



20.8.2018

Diaarinumero
H 329/18

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 4.6.2018, VM082:00/2018 ja VM/1143/03.01.00/2018

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTOA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ LAEIKSI ERÄIDEN REKISTERIHALLINTOA KOSKEVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Valtiovarainministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden antaa lausunto otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavan:

1 Yleistä

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Digi- ja väestötietovirastosta, minkä lisäksi ehdotukseen sisältyy eräitä muita uusia lakeja sekä useita lainmuutosehdotuksia. Uusi keskusvirasto perustettaisiin yhdistämällä Väestörekisterikeskuksen, maistraattien sekä Itä-Suomen aluehallintoviraston tehtävät uudeksi kokonaisuudeksi Väestörekisterikeskukseen, jonka nimi samalla muutettaisiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta merkittävin muutettavaksi ehdotetuista laeista on väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettu laki (661/2009).

Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriössä valmistellaan erikseen yleislakia julkisen hallinnon tietohallinnosta. Mainittuun valmisteilla olevaan lakiin viitataan useissa kohdin ehdotusta perusteluna sille, miksi jostakin asiasta ei ole tarpeen säätää enää tai sääntelyä voidaan muuttaa. *Koska tuota ehdotusta ei ole lausunnonantajien käytettävissä, nyt käsillä olevaa ehdotusta on ollut vaikea arvioida kaikilta muutettaviksi ehdotetuilta osin.*

2 Laki Digi- ja väestötietovirastosta

Ehdotettavassa laissa käytetään eräitä varsin poikkeuksellisia käsitteitä, kuten ”elämäntapahtuma” ja ”oikeusturvapalvelu”. Ehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan virasto muun ohella tarjoaisi ”palveluja asiakkaiden elämäntapahtumiin” ja 2 §:n 1 momentin mukaan virasto hoitaisi sille erikseen säädettyjä tehtäviä, kuten momentin 4 kohdan mukaan ”elämäntapahtumien rekisteröintiä, vahvistamista ja oikeusturvapalveluita”.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

Ehdotuksen perustelujen (s. 37) mukaan elämäntapahtumilla tarkoitettaisiin ”henkilön syntymästä kuolemaan ulottuvan elinkaaren erilaisia vaiheita, muutoksia tai tilanteita – esimerkiksi perheen perustamista, asuinpaikan vaihtamista, maahanmuuttoa tai edunvalvontaa”. Lakiehdotuksen 4 §:n perusteluissa (s. 38) tuodaan esille, että edellä mainitussa kohdassa viitattaisiin maistraateilta siirtyviin rekisterihallinnon paikallisviranomaisen tehtäviin, joista säädetään erityisesti muutettavaksi ehdotetussa Väestörekisterikeskuksen tietojen käsittelystä ja varmennepalveluista annetussa laissa, kotikuntalaissa, nimilaissa, isyyslaissa, tulevassa äitiyslaissa ja lastensuojelulaissa. Tehtäväkokonaisuuteen kuuluisivat lisäksi ne holhousviranomaisen tehtävät, jotka hoidettaisiin uudessa virastossa.

Oikeusturvapalveluiksi ehdotuksen perusteluissa (s. 7) mainitaan vain kuluttajaneuvonta. Perustelujen mukaan kuluttajaneuvonta on oikeusturvapalvelu, joka toteutetaan valtakunnallisena palveluna ja sitä annetaan kaikissa yhdeksässä maistraatissa pääasiassa puhelinpalveluna ja osaksi sähköisiä palvelukanavia käyttäen. Ehdotuksen mukaan kuluttajaneuvontatehtävät siirrettäisiin kuitenkin Kilpailu- ja kuluttajavirastoon vuoden 2019 alusta.

Ehdotuksen perustelujen valossa jää epäselväksi, onko viraston tehtäväksi tarpeen ylipäättään määritellä ”oikeusturvapalvelut”. Elämäntapahtuma-käsitteen sijasta tarkempaa olisi käyttää viittauksia siihen lainsäädäntöön, mistä on kysymys.

