

Asia: VN/35482/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Remissvar om utkastet till proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland

Justitieministeriet ber om utlåtanden om utkastet till en proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (i det följande MDB) tackar för möjligheten att lämna ett remissvar och anför följande.

1. Allmänna synpunkter

Propositionen innehåller flera förslag som är centrala med tanke på MDB:s verksamhet. Dessa gäller särskilt frågor som hänför sig till folkbokföring, personbeteckning, för- och efternamn samt fastställelse av juridiskt kön. Detsamma gäller förslagen om ändringar i identitetshandlingar, såsom en eventuell Åland-beteckning.

MDB och Statens ämbetsverk på Åland är med stöd av speciallagstiftning gemensamt personuppgiftsansvariga för flera register. Sådana är bland annat befolkningsdatasystemet, registret över äktenskapsförord och gåvoärenden, registret över förmynderskapsärenden, registret över vigselrätt, registret över samboförhållanden och registret över delägare i dödsbo. Förslaget förefaller inte ha omedelbara konsekvenser för registerföringen som sådan, men det är synnerligen viktigt att eventuella ändringar i behörighetsfördelningen görs som väl avvägda helheter och dessutom bedöms noggrant även ur ett informationshanterings-, dataskydds- och systemperspektiv.

2. Förslag om överföring av behörighet

Den föreslagna 28 § är betydligt mer omfattande än den motsvarande bestämmelsen i nuvarande självstyrelselag. I fråga om merparten av de behörighetsområden som föreslås höra under tillämpningsområdet för bestämmelsen, har det under beredningen av propositionen från åländsk sida framförts synpunkter som betonar vikten av att förvaltningen finns placerad fysiskt på Åland och att tjänsterna kan tillhandahållas på svenska.

Behörighetsområdena i bestämmelsen föreslås kunna bli föremål för överföring till lagtinget efter att det i varje enskilt fall har klarlagts att exempelvis europarätten eller andra internationella förpliktelser som binder Finland eller ändamålsenlighetsskäl inte ställer hinder för en överföring.

2.1 Personbeteckning

Även den gällande självstyrelselagen möjliggör att lagstiftningsbehörighet som gäller folkbokföring överförs till landskapet genom lag som stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Till denna del skulle den nya självstyrelselagen således inte medföra någon principiell förändring. En viktig och ur folkbokföringssynvinkel oändamålsenlig förändring är däremot att tilldelningen av personbeteckning föreslås skiljas från folkbokföringen, så att personbeteckningen även i fortsättningen skulle regleras genom rikslag. Enligt motiveringarna är syftet att trygga ett enhetligt system för personbeteckningar för personer som omfattas av folkbokföringen på Åland och i övriga Finland.

MDB fäster härvid uppmärksamhet vid att en sådan lösning i praktiken skulle leda till att behörigheten fördelas mellan två olika myndighetssystem. Om lagstiftningsbehörigheten i fråga om folkbokföring överförs till Åland, kommer ansvaret för det praktiska genomförandet av folkbokföringen ligga hos de åländska myndigheterna. Samtidigt skulle tilldelningen av personbeteckning kvarstå som en uppgift för rikets myndigheter, t.ex. nuvarande Statens ämbetsverk på Åland.

I flertalet serviceprocesser skulle detta i praktiken skapa situationer där en del av behörigheten ligger hos åländska myndigheter och en del hos rikets. Som exempel kan nämnas den första registreringen i befolkningsdatasystemet för en nyinflyttad utlänning: Där skulle den första kontakten ske hos en statlig myndighet, som skulle tilldela personbeteckning och registrera de nödvändiga personuppgifter som krävs för att skapa denna personbeteckning i befolkningsdatasystemet, dvs. namn, födelsedatum, kön och medborgarskap. Därefter skulle ansvaret övergå till de åländska myndigheterna, och registreringen av t.ex. adress, hemkommun, familjeförhållanden etc. skulle skötas av dem.

