

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag som gäller Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas 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.

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Lagen innehåller bestämmelser om myndighetens ställning, uppgifter, styrning och ledning. Genom den nya lagen upphävs bl.a. gällande lag om registerförvaltningen.

Propositionen innehåller förslag till vissa lagstiftningsändringar som följer av att ämbetsverken omorganiseras. I lagstiftningen ersätts de myndigheter som tidigare skött uppgifterna med den nya Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. I och med att lagen om registerförvaltningen upphävs fogas bestämmelser om Statens ämbetsverk på Ålands behörighet till de lagar där myndighetens uppgifter regleras. Statens ämbetsverk på Ålands ställning och uppgifter förblir dock i princip oförändrade.

Propositionen innehåller också sådana förslag till ändringar i lagstiftningen om register som Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata för som inte följer direkt av omorganiseringen, men som det är ändamålsenligt att genomföra i detta sammanhang. Regleringen om personregister som magistraterna, Befolkningsregistercentralen och Statens ämbetsverk på Åland för, med undantag för befolkningsdatasystemet, föreslås bli samlad i en ny lag om vissa personregister vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Lagen om vissa personregister vid magistraterna upphävs. I propositionen föreslås också preciseringar av frågor kring registerföringsansvaret i samband med behandlingen av personuppgifter, och även ändringar som följer av dataskyddsförordningen föreslås. I lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster föreslås ändringar som följer av en allmän lag om informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen och av praktiska behov.

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
Allmän motivering	3
1 Nuläge	3
1.1 Organisationsreformen.....	3
1.1.1 Lagstiftningen om organisationerna.....	3
1.1.2 Befolkningsregistercentralens uppgifter och verksamhet	4
1.1.3 Magistraternas uppgifter och verksamhet	5
1.1.4 Uppgifter och verksamhet som enheten för styrning och utveckling av magistraterna sköter.....	8
1.2 Annan reglering om register och informationshantering	10
1.3 Bedömning av nuläget	12
1.3.1 Organisationsreformen.....	12
1.3.2 Annan reglering om register och informationshantering	15

(OBS! Resten av översättningen skickas genast när det är möjligt.)

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Organisationsreformen

1.1.1 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 folkbokföringen (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 innehöll olika bemyndiganden, och den mer detaljerade regleringen placerades på förordningsnivå. Lagen har ändrats bl.a. efter den nya grundlagens 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 lagstiftningen om 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.

1.1.2 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.

Finansministeriet beslutar 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 offentligt rättsliga informationstjänster, 10,8 miljoner euro (55 procent) från sådana informationstjänstprestationer 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 balansslutning 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.

1.1.3 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 konsumentrådsgivningen. 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 magistratens uppgifter, utan magistratens uppgift framgår i regel av substanslagstiftningen. Magistraterna producerar tjänster för enskilda, företag, föreningar och andra sammanslutningar, religiösa samfund och andra myndigheter.

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 och fastställer 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). Förmyndarmyndighetens uppgifter hör ändå till justitieministeriets förvaltningsområde, och justitieministeriet sköter substansstyrningen och utvecklar lagstiftningen. Magistraterna för också det riksomfattande registret över förmyndarskapsärenden 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 föreslås bli överförda till Konkurrens- och konsumentverket den 1 januari 2019. De författningsändringar som behövs bereds vid arbets- och näringsministeriet. Med stöd av statstjänstemannalagen övergår konsumentrådgivningspersonalen 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, Fredrikshamn, 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 vittnestjänster 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 genom förordning om när magistraternas prestationer ska vara avgiftsbelagda, om grunderna för avgifterna samt om de avgifter som tas ut för magistraternas offentliggrättsliga 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.

1.1.4 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 (442/1999) 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 magistraterna (225/2005). Även om ingen desto mer detaljerad författning finns till denna del har det vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland ansetts att uppgiften hör till enheten för styrning och utveckling av magistraterna. 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. Med stöd av 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 tjänstebestämmelse. 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, årsverkena 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 sakkunniguppgifter och en person har ledningsuppgifter.

