



25.8.2014

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntö VM065:00/2012 8.5.2014

VÄESTÖREKISTERIKESKUKSEN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KUNTALAIN MUUTTAMISESTA

Yleistä

Väestörekisterikeskus pitää esitystä kuntalain muuttamiseksi ja siinä ehdotettuja muutoksia pääsääntöisesti nykyistä kehitystä tukevana. Väestörekisterikeskus näkee hyvänä asiana sen, että kuntalakia selkeytetään.

Kuntavaalien sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevat uudistukset Väestörekisterikeskus kokee tarkkaa suunnittelua vaativina tehtävinä.

Kunnan tehtävät, järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen (7-9 §)

Esityksen mukaan järjestämis- ja tuottamisvastuun määrittelyllä pyritään selkeyttämään sitä, miten päätösvalta jakautuu kuntien yhteistoiminnassa sekä miten vastuujako määräytyy kunnan viranomaisten ja palvelun tuottajan välillä, jos kunta hankkii palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Väestörekisterikeskus näkee hyvänä asiana sen, että esityksessä selkeytetään järjestämis- ja tuottamisvastuun määrittelyä sekä erityisen hyvänä vastuujon selkeyttämistä kunnan viranomaisten ja palvelun tuottajan välillä. Kuntakentän monet eri mahdolliset tavat järjestää palveluja ovat jossain määrin olleet haastavia Väestörekisterikeskukselle tietojen luovutuksen kannalta, sillä erilaisiin tapauksiin on jouduttu luomaan ja soveltamaan erilaisia linjauksia ja periaatteita, mikä on osaltaan aiheuttanut sekaannuksia kuntasektoreilla. Esimerkkinä tästä tietojen luovutus kuntien omistamille osakeyhtiöille.

Kuntavaalien ajankohdan muuttamisesta (15 §)

Nyt voimassa olevaa kuntalakia vastaten lausuttavassa olevassa uudessa kuntalaissa säädettäisiin kuntavaaleista so. kunnassa ylintä päätösvaltaa käyttävän valtuuston jäsenten vaaleista.

Väestörekisterikeskus on yksi vaalien toimeenpanosta vastaavista viranomaisista ja sen keskeisiin tehtäviin kuuluu vaalilain (714/1998) nojalla vaalien äänioikeusrekisterin perustaminen ja ylläpito yhdessä maistraattien kanssa, äänestyspaikkarekisterin ylläpito yh-





25.8.2014

dessä kuntien kanssa (rekisterinpitäjätehtävät) sekä em. rekisterien tietoihin perustuvien ilmoituskorttien lähettäminen äänioikeutetuille. Perustuslain, vaalilain ja niitä täydentävät kuntalain säädökset mm. äänioikeudesta on huomioitava vaalien toimeenpanossa käytettävissä VRK:n tietojärjestelmissä ja prosesseissa.

Esitykseen sisältyvä valtuuston toimikauden alkamisen ja siitä riippuvaisen kuntavaalien ajankohdan siirtämisen vaikutus äänioikeusrekisterin perustamiselle sekä kunnan äänestysaluejakoa koskevien tietojen ylläpidolle ja hyödyntämiselle niissä tapauksissa, kun vaaleissa valittavana on tulevassa vuodenvaihteessa toteutuvassa kuntaliitoksessa perustettavan uuden tai laajentuvan kunnan valtuusto, ovat tässä vaiheessa vielä osin epäselvät, koska lausunnon valmistelun yhteydessä ei ollut mahdollista tehdä yksityiskohtaista työnkulku- ja aikataulusuunnittelua mahdollisten loogisten ongelmien ja niiden ratkaisuna olevien tietojärjestelmämuutosten tunnistamiseksi. Todennäköisin vaihtoehto on, että vaalien ajankohdan siirto on hallittavissa vakiintuneiden prosessien ja tietojenkäsittelytehtävien aikataulua tarkistamalla. Tarkemman suunnittelun yhteydessä voi kuitenkin ilmetä tarve kustannuksia aiheuttaville tietojärjestelmämuutoksille, jotka ovat todennäköisesti muutamien kymmenien tuhansien eurojen luokkaa, arviona esitetään tässä lausunnossa 30.000 euron summa.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevat ehdotukset (5 luku)

