministeriets förvaltningsområde. Finansministeriet svarar enligt 68 § 1 mom. i grundlagen inom sitt ansvarsområde för att förvaltningen fungerar som sig bör. Enligt propositionen ska Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata dock ha också uppgifter som grundar sig på lagstiftning inom justitieministeriets ansvarsområde. Enligt förslaget ska ministerierna samarbeta om styrningen av myndigheten till den del myndighetens uppgifter grundar sig på lagstiftning inom justitieministeriets ansvarsområde. Med anknytning till styrningen av myndigheten ingår i förslaget också ett bemyndigande, enligt vilket bestämmelser om styrningens innehåll och styrningsförfaranden får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Åland

Med stöd av grundlagens 120 § är enligt självstyrelselagen för Åland lagstiftningsbehörigheten uppdelad mellan riket och landskapet. I självstyrelselagens 18 § räknas de ärenden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet upp och i 27 § de ärenden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Förvaltningsbehörigheten på Åland fördelas mellan riket och landskapet i regel enligt vem som har lagstiftningsbehörighet på ett visst rättsområde (23 och 30 § i självstyrelselagen). Enligt 27 § 3 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om statsmyndigheternas organisation och verksamhet. Statens ämbetsverk på Åland är en sådan statlig lokal myndighet som avses i 119 § 1 mom. i grundlagen.

Enligt propositionen ska Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata i landskapet Åland sköta de uppgifter som Befolkningsregistercentralen nu har skött i landskapet. Proposit-

ionen har inga konsekvenser för Ålands självstyrelse. Det har föreslagits att en lag om Statens ämbetsverk på Åland ska stiftas (RP 14/2018) och att bestämmelser om ämbetsverkets uppgiftsområden ska ingå i den. Bestämmelser om ämbetsverkets enskilda uppgifter och den behörighet som anknyter till dessa föreslås ingå i speciallagar som gäller respektive uppgift. Avsikten är att Statens ämbetsverk på Åland ska fortsätta att sköta de uppgifter som ämbetsverket ålagts i speciallagstiftning och som det nu sköter på Åland i stället för magistraterna. Lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata föreslås inte uppta en särskild allmän bestämmelse om Statens ämbetsverk på Ålands behörighet. Till den del det i detta avseende finns behov av att precisera speciallagstiftningen kommer ändringsförslagen att ingå i en separat regeringsproposition.

Delegering av uppgifter till privata aktörer

Enligt förslaget kan Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata med stöd av organisationslagens 8 § i avtal till en privat aktör delegera uppgifter av biträdande art inom ärendehantering som hänför sig till myndighetens uppgifter enligt 3 §. Med uppgifter av biträdande art avses enligt den föreslagna bestämmelsen mottagning, sortering och lagring av handlingar. Uppgifterna ska vara rutinmässiga biträdande stöduppgifter som inte innebär betydande utövning av offentlig makt. På personer som sköter dessa uppgifter tillämpas enligt förslaget bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar. Förslaget hänför sig till grundlagens 124 §, där det föreskrivs om anförtröende av offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter. Enligt bestämmelsen i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtröas andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheter, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Den föreslagna 8 § motsvarar 2 b § i lagen om Skatteförvaltningen, som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 30/2012 rd). I samband därmed konstaterade grundlagsutskottet att de uppgifter som avses i bestämmelserna i huvudsak är rutinmässiga, biträdande stöduppgifter som inte innebär utövning av offentlig makt. Grundlagsutskottet har bedömt att överföringen av de tekniska uppgifter som nämns i bestämmelserna är ändamålsenlig och att regleringen också annars uppfyller de krav som grundlagsutskottet i praktiken ställer på sådan överföring av uppgifter (se t.ex. GrUU 3/2009 rd, s. 4–5 och GrUU 11/2006 rd). Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar. På motsvarande sätt som i fråga om 2 b § i lagen om Skatteförvaltningen bedöms också i detta fall att överföringen av de berörda uppgifterna uppfyller ändamålsenlighetskravet enligt grundlagen och de övriga krav som ställs på överföringen av sådana uppgifter.