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

1.2 Annan reglering om register och informationshantering

Befolkningsdatalagen

Befolkningsdatasystemet är ett centralt system för det finländska samhället med syftet att möjliggöra, fullgöra och trygga samhällets funktioner och informationsförsörjning samt de rättigheter och skyldigheter som hör till dess medborgare. Lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009, nedan befolkningsdatalagen) trädde i kraft den 1 mars 2010. Lagen innehåller bestämmelser bl.a. om Befolkningsregistercentralens och magistraternas uppgifter som personuppgiftsansvariga inom befolkningsdatasystemet, om datainnehållet i befolkningsdatasystemet och uppdateringen av uppgifterna i detta, om behörigheten för uppdateringen av uppgifter samt om utlämnandet av uppgifter. I lagen föreskrivs det också om Befolkningsregistercentralens certifierade elektroniska kommunikation, närmare om de certifikat som Befolkningsregistercentralen producerar, om de tjänster som gäller certifierad elektronisk kommunikation, om beviljande av medborgarcertifikat och andra certifikat samt om den elektroniska kommunikationskoden. Lagen ersatte vid sitt ikraftträdande den förutvarande speciallag som gällde befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster. Närmare bestämmelser om datainnehållet i befolkningsdatasystemet och om utlämnande och behandling av uppgifter finns i statsrådets förordning om befolkningsdatasystemet (128/2010, nedan förordningen om befolkningsdatasystemet).

Den allmänna lagstiftning som ska tillämpas på behandlingen av uppgifter i befolkningsdatasystemet och på certifierad elektronisk kommunikation innefattar särskilt dataskyddslagen (/), lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003, nedan kommunikationslagen), lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster (617/2009, nedan autentiseringslagen), förvaltningslagen (434/2003), förvaltningsprocesslagen (586/1996) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen). Av dessa nämns offentlighetslagen, [dataskyddslagen], [kommunikationslagen] och autentiseringslagen i 2 § i befolkningsdatalagen. Dessutom gäller det att beakta Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG, nedan dataskyddsförordningen, som blev tillämplig i medlemsstaterna den 25 maj 2018. Förordningen tillämpas också på behandlingen av personuppgifter i befolkningsdatasystemet och i samband med Befolkningsregistercentralens certifikatverksamhet.

Också grunden för ordnande av informationshanteringen i samband med befolkningsdatasystemet finns i förvaltningslagen, där det föreskrivs om grunderna för god förvaltning och om krav på förfarandet vid behandlingen av ärenden. Ett ändamålsenligt ordnande av informationshanteringen är ett led i genomförandet av god förvaltning. Enligt 7 § i förvaltningslagen ska möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. Enligt serviceprincipen ska en myndighet också vara kapabel att besvara sådana begäranden om uppgifter som kommer in till myndigheterna och sträva efter att främja att myndigheterna sköter sina uppgifter med gott resultat, genom att se till att myndighetshandlingarna är tillgängliga och användbara.

Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och andra upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Bestämmelsen skapar direkt en rätt att ta del av myndighetshandlingar, så ingen separat bestämmelse om rätten att ta del av offentliga myndighetshandlingar behövs. Den i grundlagen angivna offentlighetsprincipen preciseras i offentlighetslagen, där det föreskrivs om att förverkliga offentlighetsprincipen, om främjande av rätten till information, om rätten att ta del av handlingar samt om förfaranden och begränsningar med anknytning till rätten att ta del av uppgifter. I offentlighetslagen (16 § 3 mom.) finns också allmänna bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur myndigheternas personregister.

Bestämmelser på nivå av allmän lag som gäller förvaring och arkivering av handlingar finns i arkivlagen (831/1994), där det föreskrivs om arkivfunktionen och dess uppgifter samt om framställning, förvaring, användning och utgallring av handlingar. I 18 § 1 mom. 4 punkten i offentlighetslagen föreskrivs det om arkivering och utplåning av uppgifter på behörigt sätt och om genomförande av en god offentlighets- och sekreterstruktur när myndigheternas datamaterial hanteras och bevaras. I 21 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) föreskrivs det om arkivering av elektroniska dokument. Enligt bestämmelsen ska elektroniska dokument arkiveras på ett sådant sätt att det senare går att visa att de är autentiska och till innehållet oförändrade.

