



28.08.2018

Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Digi- ja väestötietovirastoa koskevaksi lainsäädännöksi sekä eräiden rekisterihallintoa koskevien lakien muuttamisesta**1 Johdanto****1.1 Yleistä**

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen 5.4.2016 tekemän valtion hallintotehtäviä koskevan linjauksen mukaisesti valtion hallintotehtävissä periaatteena on valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Toisena periaatteena valtion hallintotehtävissä on valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen.

Näiden linjausten mukaisesti valtiovarainministeriö asetti 31.8.2017 hankkeen valmistelemaan maistraattien uudelleenorganisointia. Hankkeen tavoitteeksi täsmennettiin 5.12.2017 toiminnallinen organisaatiomuutos, jossa Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävät yhdistettäisiin uudeksi kokonaisuudeksi nykyiseen Väestörekisterikeskukseen. Samalla viraston nimi muutettaisiin Digi- ja väestötietovirastoksi. Hallituksen esitys on valmisteltu osana tehtävien yhdistämishanketta.

1.2 Lausunnonantajat

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausunnoille 4.6.2018. Lausuntopyyntö lähetettiin 433 vastaanottajalle. Määräajassa lausunnon antoi 60 vastaajaa. Yhteensä 18 vastaanottajaa ilmoitti, etteivät ne anna lausuntoa asiassa. Tarkka lista lausuntopyyntöön vastaanottajista sekä lausunnonantajista on tämän yhteenvedon liitteenä (Liite 1).

Yhteenveto lausuntopalautteesta**1.3 Organisaatiouudistus**

Lausuntopalautte organisaatiouudistuksesta oli pääosin positiivista, eikä yhdessäkään lausunnossa vastustettu uudistusta. Myös valittua organisointiratkaisua on pidetty kannatettavana. Useat lausunnonantajat pitivät etenkin valtakunnallisen viraston myötä yhtenäistyviä toimintatapoja, ohjeistuksia ja tulkintakäytäntöjä positiivisena asiana.

Noin kahdessakymmenessä lausunnossa esitettiin kritiikkiä viraston nimeä kohtaan. Lausunnonantajat kiinnittivät erityisesti huomiota nimen Digi- etuliitteeseen, jonka ei uskottu kestävän aikaa. Kommenteissa tuotiin myös esiin, että digitalisaatio vaikuttaa kaikkiin valtion virastoihin, joten sen liittäminen ai-noastaan yhden viraston nimeen ei olisi tarkoituksenmukaista. Osa katsoi, että ei nimi edusta viraston tehtäviä kokonaisuudessaan.

Osa lausunnonantajista kiinnitti myös huomiota siihen, että palveluiden jatkuvuudesta uudistuksen aikana ja uuden viraston aloitettua toimintansa on ensisijaisen tärkeää huolehtia. Erityisesti väestötietojärjestelmän ja muiden perustietovarantojen katkeamatonta käyttöä uudistuksen aikana pidettiin tärkeänä. Maistraatit ja useat alueelliset lausunnonantajat toivat lausunnoissaan esiin kattavan palveluverkoston ja riittävän alueellisen resursoinnin tarpeen myös tulevaisuudessa.

1.4 Organisaatiolaki

Organisaatiolakiin esitettiin jonkin verran muutoksia. Yleisin muutosehdotus liittyi viraston tehtäviin, joiden määrittelyä pidettiin paikoin epämääräisenä. Eri-tyistä huomioita kiinnitettiin siihen, mikä olisi tulevan viraston todellinen rooli ja toimivalta tiedonhallinnan kehittämisessä. Tätä pidettiin tulkinnanvaraisena. Toisaalta osa lausunnonantajista katsoi, että maistraattien nykyiset oikeusturvatehtävät eivät näkyneet riittävästi viraston tehtävissä. Useat lausunnonantajat katsoivat myös, että laissa käytetty termi ”elämäntapahtuma” oli määrittelemätön tai tulkinnanvarainen.

Osa lausunnonantajista kiinnitti huomiota viraston alueelliseen toimintaan. Toimipaikoista säätämistä asetustasolla toivoivat erityisesti henkilöstöä edustavat liitot. Eduskunnan oikeusasiamies nosti esiin, että organisaatoratkaisun perusteita tulisi konkretisoida tarkemmin organisaatiolaissa. Lausunnossa ei pidetty toivottavana, että organisaatiosta ja sen sijoittumisesta ei lainkaan säädettäisi virastoa koskevassa laissa.

Lisäksi lausunnoissa esitettiin joitakin tarkennuksia viraston ohjaukseen ja valvontaan, pääjohtajan viran määräaikaisuuteen sekä valitus- ja oikaisumenettelyyn.