Ääni- ja äänestys oikeuden laajentaminen Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa oleville henkilöille ja näiden perheenjäsenille, vaikka heillä ei olisi kotikuntaa Suomessa, edellyttää muutoksia Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmään, koska äänioikeuden määräytymisen perusteet on oltava selvittävissä väestötietojärjestelmästä perustettaessa vaalien äänioikeusrekisteri (tai kansanäänestyksen toimittamisessa käytettävä äänestäjäluettelo) automaattisen tietojenkäsittelyn keinoin. Toisin sanoen, väestötietojärjestelmään on toteutettava valmius rekisteröidä henkilölle tieto siitä, että tämä on kansainvälisen järjestön palveluksessa oleva henkilö tai tällaisen perheenjäsen, joka on erikseen ilmoittanut haluavansa käyttää äänioikeuttaan kuntavaaleissa. Kuntavaalien äänioikeutta koskevan 20 §:n 2 momentissa mainittu tällaisen henkilön äänioikeuskunta olisi myös uusi väestötietojärjestelmään rekisteröitävä tieto.

Näiden äänioikeuden erityisperusteiden rekisteröinnin edellyttämien tietojärjestelmämuutosten toteuttamiskustannus on arviolta 70.000 euroa. Kyseisiä tietojärjestelmämuutoksia ei ehditty tekemään europarlamenttivaaleihin, joissa vastaava hyvin nopealla aikataululla valmisteltu säädös tuli sovellettavaksi ilman siirtymäaikaa, jolloin asia jouduttiin hallinnoimaan kertakäyttöluontoisin manuaalisin menettelyin, joita on kuvattu lausuttavana olevassa esityksessä mm. sivulla 131. Kyseinen manuaalinen menettely ei kuitenkaan mahdollista kohderyhmään kuuluvien henkilöiden äänioikeutetuksi rekisteröitymistä koskevien tietojen käyttämistä seuraavaksi toimitettavien vaalien yhteydessä riittävän luotettavasti, ja se tulisi vääjäämättä johtamaan äänioikeuden rekisteröimättä jäämiseen, mikä ei ole mahdollinen vaihtoehto, vaan äänioikeuden perusteet on näissäkin sinänsä harvinaisissa erikoistapauksessa talletettava pysyvää käyttöä varten väestötietojärjestelmään. Kyseisiä henkilöitä ei voida edellyttää ilmoittamaan erikseen halukkuudestaan käyttää äänioikeuttaan jokaista toimitettavaa vaalia varten, vaan kerran tehdyn ilmoittautumisen tulee olla voimassa kaikissa tulevissa kuntavaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä. Tämän edellyttämät järjestelmämuutokset on välttämätöntä toteuttaa ennen kuin seuraavien kuntavaalien toimittaminen alkaa.



25.8.2014

Kunnallisen kansanäänestyksen äänestäjaluettelon valmistaminen äänestysaluekohtaisesti edellyttää vähäistä tarkistusta tähän tarkoitukseen käytettävään tietokoneohjelmaan. Tarkistuksen toteutus edellyttäisi kuitenkin, että esitettävän uuden kuntalain 21 §:n 2 momentissa otetaan yksiselitteisesti kantaa siihen erityistapaukseen, että kunnan osa-aluetta koskeva kansanäänestys toimitetaan sellaisella äänestysalueella, joka on se kunnan äänestysalue, joka on valtuuston päätöksen mukaisesti myös niiden kunnan äänioikeutettujen äänestysalue, joita ei ole merkitty asuvaksi millään kiinteistöllä (VaaliL 8 §); eli ovatko kyseiset asunnottomat tai esim. kunnan ulkopuolellakin oleviin laitoksiin sijoitetut kuntalaiset äänioikeutettuja kyseisellä äänestysalueella toimitettavassa kansanäänestyksessä. Sanamuoto, joka ei jättäisi tilaa minkäänlaiselle tulkinnalle, olisi: "...vain henkilöllä, jonka *kotikuntalaissa tarkoitettu* asuinpaikka on asianomaisella kunnan osa-alueella sijaitsevalla kiinteistöllä"; tarkoittaen siis sitä, että asunnottomilla ym. ei olisi äänioikeutta ao. äänestysalueella toimitettavassa kunnan osa-aluetta koskevassa kansanäänestyksessä.