Språkliga rättigheter

Propositionens konsekvenser för de språkliga rättigheterna bör bedömas i synnerhet med hänsyn till grundlagens 17 §, som tryggar rätten till eget språk och egen kultur. Frågan ska också bedömas med hänsyn till bestämmelsen om samernas språk i grundlagens 121 § 4 mom. samt med hänsyn till bestämmelsen om administrativa indelningar i grundlagens 122 §.

Enligt 17 § 1 mom. i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt 2 mom. har var och en rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk. Det allmänna ska tillgoda landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsbehov.

enligt lika grunder. Enligt 3 mom. har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheter finns i samiska språklagen. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk och dem som på grund av funktionsnedsättning behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. I grundlagens 17 § 1 mom. konstateras principen för landets officiella tvåspråkighet. Bestämmelsen innefattar en tanke om nationalspråkens likvärdighet. Bestämmelsen i 17 § förutsätter vid sidan av den formellt jämställda behandlingen av språken också att den faktiska jämlikheten mellan den finsk- och svenskspråkiga befolkningen tryggas bland annat i ordnandet av samhällsservice (Jfr RP 309/1993 rd, s 65, GrUB 9/2002 rd och GrUU 21/2009 rd).

Grundlagsutskottet har i sin praxis understrukit att myndigheternas verksamhetsområden och verksamhetsställen bör organiseras på ett sådant sätt att tillgången till den berörda myndighetens tjänster tryggas och de språkliga rättigheterna enligt grundlagens 17 § tillgodoses (GrUU 29/2006 rd, GrUU 42/2006 rd).

När förvaltning organiseras ska enligt 122 § 1 mom. i grundlagen en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. I bestämmelsen betonas kravet på språklig jämlikhet genom att det förutsätts att dessa möjligheter tillgodoses enligt lika grunder (jfr RP 1/1998 rd, s. 177 och GrUU 37/2006 rd).

Hos den riksomfattande Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata samlas uppgifter som tidigare delvis har skötts vid tvåspråkiga statliga centralförvaltningsmyndigheter och tvåspråkiga statliga regionförvaltningsmyndigheter samt delvis vid enspråkigt finskspråkiga statliga regionförvaltningsmyndigheter. Enligt propositionen ska Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas verksamhetsområde vara hela landet, om inte något annat föreskrivs i lag. Till sin rättsliga ställning är myndigheten en riksomfattande myndighet som klassificeras som centralförvaltningsmyndighet, och den är således tvåspråkig enligt 6 § 1 mom. 2 punkten i språklagen. Myndigheten ska i enlighet med grundlagen och språklagen sköta sina uppgifter på de båda nationalspråken. När myndighetens verksamhet ordnas måste också tjänsternas tillgänglighet och de språkliga rättigheterna tillgodoses. Bestämmelser om myndighetens verksamhetsställen ska enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet. Verksamhetsställena utgör inte en sådan regional organisation inom myndigheten som har ett tjänste- eller verksamhetsområde som bestäms på regionala grunder. Alla verksamhetsställen ska iakttä de skyldigheter som språklagen ålägger tvåspråkiga statliga myndigheter.

Tvåspråkiga på det sätt som avses i språklagen är av de myndigheter som för närvarande sköter myndighetens uppgifter Befolkningsregistercentralen, magistraten i Nyland, magistraten i Sydöstra Finland, magistraten i Sydvästra Finland och magistraten i Västra Finland. Ett särskilt krav på språkkunskaper har föreskrivits för två tjänster som häradsskrivare vid magistraten i Nyland, för en tjänst som häradsskrivare vid magistraten i Sydvästra Finland och för tre tjänster som häradsskrivare vid magistraten i Västra Finland, av vilka krävs utmärkta muntliga och skriftliga kunskaper i svenska samt nöjaktiga muntliga och skriftliga kunskaper i finska. Till personalen som överförs hör alltså tjänstemän som kan ge service på svenska också i krävande fall. I den nya organisationen är det möjligt att i hela landet utnyttja de språkliga resurser som tidigare var fördelade mellan olika myndigheter. I kundrelationer kan man vid behov bl.a. med hjälp av videoförhandlingar utnyttja språkkunskaper i olika delar av landet. Efter sammanslagningen ska myndigheten ombesörja att språkresurser också i fortsättningen är tillgängliga på ett effektivt sätt. Den riksomfattande verksamheten kommer också att underlätta rekryteringen av svenskspråkig personal.

