

## 1 Målsättning och de viktigaste förslagen

### 1.1 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 avgörandep Praxis 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 utvecklingsenheters 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 produktivetsmål vid beslut om produktivetsfinansiering för e-tjänster, ärendehantering och arkivering. För att de produktivetsfördelar 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. Det föreslagna ämbetsverket 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. När lagstiftningen om register görs enhetlig kan onödiga reglering avvecklas och behandlingen av information vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och Statens ämbetsverk på Åland göras klarare. I ärvdabalken föreslås en ändring som gör det möjligt att övergå till ett elektroniskt förfarande vid fastställande av bouppteckningar. En egen organisationslag främjar också 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 verksamhets sätt 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 projektkunnandet.

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. Ansvar som registerförare för befolkningsdatasystemet och andra register koncentreras till en aktör, vilket 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 2020. 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 vigsselförrättare 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.

## **1.2 De viktigaste förslagen**

### ***1.2.1 Organisationsreform***

#### *Lag om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata*

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 en lag om myndighetens ställning och verksamhet upphävs också bland annat 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 som ska upphävas enligt förslag i regeringens proposition med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018 rd).

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata blir en riksomfattande myndighet inom den statliga centralförvaltningen och 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, registrering och styrkande av livshändelser samt rättsskyddstjänster. En del av myndighetens uppgifter grundar sig på lagstiftningen för justitieministeriets förvaltningsområde. 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.

### *Ändringar i registerbestämmelserna*

Befolkningsregistercentralen, magistraterna och Statens ämbetsverk på Åland för följande lagstadgade register: befolkningsdatasystemet, registret över förmynderskapsärenden, vigselrättsregistret, registret över äktenskapsförordsärenden, registret över ärenden som gäller samboförhållanden och registret över gåvoärenden. Bestämmelser om registren finns i befolkningsdatalagen, lagen om förmyndarverksamhet, lagen om vigselrätt och lagen om vissa personregister vid magistraterna. Enligt propositionen ska lagstiftningen om personregister – med undantag av befolkningsdatasystemet – samlas i den nya lagen om vissa personregister vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Lagen om vissa personregister vid magistraterna ska enligt förslaget upphävas. Det är motiverat att samla lagstiftningen för att göra behandlingen av informationen enhetligare och lagstiftningen klarare. Samtidigt ska lagstiftningen ses över så att regleringen av syftet med behandlingen, innehållet i informationen och utlämnande av information bättre motsvarar kraven i dataskyddsförordningen och de krav som den praktiska verksamheten ställer.

Enligt propositionen om ändring av befolkningsdatalagen samt den nya lagen om vissa personregister vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata i fortsättningen ensam vara personuppgiftsansvarig för dessa register. Statens ämbetsverk på Åland ska även i fortsättningen sköta de administrativa uppgifterna i samband med registren, men ämbetsverket ska inte ses som en personuppgiftsansvarig enligt dataskyddsförordningen. Den nuvarande författningsstrukturen är komplicerad och kan medföra oklarheter exempelvis om vilken aktör som ska svara för att den registrerades rättigheter genomförs. I gällande lagstiftning anges i regel antingen Befolkningsregistercentralen och magistraterna eller enbart magistraterna som ansvariga att föra register, men det är möjligt att tolka 3 § i lagen om registerförvaltningen så att även Statens ämbetsverk på Åland ses som registerförare. Ofta nämns Statens ämbetsverk på Åland emellertid inte uttryckligen ens i detaljmotiveringarna till bestämmelserna. Det är alltså i hög grad en tolkningsfråga om hänvisningen i 3 § i lagen om registerförvaltningen är avsedd att gälla också ställningen som registerförare. Detta är otillfredsställande särskilt i nuvarande situation där dataskyddsförordningen har preciserat såväl det ansvar som ankommer på den personuppgiftsansvarige som de gemensamt personuppgiftsansvarigas ställning.