1.5 Väestötietolaki

Useat lausunnonantajat nostivat esiin väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettuun lakiin (661/2009, myöhemmin väestötietolaki) ehdotettujen muutosten ja tiedonhallinnan yleislain välisen suhteen. Osa piti tiedonhallinnan yleislakia koskevan ehdotuksen etenemistä epävarmana. Toisaalta useat katsoivat, että väestötietolakiin tehtyjä ehdotuksia oli vaikea arvioida siltä osin, kun ne perustuivat tiedonhallinnan yleislain sääntelyyn. Yleislain luonnosta ei ollut vielä lausuntovaiheessa käytettävissä. Esitysten yhteensovittamista jatkovalmistelun aikana pidettiin erittäin tärkeänä.

Lausunnoissa nostettiin esiin myös muita väestötietolain muuttamiseen liittyviä kysymyksiä. Erityisesti huomiota saivat tietojen luovutusta koskevat pykälät. Väestötietolain 29 §:n muutoksen katsottiin jättävän ulkopuolelle sellaiset viranomaiset, joiden tietojen käsittely ei kuulu tietosuojasetuksen soveltamisalaan. Tätä pidettiin ongelmallisena. Tietojenluovutussäännösten soveltumista kuolleiden henkilöiden tietoihin pidettiin lisäksi tulkinnanvaraisena. Ehdotus siirtymisestä yleisempään tietojen luovutuksen sääntelyyn herätti osin huolta sekä siitä, sisältyvätkö olemassa olevat tietojensaantioikeudet säännösten soveltamisalaan, ja toisaalta siitä, miten säännöksiä tullaan soveltamaan käytännössä.

Yhden rekisterinpitäjän mallia pidettiin hyvänä. Kuntaliitto piti kuitenkin tärkeänä varmistaa, että kunnilla säilyy 22 §:n 7 momentin kumoamisesta huolimatta oikeus rakennus- ja huoneistotietojen ylläpitoon, käyttöön ja jakamiseen tehtäviensä mukaisesti.

Muutama lausunnonantaja toivoi selkeyttä väestötietolain sääntelyn ja julkisuuslain säännösten suhteeseen sekä tarkempaa analyysiä siitä, mitkä väestötietojärjestelmän tiedot ovat salassa pidettäviä. Yksittäiset lausunnonantajat toivoivat lisäksi muutoksia väliaikaisten henkilötunnusten hyödyntämiseen, viraston tarkastusoikeuteen, lokitietojen luovutussäännöksiin, ulkomaan kansalaisten tietojen rekisteröintiin sekä tietymättömissä ja vailla kotikuntaa olevien henkilöiden tietojen käsittelyyn.

Väestötietolain kehittämisessä toivottiin tiedonhallinnan yleislain lisäksi huomioitavan hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (HE 159/2017), ns. tiedustelulakipaketti (HE 198/2017, HE 199/2017, HE 203/2017) sekä henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettavan lain (HE 13/2018) ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavan lain (HE 31/2018) säännökset.

1.6 Muut säädösehdotukset

Lausunnoissa ei kritisoitu hallituksen esitysluonnoksen yleistä tavoitetta keskitää Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämien rekisterien rekisterinpitovastuu virastolle. Siltä osin, kun asiaan otettiin kantaa, yhden rekisterinpitäjän mallia pidettiin hyvänä.

Muutamit lausunnonantajat kannattivat kotikuntalakiin ehdotettua muutosta, jolla myös kuntien välisten muuttojen rekisteröinti voitaisiin tehdä suoraan ilmoituksen perusteella. Automaation lisäämistä pidettiin tehokkuutta ja tietojen ajantasaisuutta lisäävänä. Toisaalta muutama lausuja esitti myös huolensa ko. ehdotuksesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia katsoi, että kotipaikkaa koskeva merkintä on väärinkäytöksille ja virheelliselle ilmoittamiselle altis ja, että merkinnän virheettömyyden ja rekisteröidyn oikeussuojan toteutumisen kannalta keskeisiä edellytyksiä ja rajoituksia tulisi täsmentää.

Maistraatit ottivat laajasti kantaa perintökaaren 20 luvun 9 a §:n 3 momenttiin ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan perukirjan osakasluettelon vahvistaminen ei enää tapahtuisi perukirjan oikeaksi todettuun jäljennökseen, vaan vahvistus tehtäisiin kirjallisella päätöksellä. Sääntelyn muutos edellyttäisi lisätarkennuksia erityisesti vahvistuksen luonteesta. Useat lausuneet maistraatit katsoivat, että asiassa ei tulisi tehdä päätöstä.

Muutamit lausunnonantajat pitivät holhoustoimilain 85 §:n ja edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 41 §:n kelpoisuusvaatimusta positiivisena muutoksena.

1.7 Vaikutukset

Esityksen vaikutukset nähtiin pääsääntöisesti positiivisina. Erityisesti etuna nähtiin toiminnan tehokkaampi organisointi sekä valtakunnallisesti yhtenäiset toimintatavat.