Lakiehdotukseen sisältyy muutoksenhakua koskeva 9 §, jonka mukaan, jollei muualla toisin säädetä, viraston päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Pykäläehdotuksen perustelujen (s. 41) mukaan pykälä ”koskisi vain niitä viraston päätöksiä, joista valitetaan ehdotetun lain 9 §:n nojalla ja viraston tehtäviä koskeissa laeissa voi olla tästä poikkeavia säännöksiä”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että perusteluissa muutoksenhaun kohteena viitataan itse muutoksenhakua koskevaan pykälään. Yleensä organisaatiolaeissa ei ole viime vuosina enää ollut muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Tässä yhteydessä ja näillä perusteluilla voisi syntyä myös virheellinen käsitys siitä, että ehdotetussa organisaatiolaeissa olevat eräät päätöksentekotilanteet (kuten työjärjestyksen antaminen) voisivat olla hallintovalituksen kohteena. *Organisaatiolakiin sisällytettävän erillisen muutoksenhakusäännöksen tarve vaikuttaa vähäiseltä.*

3 Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta

Lakiehdotuksen 18 §:n (Julkinen luotettavuus) ensimmäistä virkettä ehdotetaan muutettavaksi siten, että väestötietojärjestelmään talletettuja 13 §:n 1 momentin 1–21 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja ei enää pidettäisi *julkisesti luotettavina tietoina* vaan ainoastaan *luotettavina tietoina*. Nykysääntelyyn verrattuna tällaisia tietoja pidettäisiin luotettavina, jollei osoiteta, että tieto on virheellinen tai puutteellinen.

Perustelujen (s. 43) mukaan käsitteen julkinen luotettavuus ”sisältö on määrittelemätön ja saattaa aiheuttaa tulkintaongelmia”. Sen sijaan pykälässä ”todettaisiin suoraan, että tiettyjä väestötietojärjestelmän henkilötietoja koskee käännetty todistustaakka: sen, joka vetoaa tietojen virheellisyyteen, on osoitettava väitteensä todenperäisyys”. Perusteluissa todetaan vielä, että tämä tarkoittaisi ”tietojen vastaanottajan näkökulmasta, että tietojen oikeellisuuteen voidaan luottaa päätöksenteossa”.

Vastoin perusteluissa todettua julkisella luotettavuudella on sinänsä oikeustieteessä vakiintunut tietty merkityssisältö (ks. esimerkiksi http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:julkisen_luotettavuus). Kuten viitatussa lähteessä todetaan, julkista luotettavuutta eivät nauti kaikki julkiset kirjaamisjärjestelmät, vaan tuollaisen ominaisuuden edellytyksenä on vilpittömän mielen suojaamista koskeva normi. Pelkkä mahdollisuus vaatia rekisteritietojen virheellisuuden perusteella vahingonkorvausta esimerkiksi kirjaamisjärjestelmää hoitavalta viranomaiselta ei sekään tarkoita, että kirjaamismerkinnät nauttisivat julkista luotettavuutta.

Nämä seikat huomioon ottaen käsitteestä ”julkinen luotettavuus” luopumisella ei vaikuttaisi olevan erityistä oikeudellista merkitystä tässä sääntely-yhteydessä.

Lakiehdotuksen mukaan *voimassa olevan lain 77 §* kumottaisiin. Kumottavaksi ehdotetun pykälän mukaan henkilön, joka palvelussuhteen, toimeksiannon tai rekisterihallinnon viranomaisen antaman päätöksen tai luvan perusteella käsittelee väestötietojärjestelmään talletettuja tietoja tai 52 taikka 69 §:n nojalla saamiaan muita tietoja, *vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.*

Pykälän kumoamisesta on todettu yleisperusteluissa (s. 16), että pykälässä on kysymys kehäpäätelmästä eikä voida katsoa, että ”se ainakaan suhteessa julkisuuslakiin yksiselitteisesti muodostaisi nimenomaisesti säännöksen tietojen salassapidosta”. Väestötietolaissa ei ole nimenomaisia julkisuuslaissa tarkoitettuja salassapitosäännöksiä, vaan tiedonsaantia on rajoitettu erilaisilla luovutusrajoituksilla. Perustelujen mukaan julkisuuslain tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn soveltamista rajoittaa ”lakiehdotuksen 28 §:n pääsääntö, jonka mukaan väestötietojärjestelmästä luovutettavan tiedon tulee olla tarpeellinen siihen käyttötarkoitukseen, johon se luovutetaan. Pääsääntöä täydentävät 4 luvun tietojen luovuttamista koskevat erityiset edellytykset.”