I bakgrunden till de allmänna principerna för informationshantering och dataskyddet finns också internationell reglering och reglering på EU-nivå. Enligt artikel 8 stycke 1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan Europakonventionen) har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Fastän skydd för personuppgifter inte nämns för sig i artikeln, har skyddet för personuppgifter i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas (nedan Europeiska människorättsdomstolen) rättspraxis ansetts vara en väsentlig del av det i artikel 8 angivna skyddet för privat- och familjelivet. Skyddet för personuppgifter inverkar dock på utövandet av yttrandefrihet, vilken avses i artikel 10 i Europakonventionen. I Europeiska människorättsdomstolens avgöranden har det poängterats bl.a. att lagstiftningen bör innehålla lämpliga garantier för att personuppgifter inte behandlas i strid med artikel 8.

I 10 § i Finlands grundlag har en bestämmelse om skydd för personuppgifter införlivats med den bestämmelse om grundläggande fri- och rättigheter som gäller skydd för privatlivet. I Europeiska unionen har dock bestämmelserna om skydd för privatlivet åtskilts från bestämmelserna om skydd för personuppgifter. I artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna definieras de grundläggande kraven och elementen i fråga om skydd av personuppgifter. Enligt bestämmelsen har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

Syftet med Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter är att vid automatisk databehandling av personuppgifter för varje individ trygga hans eller hennes rättigheter och grundläggande friheter och i synnerhet hans eller hennes rätt till integritet. Konventionen innehåller definitioner av begreppen personuppgifter, registeransvarig, automatiserat register och automatisk databehandling. Konventionen tillämpas på automatiserade personregister och automatisk databehandling av personuppgifter inom den offentliga och den privata sektorn. Den innehåller grundläggande dataskyddsprinciper.

Europeiska rådets ministerkommitté har dessutom antagit en rekommendation om utlämnande av personuppgifter som myndigheter innehar till externa mottagare (Communication to third parties of personal data held by public bodies; R (91) 10/9.9.1991.) Dataskyddsförordningen innehåller de

element som det föreskrivs om i konventionen. I offentlighetslagen beaktas dessutom de rekommendationer som Europeiska rådets ministerkommitté har antagit.

Dataskyddsförordningen har förtydligat den personuppgiftsansvariges skyldigheter. De förtydligade skyldigheterna hänför sig exempelvis till samarbetet med tillsynsmyndigheten (artikel 31), agerandet vid personuppgiftsincidenter (artikel 33), tillgodoseendet av den registrerades rättigheter och förfaranden i samband med detta (artiklarna 12–22) samt skyldigheten att visa att de med dataskyddsförordningen förenliga skyldigheterna fullgörs (artikel 24.1). Dessutom innehåller dataskyddsförordningen närmare bestämmelser om exempelvis principerna för behandling av personuppgifter, de rättsliga grunderna för behandlingen och behandling av särskilda kategorier av personuppgifter.

Det gäller att lägga märke till att dataskyddsförordningen förtydligar särskilt de gällande bestämmelserna om personuppgiftsansvariga och deras skyldigheter. I artikel 26 föreskrivs det om gemensamt personuppgiftsansvar då två eller flera personuppgiftsansvariga gemensamt fastställer ändamålen med och medlen för behandlingen. Gemensamt personuppgiftsansvariga ska under öppna former och genom ett inbördes arrangemang fastställa sitt respektive ansvar för att fullgöra skyldigheterna enligt dataskyddsförordningen, såvida inte de personuppgiftsansvarigas respektive skyldigheter fastställs genom unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som de personuppgiftsansvariga omfattas av. Särskilt vad gäller arrangemangen bör man fastställa ansvaren i fråga om de registrerades utövande av sina rättigheter samt de skyldigheter som gäller utlämnande av de uppgifter som avses i artiklarna 13 och 14 i dataskyddsförordningen. Den registrerade, oavsett formerna för de gemensamt personuppgiftsansvarigas inbördes arrangemang, får utöva sina rättigheter enligt dataskyddsförordningen med avseende på och emot var och en av de personuppgiftsansvariga. De gemensamt personuppgiftsansvariga kan således genom sina inbördes arrangemang inte effektivt styra den registrerade endast till en viss personuppgiftsansvarig.