Bestämmelser om behörighetsvillkor för tjänster vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata får utfärdas genom förordning av statsrådet med stöd av ett bemyndigande i 8 § 4 mom. i statstjänstemannalagen och bemyndiganden i 6 § 3 och 4 mom. i lagen om språkkunskaper som krävs av offentligt anställda. Detta gör det möjligt att vid behov föreskriva om behörighetsvillkor som gäller språkkunskaper också för att trygga de språkliga rättigheterna.

I anslutning till reformen har det också beretts ett förslag till ändring av 2 § i samiska språklagen genom vilket Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata läggs till de myndigheter som samiska språklagen tillämpas på. Ändringsförslaget kommer dock att ingå i en separat regeringsproposition.

4.3 Sammanfattning

Enligt regeringens uppfattning är den samlade bedömningen att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lagförslag

1.

Lag

om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas ställning och uppgifter

1 §

Ställning och verksamhetsidé

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är en statlig förvaltningsmyndighet inom finansministeriets förvaltningsområde. Myndigheten främjar digitaliseringen i samhället, tryggar uppgifternas tillgänglighet och tillhandahåller tjänster med avseende på kundernas livshändelser.

2 §

Verksamhetsområde

Verksamhetsområdet för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är hela landet, om inte något annat föreskrivs särskilt. Bestämmelser om myndighetens verksamhetsställen utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 §

Myndighetens uppgifter

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata sköter inom följande uppgiftsområden de uppgifter som den har enligt särskilda bestämmelser:

- 1) främjande av digitaliseringen och informationssäkerheten samt användarstöd för tjänsterna,
- 2) utvecklande av datalager samt informationstjänster,
- 3) verifiering och certifiering av handlingar och elektroniska identiteter,
- 4) uppdatering av befolkningsdata, styrkande av livshändelser och övriga rättsskyddstjänster.

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata sköter medborgarrådgivning, användarstöd för digitala tjänster samt sakkunniguppgifter och tjänster i samband med informationshantering inom den offentliga förvaltningen. Närmare bestämmelser om dessa uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

Myndigheten kan även ha andra uppgifter om vilka det föreskrivs särskilt.

2 kap.

Ledning av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata

4 §

Ledning

Chef för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är en generaldirektör, som utnämns av statsrådet. Generaldirektören svarar för att myndighetens verksamhet utvecklas och leder till resultat och för att resultatmålen nås.

5 §

Beslutanderätt

Generaldirektören avgör de ärenden som hör till myndigheten, om inte något annat föreskrivs. I myndighetens arbetsordning kan det bestämmas att ett ärende där generaldirektören har beslutanderätt ska avgöras av någon annan tjänsteman.

6 §

Arbetsordning

Generaldirektören utfärdar myndighetens arbetsordning. I den bestäms närmare åtminstone om myndighetens organisation, om beredningen och avgörandet av ärenden samt om organisationen av förvaltningen, funktionerna och arbetet.

7 §

Styrning av myndigheten

Verksamheten hos Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata styrs och övervakas av finansministeriet. Till den del myndighetens uppgifter grundar sig på lagstiftning inom justitieministeriets ansvarsområde ska ministerierna samarbeta om styrningen av myndigheten.

Bestämmelser om styrningens innehåll och styrningsförfaranden får utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 kap.