Problematiken kring hemkommun förtjänar också att nämnas. Hemkommunslagstiftningen nämns inte särskilt i bestämmelsen i 28 §, men MDB uppfattar att också behörigheten att lagstifta om rätten till hemkommun skulle ingå i vad som i 28 § 1 mom. 1 punkten avses med folkbokföring. Således skulle en behörighetsöverföring som gäller folkbokföringen också omfatta lagstiftningen om hemkommun. Men kan då tilldelning av personbeteckning längre basera sig på rätten till hemkommun? Det skulle uppenbarligen innebära att riksmyndigheten som beslutar om tilldelning av personbeteckning i så fall skulle vara bunden av den lagtingslag som reglerar rätten till hemkommun på Åland, vilket rent statsförfattningsrättsligt torde kunna uppfattas som bakvänt.

Ett annat exempel är behörigheten för fastställelse av juridiskt kön, som enligt förslaget också skulle kunna överföras till Åland med vanlig lag. I dagsläget innebär dock fastställelse av juridiskt kön alltid tilldelning av en ny personbeteckning som motsvarar det fastställda könet. Även om Ålands myndigheter skulle ha behörighet att fastställa juridiskt kön, skulle sedan tilldelningen av en ny personbeteckning behöva handläggas av en riksmyndighet för att kunna antecknas i befolkningsdatasystemet. Samma problematik skulle upprepas i situationer där korrigering av födelsedatum eller könsregistrering för nyfödda är aktuella. Däremot torde fall som gäller ändring av personbeteckning p.g.a. utomstående missbruk av personbeteckningen eller hot mot någons hälsa och trygghet i sin helhet kvarstå hos riksmyndigheterna.

Som det framgår av exemplen skulle sådan arbetsfördelning vara administrativt komplicerad och kunna leda till oklarheter särskilt för den enskilde i fråga om behörighetsförhållandena. Sannolikt skulle detta skapa ökad byråkrati och ineffektivitet.

Om en överföring av behörigheten enligt de bestämmelser som nu föreslås blir verklighet är det av yttersta vikt att den helhet som överförs avgränsas tydligt och att rikslagstiftningen och åländsk lagstiftning omsorgsfullt samordnas så att behörighetsgränserna blir tydliga och att den administrativa helheten fungerar konsekvent i praktiken.

Likväl är en sådan splittring av personal- och övriga resurser för folkbokföringen mellan Ålands och rikets myndigheter knappast ägnad att förbättra tillgången till folkbokföringsservice jämfört med nuläget, där Statens ämbetsverk på Åland har helhetsansvar för folkbokföringsservicen på Åland (med undantag av systemutvecklingen) och inte har några som helst problem att tillhandahålla service på svenska.

2.2 För- och efternamn

Också när det gäller för- och efternamn förutsätter en eventuell överföring av behörighet till Ålands lagting enligt MDB:s uppfattning särskilt omsorgsfull beredning. Med tanke på befolkningsdatasystemets funktion och en konsekvent tillämpning av lagen om för- och efternamn är det viktigt att namnpraxis i riket och på Åland förblir tillräckligt enhetlig. Namnuppgifter är

grundläggande personuppgifter som används i stor omfattning i myndigheternas verksamhet och i samhällets digitala tjänster.

I propositionen anges som grund för en överföring av behörigheten i frågor som gäller för- och efternamn att namnären den har ett nära samband med språk och kultur. I samband med en överföring skulle landskapet även få lagstiftningsbehörighet i vissa privaträttsliga frågor som närmast hör till rättsområdet. Detta gäller till exempel internationellt privaträttsliga verkningar som anknyter till erkännande på Åland av beslut om för- eller efternamn som fattats någon annanstans. Även utländska namn erkänns på ett sådant sätt att de vid behov antecknas i befolkningsdatasystemet.

Ur befolkningsdatasystemets perspektiv är det enligt MDB:s uppfattning viktigt att namnpraxis i riket och på Åland är i huvudsak enhetlig. Om bestämmelserna och praxis i namnären den i framtiden skulle avvika betydligt från varandra, kunde detta förutsätta ändringar i befolkningsdatasystemet och i andra system som används i namnären den. Sådana ändringar kan medföra kännbara kostnader för MDB. Skillnader i reglering och praxis skulle även kunna orsaka praktiska problem med tanke på att människor flyttar mellan Åland och det övriga Finland. Det är möjligt att en namnpraxis som godtas på Åland också skulle åberopas i riket. De åländska bestämmelserna och tillämpningspraxisen i namnären den skulle dessutom kunna få direkta konsekvenser för tillämpningen av den gällande lagen om för- och efternamn.