Kunnalle säädettävä velvoite nuorisovaltuuston asettamisesta tulee lisäämään Väestörekisterikeskukselle osoitettuja pyyntöjä nuorisovaltuustovaalien äänestysioikeutettujen tietojen luovuttamisesta kunnan käyttöön. Tähän on olemassa vakiintuneet ja luotettavat menettelyt sekä käyttöoikeuslupien että varsinaisen tietotoimituksen osalta, ja odotettavissa oleva kysynnän lisääntyminen pystytään hoitamaan ongelmitta, mikäli Väestörekisterikeskuksen toimintakyky turvataan takaamalla riittävät henkilöresurssit. Nuorisovaltuustovaalien äänestysioikeutettujen tietojen luovuttaminen on omakustannusperiaatteen mukaisesti hinnoiteltua maksullista palvelutoimintaa ja kustannus on kunnan koosta riippuen 600 – joitakin tuhansia euroja.

Lausuttavana olevassa HE-luonnoksessa viitataan valmisteilla olevaan uuteen kunnallisia kansanäänestyksiä koskevaan nk. menettelylakiin, eli suunnitelmiin järjestää kansanäänestyksiä myös vaalien yhteydessä ja sähköisesti. Tämän erillisen valmistelun puitteissa suunnitelluilla muutoksilla olisi merkittäviäkin työmääriä ja kustannuksia lisääviä vaikutuksia Väestörekisterikeskukselle, jonka tehtävänä on tuottaa kunnallisen kansanäänestyksen toimittamisessa käytettävät äänestysioikeutettujen luettelot. Koska kysymyksessä on erillinen valmistelu, jonka tulokset tulevat erikseen lausuttavaksi, ei vaikutuksia ole tässä yhteydessä tarpeen enempää käsitellä.

Kuntien yhteistoiminta (8 luku)

Esityksen mukaan tavoitteena on yhteistoimintamuotoja koskevan sääntelyn selkeyttäminen ja nykyisten, käytännössä muotoutuneiden mallien tuominen esille laissa.

Väestörekisterikeskuksen mukaan on hyvä asia, että käytännössä muotoutuneita malleja tuodaan esille lakiin, ja yhteistoimintamuotoja koskevaa lainsäädäntöä selkeytetään. Väestörekisterikeskus uskoo tämän myös selkeyttävän kuntien tietopalveluiden hoitamista Väestörekisterikeskuksessa.

Kunnan toiminta markkinoilla (15 luku)

Väestörekisterikeskus näkee hyvänä asiana sen, että kunnan toiminta markkinoilla on määritelty selkeästi omaksi luvukseen kuntalain kokonaisuudistusta koskevassa esityksessä. Uudistus tukee jo aiemmin tehtyä kuntalain muutosta (626/2013), jossa kunnat veloitettiin yhtiöittämään tietyt kriteerit täyttävät toiminnat vuoden 2014 loppuun mennessä. Jo aiempi muutos selkeytti Väestörekisterikeskuksen tietopalvelua kunnille, ja nyt



25.8.2014

esitetty muutos jatkaa selkeyttämistä sekä tulee hieman helpottamaan Väestörekisterikeskuksen tietopalvelua kunnille.