Yleisperustelujen (s. 17) mukaan 77 § on käytännössä aiheuttanut tulkinnanvaraisuutta ”sen osalta, missä määrin väestötietojärjestelmän tiedot ovat salassa pidettäviä ja mihin mahdollinen salassapito perustuu”.

Pykälän kumoamista koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 53) on todettu, että väestötietojärjestelmän tietojen julkisuuteen ja salassapitoon sovellettaisiin julkisuuslakia. Perustelujen mukaan salassapito perustuisi erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 ja 32 kohtaan.

Jälkimmäisen kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja olisivat perustelujen mukaan ”vanhempien täydelliset nimet ja henkilötunnukset; siviilisääty sekä tieto avioliiton solmimisesta ja purkautumisesta tai parisuhteen rekisteröinnistä, rekisteröidyn parisuhteen purkamisesta ja rekisteröidyn parisuhteen muuttamisesta avioliitoksi; aviopuolison tai rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen täydellinen nimi ja henkilötunnus: lasten täydelliset nimet ja henkilötunnukset; lapsen ja vanhemman perheoikeudellista asemaa koskevat tiedot; lapsen huoltoa ja sen sisältöä koskevat tiedot; vahvistettua adoptiota koskevat tiedot; lapsen huostaanottoa koskevat tiedot; transseksuaalin sukupuolen vahvistamista koskeva tieto; sekä tieto jäsenyydestä uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitetussa uskonnollisessa yhdyskunnassa”.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa säädetään, että salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietojen henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, *perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista*. Asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen

puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen ovat mainitun lainkohdan perusteella kuitenkin julkisia.

Hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) perhe-elämää koskevalla tiedolla todetaan tarkoitettavan ”erityisesti tietoja yhteisessä taloudessa asuvien välisistä suhteista”. Perhe-elämää koskevaa tietoa ei ole tarkemmin käsitelty myöskään hallituksen esityksen johdosta annetussa hallintovaliokunnan mietinnössä eikä perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausunnoissa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hallituksen esitysluonnoksessa tulisi tarkastella tulkinta-ongelmien vähentämiseksi ja välttämiseksi tarkemmin julkisuuslain ja muutettavaksi ehdotetun lain suhdetta. Vaikuttaa siltä, että yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittuja kaikkia tietoja ei voida pitää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettuina tietoina. Aiheellista olisi myös kuvata tarkemmin väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamisen yleisiä edellytyksiä koskevan lain 28 §:n ja tietojen luovuttamista koskevien 29–34 §:n erityissäännösten välistä suhdetta. Korkeimman hallinto-oikeuden näitä kysymyksiä koskevan ratkaisukäytännön osalta viitataan ratkaisuihin KHO 25.10.2012 taltionumero 2962 (Irs) ja KHO 2015:44.

4 Laki vihkimisoikeudesta

Ehdotetun uuden lain mukaan viranomainen tekisi valituskelpoisia hallintopäätöksiä vihkimisoikeuden myöntämisestä sekä peruuttamisesta. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly varsinaisia säännöksiä muutoksenhausta vaan ainoastaan säännös siitä, että viranomaisen antamaan vihkimisoikeuden väliaikaista peruuttamista koskevaan ”määräykseen” ei saa hakea muutosta (lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentti) ja että vihkimisoikeuden myöntämistä ja sen peruuttamista koskevaa päätöstä noudatetaan, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa, jollei muutoksenhakutuomioistuimella toisin määrää (9 §).

Lakiin olisi selkeintä kirjoittaa tavanomaiset *muutoksenhakua* koskevat säännökset, joista käy ilmi, onko ensi vaiheessa käytössä oikaisuvaatimusmenettely ja että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla *korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain valitusluvanvaraisesti*.

Lausunnon on valmistellut oikeusneuvos Eija Siitari, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentin sijainen,
oikeusneuvos


Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö


Toni Kaarresalo