Enligt nuvarande reglering bedöms godkännandet av ett förnamn bland annat utifrån om det föreslagna förnamnet enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet redan används av fem levande personer av samma kön som namntagaren. Om till exempel en reglering eller praxis för godkännande av förnamn, som skiljer sig från rikets lag om för- och efternamn, skulle utvecklas på Åland, skulle detta kunna påverka tillämpningen av lagen om för- och efternamn även i riket. Det kan inte heller uteslutas att det uppstår situationer där kortvariga ändringar av hemkommun används i syfte att kringgå bestämmelser som tillämpas i riket, exempelvis bestämmelser om skydd för befintliga efternamn. En risk för det kunde föreligga om landskapslagstiftningen skulle vara mer tillåtande.

Här kan också noteras samma statsförfattningsrättsliga problematik som nämndes ovan vad gäller tilldelning av personbeteckning och hemkommun. Eftersom tilldelningen av en personbeteckning till en inflyttad utländsk medborgare förutsätter registrering av dennes namn, skulle den riksmyndighet som tilldelar personbeteckningen samtidigt behöva ta ställning till om personens namn kan godkännas på Åland och hur den ska registreras i befolkningsdatasystemet. Om då behörigheten för namnlagstiftning är överförd till Åland, innebär det här att riksmyndigheten i dessa fall blir skyldig att tillämpa en lagtingslag.

Enligt den föreslagna regleringen ska statsrådet och Ålands landskapsregering föra diskussioner och förhandlingar om vilka ekonomiska och administrativa konsekvenser en överföring av behörigheten

inom ett visst rättsområde har samt gemensamt utreda de rättsliga och andra konsekvenserna av överföringen. MDB anser att denna del av förslaget är mycket viktig för att konsekvenser av en eventuell behörighetsöverföring ska kunna bedömas realistiskt. Vid en eventuell överföring av behörigheten i namnären den måste både kostnadseffekter och andra problematiska frågor identifieras. Det skulle under alla omständigheter vara viktigt att reservera tillräckligt med tid och andra resurser för en genomgång av systemändringar och andra anpassningsåtgärder som en eventuell överföring förutsätter.

2.3 Sammanfattande synpunkter på behörighetsöverföringar

Arbetsgruppen föreslår att förutom folkbokföringsärenden, också förnamn och efternamn samt fastställelse av juridiskt kön ingår i förteckningen över sådana områden som vid en överenskommelse mellan riket och Åland kunde vara föremål för överföring till lagtingets lagstiftningsbehörighet. MDB har i princip inga skäl att motsätta sig en förstärkning av Ålands självstyrelse i dessa rättsområden.

Befolkningsdatasystemet är emellertid mycket starkt integrerat med ett stort antal olika register och system såväl inom den offentliga förvaltningen som inom den privata sektorn. Dessa kopplingar är av en helt annan omfattning än året 1993, när den nuvarande självstyrelselagen trädde i kraft.

Den utveckling som nu kan förutses kommer inte att minska dessa kopplingar. Till de aktuella utvecklingstrenderna kan särskilt nämnas den utvidgade användningen av Suomi.fi-tjänsterna, främst Meddelanden och Fullmakter, utvecklingen av den digitala plånboken samt införandet av delägarregistret för dödsbon.

Den rådande verkligheten och den utveckling som kan förutses medför att en överföring av behörigheten avseende folkbokföringen till Åland i praktiken skulle vara synnerligen svår att genomföra. MDB har naturligtvis inte för avsikt att begränsa självstyrelsens omfattning på Åland. Det är dock viktigt att beakta folkbokföringens omfattande beroenden till myndighetsverksamheten som helhet och i synnerhet till de digitala tjänsterna.

Om en överföring av lagstiftningsbehörigheten till Åland i frågor som gäller folkbokföringen även fortsättningsvis ska vara möjlig, MDB vill betona, att folkbokföringen utgör en funktionellt och rättsligt sammanhängande helhet, där bland annat tilldelningen av personbeteckning och upprätthållandet av befolkningsdatasystemet ingår som centrala delar. Därför anser MDB att en partiell överföring av folkbokföringen inte är ändamålsenlig. Tilldelningen av personbeteckning bör inte lämnas utanför en eventuell överföring.