Lakiluonnoksen rakenne

Väestörekisterikeskus näkee, että esityksen mukainen kuntalaki tulee olemaan selkeämpi ja helppo lukuisempi kuin vielä voimassa oleva laki.

Muita huomioita

Väestörekisterikeskus kiinnittää huomiota siihen, että vielä voimassa oleva kuntalaki sekä kuntalain kokonaisuudistusta koskeva esitys jättävät vielä haasteellisuutta tietojen luovutukseen väestötietojärjestelmästä. Esimerkkinä tästä kuntien perustamat osakeyhtiöt. Osa kunnista on luultavasti ollut siinä käsityksessä osakeyhtiötä perustaessaan, että kunnan omistamalla osakeyhtiöllä voisi olla samanlaiset mahdollisuudet saada tietoja väestötietojärjestelmästä kuin itse kunnalla. Väestörekisterikeskuksella ei kuitenkaan ole voimassaolevasta lainsäädännöstä johtuen mahdollisuutta myöntää kuntien omistamille osakeyhtiöille lupaa saada tietoja yhtä laajasti kuin kunnalle viranomaisena, esimerkkinä tästä henkilötunnuksen luovuttaminen. Kuntien omistamiin osakeyhtiöihin sovelletaan osakeyhtiöitä koskevaa lainsäädäntöä. Väestörekisterikeskus ehdottaa, että kuntien tietoisuutta tästä voidaan lisätä tiedottamisen keinoin.

Väestörekisterikeskus kiinnittää huomiota myös esityksessä käytettyyn osa-alue termiin. Esityksen kunnallista kansanäänestystä koskevasta osasta käy ilmi, että osa-alueella tarkoitetaan siinä kohtaa yhtä tai useampaa vaalilaissa tarkoitettua äänestysaluetta. Äänestysalue tieto on jatkossakin väestötietojärjestelmässä. Muiden esityksen kohtien kohdalla ei ole selvää miten on tarkoitus määritellä käytännössä osa-alue. Väestörekisterikeskus on ehdottanut kunnan osa-alue tiedon poistamista väestötietojärjestelmän tiedoista. Asiaa koskeva väestötietojärjestelmästä annetun asetuksen (128/2010) muuttaminen on vireillä. Asetusmuutoksen voimaantulo ajankodaksi ja tiedon väestötietojärjestelmästä poistamisen ajankohdaksi Väestörekisterikeskus on ehdottanut marraskuun 10. päivää 2014. Väestörekisterikeskus korostaa, ettei mahdollisen poiston jälkeen väestötietojärjestelmää voida käyttää apuna kunnan osa-alue ja sen asukkaita tai väkilukua määriteltäessä, vaan kyseiset analyysit on tehtävä kuntien omien tietojärjestelmien puitteissa; mikä on jo vakiintunut käytäntö.

Väestörekisterikeskus haluaa myös tuoda esiin seuraavan asian väestötietojärjestelmän äidinkieli tiedosta. Kunnan yksi- ja kaksikielisyys lasketaan väestötietojärjestelmään kunnan asukkailla merkittyjen äidinkieli tietojen perusteella. Merkityksellistä tässä laskennassa on ennen kaikkea kuinka suuri osuus kunnan asukkaista on äidinkieleltään suomen- tai ruotsinkielisiä. Henkilö voi ilmoittaa ja siten myös muuttaa äidinkieliensä väestötietojärjestelmään ilman, että maistraatti tutkisi, onko henkilö tosiasiaa äidinkieleltään suomen- tai ruotsinkielinen. Ilmoitusmenettely perustuu väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 13 §:n 20 kohtaan.



25.8.2014

Lisätietoja voi tiedustella johtaja Timo Salovaaralta (puh. 0295 535 303, timo.salovaara@vrk.fi) tai palvelupäällikkö Kristiina Kaivoselta (puh. 0295 535 231, kristiina.kaivonen@vrk.fi).

Ylijohtaja

Hannu Luntiala

Yksikön johtajan sijainen

Päivi Pösö