I skäl 79 i dataskyddsförordningen specificeras dessutom att skyddet av de registrerades rättigheter och friheter samt de personuppgiftsansvarigas ansvar, även i förhållande till tillsynsmyndigheternas övervakning och åtgärder, kräver ett tydligt fastställande av vem som bär ansvaret enligt förordningen, bl.a. när det är fråga om gemensamt personuppgiftsansvariga.

1.3 Bedömning av nuläget

1.3.1 Organisationsreformen

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. Enligt 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 verksamhets sätt 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 2020 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 upphävs lagen om regionförvaltningsverken, där det föreskrivs om magistraternas styrnings-, utvecklings- och tillsynsuppgifter. 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 inverkar 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 organiseringen av magistraterna behöver skärskådas på nytt.

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 utlänningar 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 den utredning om omorganiseringen av magistraterna som utredare Jouni Backman publicerade 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 träder i kraft i maj 2018 förtydligas 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 kundbetjäningorganisation, 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 föreslås 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 förvaltningsområden. 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 förvaltningstjänster 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.

1.3.2 Annan reglering om register och informationshantering

Befolkningsdatalagen

Finansministeriet tillsatte den 17 november 2016 en arbetsgrupp med uppdrag att utreda behoven av att utveckla lagstiftningen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. Arbetsgruppen överlämnade sin rapport till finansministeriet hösten 2017, och rapporten remissbehandlades. Utifrån arbetsgruppens arbete bereds vid finansministeriet en regeringsproposition med förslag till en allmän lag om informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen. Det är meningen att den parallella och differentierade speciallagstiftningen om informationshantering i princip ska kunna samlas i den nya lagen. Regleringen bör stödja effektiv insamling, användning och utlämning samt trygg behandling, bevaring, arkivering och utplåning av uppgifter. Den bör i synnerhet förenhetliga och förenkla rätten att ta del av uppgifter i datamaterial och handlingar som myndigheterna innehar, oavsett förvaringsform. Enligt regeringsprogrammet förbinder sig den offentliga förvaltningen att endast en gång be om samma information av förvaltningens kunder.

I första etappen av lagen om informationshantering är avsikten att föreslå bestämmelser om informationshanterings styrning och strukturer, tjänste- och ärendehantering, informationssystemens kompatibilitet, informationssäkerheten samt bevarandet och arkiveringen av uppgifter. Senare, i etapp två av projektet, är avsikten att också utveckla regleringen om insamling av uppgifter och utnyttjande av datalager.

Bestämmelserna i befolkningsdatalagen behöver bedömas i förhållande till den allmänna lagen om informationshantering till den del den nuvarande regleringen strider mot eller överlappar den. I propositionen förbereder man sig för en del av de ändringar som reformen av informationshanteringen väntas leda till, så att regleringsändringarna och ändringarna av verksamhetssätten kan företas parallellt med organisationsreformen.

Det är meningen att regleringen om bevarande och arkivering av myndigheternas datamaterial ska revideras genom den allmänna lagen om informationshantering. Hur bevaringstiderna för datamaterial bestäms varierar kraftigt mellan olika datamaterial, till och med för olika personregisters del, även om grundlagsutskottet redan länge haft som princip att bevaringstiderna för personuppgifter bör anges i lag. Till denna del bör regleringen i befolkningsdatalagen skärskådas i relation till de nya bestämmelserna. Dessutom behöver terminologin i lagen ses över. Regleringen om bevarande av uppgifter bör skiljas tydligt från regleringen om arkivering, eftersom ändamålen med och grunderna för bevarande respektive arkivering inte är identiska.