MDB fäster dessutom uppmärksamhet vid att regleringen om för- och efternamn samt fastställelse av juridiskt kön är nära kopplad till folkbokföringen och befolkningsdatasystemet. Att skilja dessa uppgifter från folkbokföringen är inte motiverat. Om sådan behörighet överförs till Åland, vore det mest ändamålsenligt att på motsvarande sätt överföra den behörighet som hänför sig till folkbokföringen som en helhet. MDB betonar att en uppdelning av dessa uppgiftshelheter i praktiken skulle vara mycket svår att genomföra och skulle medföra betydande kostnader. Vid eventuella ändringar bör det säkerställas att systemet förblir tydligt samt att dess funktion är hanterbar, effektiv och felfri.

Mot denna bakgrund föreslår MDB att de nuvarande punkterna 1 och 2 i 28 § 1 mom. i lagförslaget slås samman till en enda punkt, för att betona att de utgör en helhet som inte bör spjälkas upp vid en eventuell behörighetsöverföring, och att undantaget för tilldelning av personbeteckningar stryks, alternativt att det klargörs i förslagets motiveringar att det inte nödvändigtvis avses likadana personbeteckningar som i riket. MDB föreslår också att begreppet "folkbokföring" i lagtexten förtydligas till "folkbokföring och hemkommun", alternativt att det tydligt i förslagets detaljmotiveringar anges att begreppet "folkbokföring" också innefattar hemkommunslagstiftningen.

3. Befogenhetsöverföringar och certifikat

Det är inte enbart en nationell fråga, om de personuppgifter som ingår i befolkningsdatasystemet är korrekta och tillförlitliga. MDB använder uppgifter ur befolkningsdatasystemet vid utfärdandet av t.ex. medborgarcertifikat för identitetskort. I fortsättningen kommer MDB även att registrera uppgifter i attributsintyg utifrån de uppgifter som polisen, med hjälp av uppgifter ur befolkningsdatasystemet, har antecknat i sitt system för identitetskort och pass. EU:s så kallade eidas-regelverk, inklusive dess olika genomförandeförordningar, ställer krav på certifikatens och attributsintygets innehåll och tillförlitlighet. Om uppgifterna i befolkningsdatasystemet innehåller fel, ansvarar MDB som utfärdare av certifikatet för fel som införs i certifikatet. MDB:s ansvar begränsas inte av att den felaktiga uppgift som införts i certifikatet eller attributintyget har registrerats i befolkningsdatasystemet av en åländsk myndighet med stöd av den lagstiftningsbehörighet som enligt den föreslagna 28 § har överförts.

MDB anser därför att det är viktigt att de eventuella konsekvenserna av en överföring av lagstiftningsbehörighet för korrektheten och tillförlitligheten hos uppgifterna i befolkningsdatasystemet bedöms på ett heltäckande sätt i samband med en sådan överföring. I samband med en eventuell överföring bör det dessutom säkerställas genom loggning och andra nödvändiga arrangemang, att de behandlingsåtgärder som vidtas i fråga om uppgifter i befolkningsdatasystemet kan granskas i efterhand.

4. MDBs ansvar för informationssystem

Enligt 3 § 4 mom. i lagen om MDB (304/2019) ansvarar MDB tillsammans med Statens ämbetsverk på Åland för att tillgången till de statliga tjänster som avses i 1 mom. 4 punkten ordnas på ett resultatrikt sätt i landskapet Åland. MDB ansvarar särskilt för funktionen och utvecklingen av de informationssystem som används vid produktionen av tjänsterna samt för elektronisk kommunikation, ärendehantering och arkivering. Automatiserat beslutsfattande utgör en fast del av dessa informationssystem.

De uppgifter som avses i 3 § 1 mom. 4 punkten i lagen om MDB omfattar upprätthållande av befolkningsuppgifter samt tjänster som gäller livshändelser. Till dessa hör även för- och efternamnsärenden som en del av tjänstehelheten.