När magistraternas och Befolkningsregistercentralens uppgifter sammanförs till en ny helhet i Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, är det ändamålsenligt med hänsyn till registerföringen att ansvarsfrågorna samtidigt klagörs. En modell med en personuppgiftsansvarig är såväl för denne som för tillsynsmyndigheten och den registrerade det klaraste alternativet. Det föreslås att ändringarna i befolkningsdatalagen genomförs så att Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata anges som personuppgiftsansvarig. Den ska i regel sköta alla åligganden som enligt data-

skyddsförordningen och dataskyddslagen ankommer på den personuppgiftsansvarige. I befolkningsdatalagen ska det likväl fortfarande föreskrivas att Statens ämbetsverk på Åland är behörigt att upprätthålla befolkningsdatasystemet och behandla uppgifter i systemet.

Ur dataskyddsförordningens synvinkel ska Statens ämbetsverk på Åland fungera som personuppgiftsbiträde till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Ämbetsverket ska enligt förslaget behandla data i befolkningsdatasystemet i enlighet med befolkningsdatalagen och övrig lagstiftning men också under iakttagande av närmare anvisningar från Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Om verket vore behörigt som upprätthållare av befolkningsdatasystemet, skulle det ändra verksamhetens karaktär jämfört med det renodlade relationen mellan en personuppgiftsansvarig och ett personuppgiftsbiträde. Statens ämbetsverk på Åland ska agera som en självständig myndighet i kraft av sin lagstadgade behörighet. Ämbetsverket ska i denna roll även fatta självständiga förvaltningsbeslut om att registrera och överlåta information.

Motsvarande lösning ska utnyttjas även enligt den nya lagen om vissa personregister vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. För sådan behandling av uppgifter som den lagen tillämpas på ska Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata svara i egenskap av personuppgiftsansvarig. Statens ämbetsverk på Åland ska likväl behålla sin behörighet att uppdatera och lämna ut uppgifter på motsvarande sätt som i dag. Ur dataskyddsförordningens synvinkel ska Statens ämbetsverk på Åland fungera som personuppgiftsbiträde till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Ämbetsverket ska likväl agera som en självständig myndighet i kraft av sin lagstadgade behörighet. Ämbetsverket ska i denna roll även fatta självständiga förvaltningsbeslut om att registrera och lämna ut information. Verket ska självständigt ansvara för de uppgifter som det för in i register.

En liknande fördelning av behörigheten mellan självständiga myndigheter har föreslagits även för andra sektorer. Till exempel innehåller regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om produktion av social- och hälsojänster (RP 52/2017 rd) förslag om ett register över serviceproducenter. Registret förs av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira och regionförvaltningsverken som samtliga ansvarar för de uppgifter som de för in i registret och för att utlämnande av uppgifter sker lagligt. Enligt förslaget ska Valvira dock ensam fungera som personuppgiftsansvarig.

#### *Övriga ändringar som föranleds av organisationsreformen*

Organisationsreformen föranleder också en del tekniska ändringar i lagar där det föreskrivs om Befolkningsregistercentralens, magistraternas eller magistraternas styrnings- och utvecklingsenhetens uppgifter eller delningen av behörigheten mellan olika ämbetsverk eller där dessa aktörer nämns av andra skäl. I en del av lagarna görs ändringar i befogenheterna som även innebär ändringar i innehållet i enskilda förfaranden. Ändringar föranleds också av att rollen och behörigheten för Statens ämbetsverk på Åland enligt förslaget ska grunda sig på separat lagstiftning och inte som nu på att ämbetsverket i Landskapet Åland sköter de uppgifter som föreskrivs för magistraten enligt 3 § i lagen om registerförvaltningen. I samband med de ändringar som föranleds av organisationsreformen görs även en del tekniska ändringar i enskilda lagar på grund av dataskyddsförordningen. Till de tekniska ändringarna hör också ändringar av hänvisningar till lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster och till sådan lagstiftning som ska koncentreras till lagen om vissa personregister vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