En annan helhet som behöver bedömas från informationshanteringssynpunkt är offentligheten respektive sekretessen för uppgifterna i befolkningsdatasystemet. I 3 kap. i offentlighetslagen

föreskrivs det om rätten att ta del av en handling. I kapitlet föreskrivs det om rätten att ta del av offentliga och sekretessbelagda myndighetshandlingar samt om partsoffentlighet och om rätten att ta del av en handling som gäller en själv. Med stöd av offentlighetslagen definieras den mest omfattande offentligheten för myndigheternas handlingar och datamaterial som allmän offentlighet. Detta uttrycks i 9 § 1 mom. i offentlighetslagen, där det sägs att var och en har rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling. I 9 § 2 mom. i offentlighetslagen föreskrivs det om utlämnande av uppgifter ur handlingar enligt prövning. Handlingar vars offentlighet är beroende av prövning föreskrivs det om i 6 och 7 § i offentlighetslagen.

I 10 § i offentlighetslagen föreskrivs det om rätten att ta del av en sekretessbelagd handling. Enligt paragrafen får uppgifter om en sekretessbelagd myndighetshandling eller om dess innehåll lämnas ut endast om så särskilt föreskrivs i den lagen. När endast en del av en handling är sekretessbelagd ska uppgifter i den offentliga delen lämnas ut, om det är möjligt så att den sekretessbelagda delen inte röjs. Enligt 22 § 1 mom. i offentlighetslagen ska en myndighetshandling sekretessbeläggas, om det i offentlighetslagen eller någon annan lag föreskrivs eller en myndighet med stöd av lag har föreskrivit att den ska vara sekretessbelagd eller om handlingen innehåller uppgifter för vilka tystnadsplikt föreskrivs genom lag. En handling kan vara sekretessbelagd när det i antingen offentlighetslagen eller någon annan lag uttryckligen har föreskrivits att den är sekretessbelagd.

De uppgifter som förs in i befolkningsdatasystemet är handlingar och upptagningar som myndigheterna innehar. Enligt grundlagens 12 § 2 mom. är de offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag (GrUU 3/2009 rd, s. 2). Offentlighetslagen tillämpas på offentligheten för uppgifterna i befolkningsdatasystemet, om inte något annat föreskrivs i lag. I 77 § i befolkningsdatalagen finns en bestämmelse om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande. Enligt paragrafen finns det i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet bestämmelser om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande som gäller den som på grund av ett anställningsförhållande, ett uppdrag eller ett beslut eller tillstånd av en registerförvaltningsmyndighet behandlar uppgifter i befolkningsdatasystemet eller andra uppgifter som han eller hon fått tillgång till med stöd av 52 eller 69 §. Bestämmelsen utgör emellertid ett cirkelresonemang och det kan inte anses att den utgör en uttrycklig bestämmelse om uppgiftssekretess, åtminstone inte entydigt.

I befolkningsdatalagen finns det enligt vad som anges ovan inga uttryckliga sekretessbestämmelser som avses i offentlighetslagen, utan rätten att ta del av uppgifter begränsas genom olika inskränkningar i rätten att lämna ut uppgifter. Tillämpningen av offentlighetslagens bestämmelser om utlämnande av uppgifter begränsas av huvudregeln i 28 § i befolkningsdatalagen. Där sägs det att de uppgifter som lämnas ut ur befolkningsdatasystemet ska vara nödvändiga för det ändamål för vilket de lämnas ut. Denna huvudregel kompletteras av särskilda förutsättningar i a 4 kap.

I praktiken har bestämmelsen i 77 § lämnat rum för tolkning beträffande i vilken mån uppgifterna i befolkningsdatasystemet är sekretessbelagda och vad en eventuell sekretess grundar sig på. Med avseende på både rättslägets tydlighet och den framtida regleringen om utlämnande av uppgifter finns det behov av att ompröva till vilken del det behövs separata bestämmelser om sekretess för uppgifterna i befolkningsdatasystemet.