Om lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller folkbokföring, för- och efternamn samt fastställelse av juridiskt kön överförs till Åland, bör man noggrant bedöma vilka konkreta konsekvenser detta har för användningen av ärendehanteringssystem, behandlingen av uppgifter, registerföringen, dataskyddet samt ansvaret för underhåll och utveckling av systemen. Eftersom flera ärendegrupper inom MDB verksamhetsområde behandlas i samma system, skulle en eventuell särlösning för Åland förutsätta exakt reglering och en funktionell samordning av myndigheternas ansvar.

MDB vill i detta sammanhang även lyfta fram frågan om kostnader. Eventuella särlösningar för Ålands folkbokföring medför kostnader för utveckling av informationssystem samt kostnader för löpande underhåll för MDB. Dessa kostnader bör täckas genom motsvarande ökning av myndighetens omkostnadsanslag.

5. Åland-beteckning i identitetshandlingar

Enligt 46 § 4 punkten i förslaget ska ordet "Åland" ingå i pass och identitetshandlingar som på Åland utfärdas för den som har hembygdsrätt. I den gällande självstyrelselagen finns en motsvarande bestämmelse beträffande pass. I fråga om andra identitetshandlingar är bestämmelsen däremot ny. Enligt motiveringen till bestämmelsen ska den även tillämpas på andra jämförbara identitetsbevis, såsom ett digitalt identitetsbevis som ersätter sådana handlingar. Av motiveringen framgår emellertid inte vilka identitetshandlingar som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. MDB anser att bestämmelsen under inga omständigheter kan anses omfatta elektroniska certifikat.

Åländsk hembygdsrätt kan gå förlorad om en person stadigvarande utflyttat från Åland för en period som överstiger fem år. Mot denna bakgrund framstår det som principiellt tveksamt att i ett elektroniskt certifikat anteckna en uppgift som hembygdsrätten, som kan förändras över tid och som inte är nödvändig för personens identifiering. Enligt allmänna principer för digital förvaltning bör uppgiften i stället vara verifierbar genom ett offentligt tillförlitligt myndighetsregister som utgör den primära och aktuella informationskällan och som tillhandahåller uppgiften via ett tekniskt gränssnitt. Sådana uppgifter borde inte införas i statiska elektroniska bevis som inte uppdateras. Eftersom

aktuella uppgifter om personer med hembygdsrätt redan finns i hembygdsregistret, är det oklart varför samma uppgifter även skulle behöva lagras i ett oföränderligt elektroniskt certifikat.

MDB vill dessutom framhålla att EU-regleringen och den nationella beredningen av regleringen om den europeiska digitala identitetsplånboken pågår för närvarande. Detta gäller bland annat förordning (EU) 2024/1183 och dess genomförandeakter samt den nationella propositionen RP 17/2026. Alla krav och konsekvenser är därför inte heller till denna del ännu kända.

Regleringen om den europeiska digitala identitetsplånboken omfattar även digitala identitetshandlingar och personidentifieringsuppgifter, så kallade PID-uppgifter (PID, Person Identification Data), framför allt handlingar och intyg som styrker identitet. Det är därför möjligt att det föreslagna införandet av en Åland-beteckning i identitetshandlingar kan få konsekvenser även i förhållande till denna reglering. MDB anser att dessa konsekvenser måste bedömas närmare i den fortsatta beredningen. Vid ett eventuellt införande bör även behovet av en övergångsperiod övervägas.

6. Sammanfattning

MDB understöder målet att modernisera och förtydliga självstyrelsesystemet för Åland. MDB anser det positivt att propositionen syftar till att skapa tydligare strukturer för behörighetsfördelningen och samarbetet mellan riket och Åland, men vill framhålla att det inte är ändamålsenligt att göra detta på ett sätt som splittrar ansvaret för folkbokföringsrelaterade uppgifter på flera aktörer.

MDB anser att ovan nämnda frågor bör utredas omsorgsfullt i den fortsatta beredningen. Detta är nödvändigt för att säkerställa att eventuella ändringar kan genomföras rättssäkert, administrativt tydligt och utan att äventyra befolkningsdatasystemets eller andra riksomfattande informationssystemers funktion. Om de ändringar som föreslås genomförs, bör det säkerställas att de kostnader som ändringen medför Ålands landskapsregering eller finska staten, står i rimlig proportion i förhållande till de mål som eftersträvas.

Salovaara Timo
Digi- ja väestötietovirasto

Fröberg Vesa