*[Den regeringsproposition som är på remiss innehåller inte alla lagförslag som gäller tekniska ändringar som föranleds av organisationsreformen. Se bilaga 2 till begäran om yttrande.]*

### **1.2.2 Övrig lagstiftning om register och informationshantering**

Ändringarna i befolkningsdatalagen har i fråga om registerföringen beskrivits ovan. Dessutom ändringar i befolkningsdatalagen som krävs på grund av reformen av informationshanteringen eller som främjar god informationshantering. Terminologin i befolkningsdatalagen görs klarare. Begreppet teknisk anslutning frångås. I stället ska det föreskrivas om behandling av information som sker med hjälp av ett gränssnitt, via en enkätanslutning eller på något annat sätt elektroniskt. Terminologin i lagen ska också preciseras i fråga om informationens tillförlitlighet och förstörandet av information.

Till följd av de bestämmelser som föreslås i den allmänna informationshanteringslagen ska även bestämmelserna om sätt och metoder att lämna ut uppgifter slopas i befolkningsdatalagen. De allmänna bestämmelserna, som till exempel föreskriver om att använda och öppna gränssnitt, ska i fortsättningen ingå den allmänna lagen, och det finns inte behov av särskilda bestämmelser för befolkningsdatasystemet. Emellertid ska möjligheten att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om intyg och utdrag finnas kvar.

Eftersom den allmänna informationshanteringslagen även innehåller allmänna bestämmelser om informationssäkerhet och skyddet av uppgifter, ska 26 och 44 § i befolkningsdatalagen ändras på motsvarande sätt. Av den som anmäler eller tar emot uppgifter ska det inte längre enligt dessa paragrafer krävas en redogörelse för hur uppgifterna kommer att skyddas, om den allmänna informationshanteringslagen tillämpas på dem. Den allmänna lagstiftningen ska säkerställa den nivå på skyddet av uppgifterna som behövs, och det är inte nödvändigt att kontrollera den särskilt. Ändringar förenklar förfarandet hos myndigheten. Särskilt ska det underlätta förfarandet när det är en annan myndighet som anmäler eller tar emot ut informationen. Detta främjar informationens rörlighet inom den offentliga förvaltningen.

Även i befolkningsdatalagen ska det finnas beredskap för ökande rörlighet för information. I 19 § ska det föreskrivas om kontroll av tillförlitligheten hos uppgifterna. För tydlighetens skull görs det enligt förslaget en ändring i paragrafen enligt vilken dokument inte behöver legaliseras om de fåtts direkt av en utländsk myndighet med hjälp av ett gränssnitt eller på något annat tillförlitligt elektroniskt sätt. Syftet med bestämmelsen är inte att göra det möjligt att i stor skala föra in uppgifter från utländska myndigheters register direkt i befolkningsdatasystemet. Villkoren för att uppgifter ska få antecknas ska även i fortsättningen uppfyllas. Avsikten är dock att säkerställa att den som anmäler uppgifter inte i onödan behöver skaffa en legaliserad fysisk handling från en utländsk myndighet om uppgifterna kan överföras elektroniskt på ett tillförlitligt sätt.

I propositionen ingår ett förslag om att bestämmelsen om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande i 77 § i befolkningsdatalagen ska upphävas. Det är fråga om en hänvisning till offentlighetslagen som inte behövs. Bestämmelsen har också lett till oklarhet när det gäller att tolka om bestämmelsen utvidgar tystnadsplikten gällande uppgifter som ingår i befolkningsdatasystemet jämfört med offentlighetslagen. Bestämmelserna om tystnadsplikt får inte utan grund bli huvudregler. I den mån det är nödvändigt att föreskriva utförligare än i offentlighetslagen om tystnadsplikten gällande uppgifter i befolkningsdatasystemet ska detta göras tydligt och med klar avgränsning. På behandlingen av uppgifterna ska likväl begränsningarna rörande utlämnande av uppgifter alltid tillämpas.

För att främja god informationshantering och klarare lagstiftning ska dessutom sådana bestämmelser i befolkningsdatalagen som blivit onödiga eller för detaljerade sedan dataskyddsförordningen trädde i kraft avskaffas.