Från informationshanteringssynpunkt gäller det att undersöka också regleringen om användning och utlämnande av uppgifter. Enligt 5 § 2 mom. i befolkningsdatalagen får Befolkningsregistercentralen och magistraterna använda uppgifterna i befolkningsdatasystemet för att fullgöra de uppgifter eller förpliktelser som de har enligt den lagen eller någon annan lag eller enligt bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av lag. Trots bestämmelsen föreskrivs det separat om rätten för

Befolkningsregistercentralen och magistraterna att ta del av uppgifterna i befolkningsdatasystemet. Denna dubbla reglering är vilseledande och onödigt komplicerad ur informationshanteringsperspektiv.

Regleringen om utlämnande av uppgifter behöver granskas också i ljuset av dataskyddsförordningen. För utförande av myndighetsuppgifter kan det ur befolkningsdatasystemet enligt 29 § 1 mom. i befolkningsdatalagen lämnas ut uppgifter som föreskrivs i lag eller i en förordning som utfärdats med stöd av lag och uppgifter som behövs för utförande av en arbetsuppgift, en åtgärd eller ett uppdrag som föreskrivs i eller med stöd av lag. Enligt en utredning som bifogats till den rapport som arbetsgruppen för utredande av behoven av att ändra lagstiftningen om informationshantering sammanställt föreskrivs det emellertid i 36 olika bestämmelser om rätten att ta del av uppgifter i befolkningsdatasystemet för utförande av myndighetsuppgifter. Det är möjligt att den detaljerade regleringen i befolkningsdatalagen till en del har lett till sådan dubbel reglering. Det gäller att bedöma huruvida regleringen kan förenklas i ljuset av dataskyddsförordningen.

Vidare gäller det att lägga märke till att enligt den arbetsgrupp som utredde behoven av att ändra lagstiftningen om informationshantering bör en myndighets rätt att ta del av sådana uppgifter i en annan myndighets register som inte föreskrivits vara sekretessbelagda grunda sig på allmänna lagar. Bestämmelsen i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen ger möjlighet att lämna ut uppgifter ur en myndighets personregister till en annan myndighet när uppgifterna behövs för utövning av denna andra myndighets lagstadgade uppdrag eller för utövning av offentlig makt, om det inte har föreskrivits att uppgifterna i personregistret är sekretessbelagda. Ur detta perspektiv behöver bestämmelserna i befolkningsdatalagen lättas upp i den utsträckning det enligt dataskyddsförordningen är möjligt.

Enligt den arbetsgrupp som utredde behoven av att ändra lagstiftningen om informationshantering är det också nödvändigt att förtydliga förfarandena för utlämnande av uppgifter. För att nämna ett exempel bör myndigheterna följa de allmänna bestämmelserna om informationshantering utan att en annan myndighet beslutar om det. När alla myndigheter direkt i lag, i samband med att lagstiftningen om informationshantering utvecklas, åläggs samma krav beträffande en informationssäker verksamhetsmiljö blir separata tillståndsbeslut onödiga. Eftersom regleringen om utnyttjande av basdatalager inte ändras i första etappen av den reform som rör informationshanteringen, är det för befolkningsdatalagens del för tidigt att helt och hållet frångå tillståndsförfarandet. Förfarandet kan emellertid lättas upp. I fortsättningen behövs ingen utredning om skydd av uppgifterna, om de bestämmelser om informationssäkerhet som finns i den allmänna lagen om informationshantering tillämpas på sökanden.

Ansvarsfördelning i samband med registerföring

Dataskyddsförordningen har förtydligat både den personuppgiftsansvariges ansvar och de gemensamt personuppgiftsansvarigas ställning. I lagstiftningen om magistraterna och Befolkningsregistercentralen föreskrivs det för närvarande i stor utsträckning om aktörernas gemensamma personuppgiftsansvar. Ändamålsenligheten hos denna reglering behöver skärskådas med avseende på både dataskyddsförordningen och ändringar av organisationsstrukturen.