Särskilda bestämmelser

8 §

Vissa serviceuppgifter

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata kan avtala om att uppgifter av biträdande art inom ärendehantering som hänför sig till myndighetens uppgifter enligt 3 § förs över till en privat aktör som har tillräckliga tekniska förutsättningar och tillräckligt kunnande för att sköta sådana uppgifter.

Uppgifter av biträdande art är mottagning och sortering av anmälningar och andra handlingar som ges in till myndigheten samt lagring av handlingar och registrering av uppgifter som ingår i dem i arbetskön till ärendehantering med elektroniska metoder.

På en person tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när han eller hon sköter i 2 mom. avsedda uppgifter. Bestämmelser om skadestånd finns i skadeståndslagen (412/1974).

9 §

Ändringssökande

Om inte något annat föreskrivs någon annanstans, får beslut av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata överklagas genom besvär på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (568/1996). Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

10 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Genom denna lag upphävs lagen om registerförvaltningen (166/1996).

Genom denna lag upphävs också

1) finansministeriets förordning om behöriga myndigheter i vissa uppgifter som hör till magistraten och regionförvaltningsverket (1430/2015), samt

2) statsrådets förordning om vissa uppgifter för Befolkningsregistercentralen (760/2017).

Befolkningsregistercentralen enligt lagen om registerförvaltningen blir vid ikraftträdandet av denna lag Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

En hänvisning i någon annan lag eller förordning till Befolkningsregistercentralen avser efter ikraftträdandet av denna lag Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

11 §

Övergångsbestämmelser om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas uppgifter och behörighet

Om en i 3 § avsedd uppgift i någon annan lag eller med stöd av den har ålagts Befolkningsregistercentralen, magistraterna eller enheten för styrning och utveckling av magistraterna, ska Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata från och med ikraftträdandet av denna lag sköta uppgiften och utöva de befogenheter som hänför sig till den.

12 §

Övergångsbestämmelser om avtal, anhängiga ärenden samt rättigheter och skyldigheter som hänför sig till uppgifterna

De ärenden inom de ansvarsområden som överförs till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata som är anhängiga vid magistraterna och enheten för styrning och utveckling av magistraterna, ingångna avtal och förbindelser inom dessa ansvarsområden samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dem övergår vid ikraftträdandet av denna lag på Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

De avtal och förbindelser som avses i 1 mom. övergår dock på Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata endast om något annat inte följer av deras innehåll.

13 §

Övergångsbestämmelser som gäller personalen

Bestämmelser om ställningen för personal i tjänsteförhållande finns i 5 a–5 c § i statstjänsttemannalagen (750/1994).

Vid ikraftträdandet av denna lag fortsätter Befolkningsregistercentralens överdirektör som generaldirektör för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata under den tid som återstår av den gällande utnämningen till överdirektör för viss tid.

14 §

Övergångsbestämmelser som gäller behörighetsvillkoren

De som vid ikraftträdandet av denna lag är utnämnda till tjänster vid Befolkningsregistercentralen, en magistrat eller enheten för styrning och utveckling av magistraterna är fortfarande behöriga för tjänsten.

15 §

Övergångsbestämmelser som gäller ändringssökande

Ändring i ett beslut som har fattats före ikraftträdandet av denna lag söks enligt de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

På behandlingen av ärenden som är anhängiga vid en domstol vid ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en domstol upphäver ett beslut som har fattats före ikraftträdandet av denna lag och återförvisar ärendet att i sin helhet behandlas på nytt, ska ärendet behandlas och avgöras i enlighet med denna lag.

2.

Lag

om upphävande av 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om regionförvaltningsverken

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009).

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 15 november 2018

Statsminister

JUHA SIPILÄ

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen

2.

Lag

om upphävande av 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om regionförvaltningsverken

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

Gällande lydelse

Förslagen lydelse

4 §

(upphävs)

Regionförvaltningsverkens verksamhetsområde och uppgifter

Regionförvaltningsverken sköter inom följande verksamhetsområden de uppgifter som särskilt föreskrivs för dem:

2) miljö- och hälsoskydd,