I 29 § i befolkningsdatalagen föreskrivs det om utlämnande av uppgifter för domstols- och förvaltningsförfarande, för myndigheternas planerings- och utredningsuppdrag och för andra motsvarande myndighetsuppgifter. Enligt paragrafen utlämnas 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. Bestämmelsens utformning i två steg, där de uppgifter som föreskrivs i lag och de uppgifter som behövs för skötseln av en uppgift som föreskrivs i lag har specificerats, är onödig. Den kan också anses uppmuntra till detaljerad dubbel reglering av användningen av uppgifterna i befolkningsdatasystemet.

Behandlingen av uppgifter hos myndigheter ska i regel grunda sig på lag. Grunden för behandlingen utgörs av artikel 6.1 c (rättsliga förpliktelser) eller artikel 6.1 e (allmänt intresse eller myndighetsutövning) i dataskyddsförordningen. I det senare fallet kan behandlingen grunda sig på separat lagstiftning eller direkt på 4 § i dataskyddslagen. I situationer där det är fråga om myndighetsuppgifter bör det vara tillräckligt att myndigheten har en korrekt grund för behandlingen. Det är inte ändamålsenligt att villkoren för utlämnande av uppgifter ur befolkningsdatasystemet avviker från dessa villkor för behandling. I propositionen föreslås det att det ur befolkningsdatasystemet ska lämnas ut behövliga uppgifter för domstols- och förvaltningsförfarande, för myndigheternas planerings- och utredningsuppdrag och för andra motsvarande myndighetsuppgifter, när behandlingen grundar sig på artikel 6.1 c eller 6.1 e i dataskyddsförordningen. De allmänna förutsättningarna för utlämnande (28 § i befolkningsdatalagen) och övriga procedurbestämmelser i befolkningsdatalagen, ska fortfarande tillämpas på utlämnande av uppgifter. Syftet är att undvika ett läge där behandlingen av uppgifter hos en myndighet har en grund som står i samklang med dataskyddsförordningen och behandlingen är laggrundad men där Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata trots det särskilt ska bedöma möjligheten att lämna ut uppgifter enligt kriterier som avviker från dataskyddsförordningen. Ändringen främjar användningen av uppgifter i den offentliga förvaltningen och förebygger dubbel reglering.

I 31 § i befolkningsdatalagen föreskrivs det om utlämnande av uppgifter för finansierings- och försäkringsverksamhet och annan motsvarande verksamhet. Enligt 1 mom. får det för finansierings- och försäkringsverksamhet lämnas ut uppgifter som föreskrivs i en lag eller förordning, uppgifter som behövs för utförande av en arbetsuppgift, en åtgärd eller ett uppdrag som föreskrivs i en lag, en förordning eller en föreskrift och uppgifter som behövs för fullgörande av ett avtal som gäller ovan nämnda verksamhet och där den registrerade är part. I paragrafen föreskrivs det dessutom om uppgifter som behövs för åtgärder som avses i kreditupplysningslagen och lagen om indrivning av fordringar. I lagen anges särskilt vilka uppgifter som får lämnas ut.

Regleringen i paragrafen är mycket detaljerad, och om motsvarande sätt att närma sig frågan antogs generellt, skulle det leda till överlappande reglering. Därför blir det klarare om det i befolkningsdatalagen föreskrivs allmänt om utlämnande av uppgifter för lagstadgad behandling. Enligt förslaget får uppgifter som behövs för annan behandling än den som avses i 29 § lämnas ut ur befolkningsdatasystemet när behandlingen grundar sig på artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Den nya bestämmelsen utgör en klar grund för utlämnande i fall där en annan aktör än en som sköter en myndighetsuppgift utför lagstadgad behandling av uppgifter. I sådana fall är den grund för behandlingen som står i samklang med dataskyddsförordningen i regel inte oklar. De allmänna förutsättningarna

för utlämnande (28 § i befolkningsdatalagen) och övriga procedurbestämmelser i befolkningsdatalagen, ska fortfarande tillämpas på utlämnande av uppgifter.