Personuppgiftsansvariga för befolkningsdatasystemet är med stöd av 4 § i befolkningsdatalagen Befolkningsregistercentralen och magistraterna. Enligt 3 § i lagen om registerförvaltningen sköts i landskapet Åland de uppgifter som föreskrivs för magistraten av Statens ämbetsverk på Åland, om inte något annat föreskrivs särskilt. Det innebär att den nuvarande regleringen går att tolka så, att

ansvaret för registerföringen är gemensamt för Befolkningsregistercentralen, alla magistrater och Statens ämbetsverk på Åland. Med stöd av 22 § 7 mom. i befolkningsdatalagen kan Befolkningsregistercentralen dessutom komma överens med en kommun om att kommunen som registeransvarig ska svara för att registeranteckningar om tillägg, ändringar eller rättelser som gäller uppgifter om byggprojekt, byggnader, lägenheter och lokaler inom kommunen görs i befolkningsdatasystemet. Befolkningsregistercentralen har ingått avtal om ansvar för registerföring med 62 kommuner. I 4 § 2 mom. i befolkningsdatalagen föreskrivs det emellertid att Befolkningsregistercentralen ansvarar för den allmänna funktionsdugligheten, datatekniken, dataadministrationen och registerfunktionernas enhetlighet i fråga om det riksomfattande befolkningsdatasystem som drivs med hjälp av automatisk databehandling. Vidare har behörighetsfördelningen mellan magistraterna och Befolkningsregistercentralen preciserats i 4 § i befolkningsdatalagen i och med dataskyddsförordningens ikraftträdande. Som helhet betraktad är dock fördelningen av ansvaret för registerföring mellan de olika aktörerna en tolkningsfråga.

Motsvarande mångfald i registerföringen gäller också övriga register inom Befolkningsregistercentralens och magistraternas ansvarsområde. Registret över förmyndarskapsärenden förs med stöd av 64 § i lagen om förmyndarverksamhet av förmyndarmyndigheterna och Regionförvaltningsverket i Östra Finland. Förmyndarmyndigheter är enligt lagens 84 § magistraterna och i landskapet Åland länsstyrelsen, sedermera Statens ämbetsverk på Åland. Enligt 64 § i lagen om förmyndarverksamhet svarar förmyndarmyndigheten för uppdateringen av registret med avseende på de intressebevakaruppdrag som den utövar tillsyn över och för rättelse av registeruppgifter. Förmyndarmyndigheten beslutar också om utlämnande av uppgifter ur registret. Regionförvaltningsverket svarar för registrets allmänna funktioner och samordningen av dem.

De register som avses i lagen om vissa personregister vid magistraterna (57/2005) förs enligt lagens 2 § av magistraterna gemensamt. Varje magistrat ansvarar för de uppgifter som den infört i registren. Eftersom inget annat föreskrivs om saken kan också Statens ämbetsverk på Åland med stöd av 3 § i lagen om registerförvaltningen anses vara personuppgiftsansvarig för dessa register. Magistraterna och Statens ämbetsverk på Åland ska i egenskap av personuppgiftsansvariga sköta också sådana uppdrag som i praktiken förutsätter samarbete, t.ex. uppgörande av registerbeskrivningar (RP 123/2004 rd). Vidare ansvarar Regionförvaltningsverket i Östra Finland med stöd av en förordning för att registren fungerar tekniskt (statsrådets förordning om vissa personregister vid magistraterna), och på det verket tillämpas också det som i 32 § i personuppgiftslagen föreskrivs om den registeransvarige (personuppgiftsansvarige). Regleringen om vigselrättsregistret i lagen om vigselrätt motsvarar till sina väsentliga delar det som beskrivs här.

Lagstiftningsramen för registerföring är komplicerad och delvis mångtydig. I samband med organisationsreformen gäller det att försöka förenkla ansvarsförhållandena beträffande registerföring. Dessutom förutsätter det förtydligande av ansvarsförhållandena och förfarandena som följer av dataskyddsförordningen att ansvaret fastställs i fråga om sådana uppgifter som inte har blivit aktuella i den tidigare verksamheten.

(OBS! Resten av översättningen skickas genast när det är möjligt.)