I lagen om hemkommun föreslås en ändring genom vilken även registreringen av flyttningar mellan kommuner ska kunna göras direkt på grundval av en anmälan. Enligt gällande lag kan en flyttning antecknas direkt enligt en anmälan bara om flyttningen sker inom samma kommun. Målet är att öka graden av automation i behandlingen av flyttningsanmälningar. Användning av personalresurser för anteckning är onödigt i fall som är klara. Även i fortsättningen förutsätter registreringen att anteckningarna kan göras utan ytterligare uppgifter och att en felfri registrering av uppgifterna kan säkerställas genom tekniska kontroller. Noteras bör att personens hemkommun samtidigt ändras i befolkningsdatasystemet. Detta inverkar på personens rättigheter som invånare i kommunen. Det bör likväl också noteras att anteckningen i befolkningsdatasystemet de facto inte är bindande för andra myndigheter. Hemkommunen kan omprövas enligt 2 § i lagen om hemkommun. En persons hemkommun är den kommun där han eller hon bor. Personens egen uppfattning om vilken kommun som är hans eller hennes hemkommun är det primära, men om denna inte har kunnat utredas är hemkommunen den kommun till vilken personen ska anses ha den fastaste anknytningen med hänsyn till sitt boende, sina familjeförhållanden, sin utkomst och andra motsvarande omständigheter. Följaktligen äventyrar inte heller en automatisk ändring av den antecknade kommunen på grund av en flyttningsanmälan personens rättsskydd. Ett skriftligt beslut om hemkommunen utfärdas bara om den anteckning om hemkommun, bostad i hemkommunen eller folkbokföringskommun som magistraten gör avviker från det som personen uppgett, om en anteckning inte ens efter en begäran om ytterligare utredning har kunnat göras enligt personens önskan eller om anteckningen har gjorts på grundval av uppgifter från någon annan än den som flyttat eller dennes familjemedlemmar.

## **2 Propositionens konsekvenser**

### **2.1 Ekonomiska konsekvenser**

#### ***2.1.1 Konsekvenser för hushållen***

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

#### ***2.1.2 Konsekvenser för företag***

Inga direkta konsekvenser av propositionen för företag har identifierats. Ämbetsverket har rikstäckande behörighet, varför det 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.

#### ***2.1.3 Konsekvenser för den offentliga ekonomin***

När ämbetsverk och funktioner ska slås ihop uppstår kostnader såväl i beredningskedet som efter det att lagen trätt i kraft. Kostnaderna för sammanslagningen av Befolkningsregistercentralen, magistra-



terna och magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet beräknas åren 2018–2019 uppgå till sammanlagt ca 2,9 miljoner euro. Merparten av dessa kostnader (ca 1,8 miljoner euro) orsakas av sammanslagning eller revidering av datasystem 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 av bland annat 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 verksamhets sätt 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 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. Planeringen av ett projekt för digitalisering av dokument har inletts. Man är medveten om att digitaliseringen medför kostnader, men någon precis beräkning av dem har ännu inte kunnat göras. *[Preciseras efter remissbehandlingen när utredningsarbetet har kommit längre.]*

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 omkostnaderna för verksamheten.

Projektkostnaderna under 2018 täcks helt med de nuvarande ämbetsverkens befintliga anslag för omkostnaderna för verksamheten. I samband med behandlingen av budgeten för 2019 bedöms det till vilka delar sammanslagningen av ämbetsverken kräver extra finansiering. I planerna för de offentliga finanserna 2020–2023 fattas beslut om dimensioneringen av den eventuella extra finansiering som sammanslagningen kräver.

I samband med planen för de offentliga finanserna genomförs de överföringar av anslag som sammanslagningen förutsätter så att anslagen sammanförs i Befolkningsregistercentralens omkostnadsmoment (28.30.03).

Förutom anslagen för magistraternas och magistraternas styrnings- och utvecklingsenhets omkostnader ska ett anslag på 120 000 euro som motsvarar 2 årsverken överföras från KEHA-centrets omkostnader till Befolkningsregistercentralens omkostnadsmoment. KEHA-centret sköter för magistraternas räkning en del uppgifter som gäller underhåll av datateknik, elektroniska tjänster, ärendehantering och register.

Den största ekonomiska nyttan av sammanslagningen uppstår på lång sikt genom synergier som digitaliseringen men delvis också olika funktioner möjliggör. Storleken på kostnadsbesparingarna har inte kunnat beräknas i detta skede av beredningen.

Sammanslagningen av ämbetsverken och sammanläggningen av magistraternas funktioner i en rikstäckande funktion skapar förutsättningar för att uppgifterna ska kunna utföras mera kundorienterat, kostnadseffektivt och enhetligt. 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 klarare att sköta ärenden hos myndigheten. Det föreslagna ämbetsverket har som helhet möjlighet att effektivisera sin verksamhet genom att slå ihop förvaltnings- och stödfunktioner, sam använda resurser och införa rikstäckande serviceprocesser.

## **2.2 Konsekvenser för myndigheterna**

### ***2.2.1 Konsekvenser för relationerna mellan myndigheterna och för behandlingen av ärenden***

#### *Organisationsreformen*

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 information från 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 ministrierna samarbeta om styrningen av myndigheten. Justitieministeriets styrning av magistraterna har hittills i hög grad genomförts via magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet. 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 det 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 gäl-

lande 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 till exempel i huvudsak själv de klagomål gällande dess verksamhet som lämnats. Organiseringen av uppgifterna ska utredas 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 det nya ämbetsverket 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. Å andra sidan kan personresurser styras 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 ämbetsverkets 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 det att höra kunden personligen och att utreda frågor inte enbart skriftligt. 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 vårdplats 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 det riksomfattande ämbetsverket kommer sådana förfaranden att kunna genomföras i betydligt större omfattning och betydligt flexibla 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 avgörandepaxis blir enhetliga, vilket är viktigt med hänsyn till jämlikheten mellan medborgarna.

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 kommer att inverka på sökande av ändring i myndighetens beslut. En betydande del av magistraternas beslut omfattas av det omprövningsförfarande som avses i 7 a kap. i förvaltningslagen (434/2003). 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 vidta åtgärder för att centralisera behandlingen av omprövningsärenden. 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 behörighet 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 på förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda.

#### *Annan lagstiftning om register och informationshantering*

Propositionen innehåller också sådana förslag om ändring av befolkningsdatalagen som är oberoende av omorganiseringen av ämbetsverken. Syftet med dessa förslag är att bidra till en klarare lagstiftning och till att säkerställa att befolkningsdatalagen kommer att vara förenlig även med den allmänna informationshanteringslagen. Enligt förslaget ska den sökande inte behöva lämna en redogörelse för hur uppgifterna ska skyddas när den allmänna informationshanteringslagen tillämpas på behandlingen av den sökandes uppgifter. Ändringen gör regelbördan lättare. Eftersom kraven följer direkt av den allmänna lagen, är det inte nödvändigt att kontrollera att de uppfylls när befolkningsdata lämnas ut. Detta underlättar förfarandena vid utlämnande av information för såväl Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata som dess kunder. Befolkningsregistercentralen har bedömt att denna förenkling av förfarandet effektiviserar informationstjänsternas verksamhet. Förfarandet eliminerar onödigt arbete i synnerhet i situationer där kunden har lämnat utredningen felaktigt eller på ett avvikande sätt. För närvarande utreder en tjänsteman vid Befolkningsregistercentralen i sådana situationer frågan tillsammans med kunden.

Myndigheternas verksamhet effektiviseras också genom förslaget att ändra lagen om hemkommun så att även flyttningar mellan kommuner i fortsättningen ska kunna antecknas direkt i befolkningsdatasystemet utifrån anmälan. För detta ska det även framdeles krävas att anteckningarna kan göras utan ytterligare utredningar och att en felfri registrering av uppgifterna kan säkerställas genom tekniska kontroller. Ändringen gör det möjligt att registrera flyttningar automatiskt i större utsträckning än för närvarande. Ändringen eliminerar manuellt och utförande arbete hos myndigheten i fall där anteckningen kan göras utan tilläggsutredningar. Enligt en preliminär beräkning sparas sammanlagt ca 2,5 årsverken när registreringen av flyttningar mellan kommuner automatiseras i klara fall.

### 2.2.2 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-centret 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 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 verket 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 organiseras om. Enligt 4 § i lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är tjänstebenämningen för ämbetsverkets chef generaldirektör. Tjänstebenämningen för Befolkningsregistercentralens chef ändras när lagen om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata träder i kraft till generaldirektör. Vid omstrukturering av funktioner inom statsförvaltningen iakttas 2 kap. i statstjänstemannalagen (750/1994). 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-centret. 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. Om de uppgifter som hör till en tjänst ändras väsentligt i samband med en omstrukturering kan en ny tjänst

enligt 5 c § i tjänstemannalagen 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.

Ämbetsverkets uppgifter ska skötas på flera ställen i olika delar av Finland. Enligt propositionen fastställs ämbetsverkets organisation och verksamhetsställets placering i arbetsordningen. Ändringen har inte omedelbara effekter på antalet verksamhetsställen och deras placering när det gäller de funktioner som slås ihop. I det rikstäckande ämbetsverket kan skötseln av uppgifter likväl förläggas till verksamhetsställen där det finns resurser, och ämbetsverkets hela kompetensnätverk kan utnyttjas. I ämbetsverkets verksamhet och när ämbetsverket organiseras, kundservicen ordnas och vakanta tjänster tillsätts utreds möjligheterna att sköta uppgifter vid verksamhetsställen som inte finns i 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.

På personalens anställningsvillkor tillämpas vid förflyttningar som stöder sig på 5 a § i tjänstemannalagen 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-centret kommer myndighetens lönesystemsavtal 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 inom Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata kan behörighetsvillkor utfärdas genom förordning av statsrådet i kraft av bemyndigandet i 8 § 4 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994). Dessutom kan behörighetsvillkor som gäller språkkunskaper utfärdas genom förordning av statsrådet i kraft av 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 direktorstjänster som är direkt underställda generaldirektören. I propositionen ingår dessutom ett förslag till ändring av 7 § i statstjänstemannalagen, enligt vilket kravet på finskt medborgarskap ska gälla sådana tjänster som avses ovan även vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. I lagen om notarius publicus 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 (423/2003). 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 (424/2003) 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.

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 skötts 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 ämbetsverkets 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.

### **2.3 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 däremot inte identifierats.

## **2.4 Samhälleliga konsekvenser**

### **2.4.1 Konsekvenser för kunderna**

Sammanslagningen 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. Ett ärende kan i fortsättningen inledas vid vilken som helst enhet inom den rikstäckande myndigheten. 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 enheter som finns 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. Enligt 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 innebär inte att uppgifterna centraliseras till ett enda fysiskt verksamhetsställe. Digitaliseringen av ämbetsverkens funktioner skapar i själva verket förutsättningar för att sprida ut dem på 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 väcka sina ärenden vid vilket som helst av verksamhetsställena 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 väcker sitt ärende på grund av centralisering eller av någon annan orsak inte behandlar ärendet, överförs det 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 vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata 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 magistratens verksamhetsställe.

Reformen har positiva effekter på genomförandet av kundernas språkliga rättigheter. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är en rikstäckande tvåspråkig myndighet inom centralförvaltningen. 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.

När ämbetsverkens funktioner slås ihop kan det likväl tillfälligt försvaga tillgången till tjänster. 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.

#### ***2.4.2 Könsrelaterade konsekvenser, 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 utvecklingsenhets 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.

#### ***2.4.3 Konsekvenser för informationssamhället***

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata får en ny, enhetlig, rikstäckande organisation som möjliggör ett effektivare och verkningsfullare 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.

Då Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ges en klarare ställning som personuppgiftsansvarig, stärks dataskyddet och informationssäkerheten i befolkningsdatasystemet. Dessutom gör ändringen läget klarare ur den registrerades synvinkel. Den registrerades rättigheter kan genomföras bättre och effektivare i modellen med en huvudsaklig personuppgiftsansvarig än om ansvaret delas mellan Befolkningsregistercentralen och flera magistrater. Ur en enskild persons synvinkel är uppbygget klarare och förfarandena mera rätlinjiga. Ändringen antas även främja genomförandet av dataskyddsförordningen generellt, eftersom det nya ämbetsverket kan beakta ändrade dataskyddskrav när tidigare förfaranden ändras.

### **3 Beredningen av propositionen**

#### **3.1 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 iakttagas 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 inrättas den 1 januari 2020 och får rikstäckande behörighet. Samtidigt upphävs lagen om regionförvaltningsverken där det föreskrivs om magistraternas styrnings-, utvecklings- och tillsynsuppgifter.

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. Utredningsmannen 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
- Informationshantering
- Ärendehantering och arkivering
- Kommunikation

Befolkningsregistercentralen, magistraterna och magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet har bred representation i samtliga underarbetsgrupper. Dessutom är personalen representerad i samtliga arbetsgrupper med undantag av ledningens forum. Underarbetsgrupperna har tillsatt mindre grupper för att lösa särskilda frågor och kallat experter till sina möten för att utfrågas. I samband med beredningen har flera informationsmöten ordnats för personalen.

Regeringens proposition har beretts inom sammanslagningsprojektet. I detta sammanhang har sådana ändringar i lagstiftningen beretts, som är nödvändiga för organisationsreformen och sådana ändringar som rör materiella frågor och som på ett väsentligt sätt har samband med reformen. Sådana ändringar i förordningar som har nära samband med reformen har även beretts parallellt med denna proposition. På grund av det snäva tidsschemat för beredningen var det likväl inte möjligt att få beredningen av alla tekniska ändringar i lagstiftningen klar före remissbehandlingen. Under remissbehandlingen bereddes sådana lagändringar som endast gäller

- ändring av namnet på en organisation
- avskaffande av den reglering som gäller magistraternas regionala behörighet
- Komplettering av bestämmelser med Statens ämbetsverk på Åland när endast magistraten nämnts och Statens ämbetsverk på Åland har skött uppgiften i fråga med stöd av 3 § 2 mom. i lagen om registerförvaltningen

I remissbehandlingen ingick de lagförslag som gäller utfärdande av en ny lag, som har ett väsentligt samband med organisationsreformen eller behandlingen av information vid ämbetsverk eller som innehåller även andra än rent tekniska ändringar. Remissbehandlingen gällde också en bilaga med kortfattade beskrivningar av behoven att ändra sådana lagar som bereddes medan remissbehandlingen pågick. De lagförslag som innehåller endast tekniska ändringar bereddes under remissbehandlingen.

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.

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

De förslag i propositionen som gäller register och informationshantering och som inte har direkt samband med organisationsreformen har beretts vid finansministeriet. Beredningen har likväl utförts samtidigt som beredningen av organisationsreformen.

### **3.2 Remissyttranden och hur de har beaktats**

Regeringens proposition om reformen sändes på remiss den 4 juni 2018.

### **4 Samband med andra propositioner**

Propositionen har samband med förslaget till en allmän informationshanteringslag som ingår i regeringens proposition till riksdagen med förslag till allmän lag om informationshantering (RP xx/20xx rd). I propositionen föreslås paragrafer där det ingår hänvisningar till den allmänna informationshanteringslagen. Dock grundar sig en del av förslagen om att upphäva paragrafer i befolkningsdata-lagen på att frågorna i fortsättningen ska regleras heltäckande i den allmänna informationshanteringslagen.