Henkilöstöä edustavat järjestöt katsoivat, että tehtävien vaativuudenarviointiin perustuvat tiedot palkkauskustannuksista olisi oltava tiedossa hyvissä ajoin mahdollista lisärahoitustarvetta ajatellen.

Svenska Finlands Folkting kiinnitti lausunnossaan huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Vaikka kielelliset oikeudet on turvattu lailla, käytän-

nössä ilmenee usein puutteita. Puutteet liittyvät usein siihen, että kielitaitoista henkilökuntaa on vaikea saada tai lain tuntemus on puutteellista. Myös asenteilla on vaikutusta. Vuosien 2004-2016 kielibarometrin mukaan ruotsinkielinen vähemmistö antoi maistraattien ruotsinkieliselle palvelulle kouluarvosanan 7,9. Samaan aikaan suomenkielinen vähemmistö antoi maistraatin suomenkieliselle palvelulle arvosanan 9,1 (oikeusministeriön julkaisuja 52/2016, s. 71-71). Tämä on osoitus siitä, että kieliryhmien oikeudet palveluun eivät toteudu samalla tavoin. Folktinget pyysi valtiovarainministeriötä kiinnittämään huomiota kielibarometrin tuloksiin esityksen jatkovalmistelussa.

Saamelaiskäräjät huomauttivat, että saamenkielisten palvelujen tuottamisen taloudellisista vaikutuksista ei ole mainintaa esityksessä.

1.8 Muut kommentti

Lausunnoissa tuotiin jonkin verran esiin yleisempiä huolia tiedonhallinnan yhtenäisyydestä, rooleista ja selkeydestä. Kommenteissa nostettiin esiin yksittäisiä sektoreita tai asiaryhmiä, joiden osalta kehitystarve on tunnistettu. Toisaalta kiinnitettiin huomiota siihen, että roolit eri toimijoiden välillä eivät välttämättä ole kaikilta osin selkeitä.

Luonnos Digi- ja väestötietovirastoa koskevaksi asetukseksi oli lausuntopyynnön liitteenä taustatietona, eikä siihen tässä yhteydessä pyydetty lausuntoja. Muutamat lausunnonantajat kiinnittivät kuitenkin huomiota asetuksen piiriin kuuluviin kelpoisuusvaatimuksiin. Osa katsoi, että henkikirjoittajan kelpoisuusvaatimuksen säilyttäminen asetustasolla on toivottavaa. Osa taas katsoi, että kelpoisuusvaatimus olisi paras säätää substanssilaeissa. Joka tapauksessa oikeudellista asiantuntemusta pidettiin tärkeänä vaativaa juridista päätöksentekoa edellyttävissä tehtävissä.

Yksittäiset lausunnonantajat kommentoivat hallituksen esityksen teknisten liitelakien valmistelua. Menettelyä ei pidetty hyvän lainvalmistelutavan mukaisena tai siinä nähtiin muuten puutteita.

2 Lausunnonantajien yksityiskohtainen palaute

2.1 Organisaatiouudistus

2.1.1 Kommentit organisointiratkaisusta yleisesti

Väestörekisterikeskus piti lausunnossaan virastojen yhdistämistä erittäin kannatettavana. Yhdistäminen mahdollistaa ja edesauttaa yhteiskunnan digitalisaatiota, tehostaa väestötietohallinnan toimintaa ja parantaa entisestään asiakkaiden mahdollisuuksia asioida tehokkaasti ja vaivattomasti viranomaisten kanssa erilaisissa elämäntilanteissa.

Itä-Suomen aluehallintovirasto huomautti, että maistraattien asiakaspalveluverkosto on ollut melko kattava. Kun valtion toimipisteitä muodostetaan jatkossa, tulisi asiakaspalvelua sekä asiakkaan asiointia tukevia palvelukanavia suunnitella yhdessä suunnitellun Lupa- ja valvontaviraston kanssa. Nykyisellään Yhteispalvelu kattaa osan maistraatin asiakkaiden tarvitsemasta palvelusta, mutta silti tarvitaan myös viraston omaa toimipaikkaverkostoa.

Helsingin hallinto-oikeus piti tärkeänä maistraattien palvelujen ja henkilökohtaisten palvelujen alueellisen saatavuuden varmistamista.

Ulkoministeriö katsoi, että virastojen keskinäiset toimivaltasuhteet tulisi selkiyttää nykyistä paremmin. Hallinnon virastoilla ja laitoksilla tulisi edelleen olla

yksiselitteinen vastuu ratkaisujensa suhteen liittyen tieto- ja kyberturvallisuuteen, tiedonhallintansa kehittämiseen ja toteuttamiseen sekä tuotetaviinsa sähköisiin palveluihin ja em. ratkaisujen yhteentoimivuuteen.

Itä-Suomen aluehallintovirasto piti yhdistämistä tarpeellisena tehokkaamman toiminnan sekä asiakaspalvelun näkökulmasta. Aluehallintovirasto katsoi kuitenkin ongelmalliseksi, että Väestörekisterikeskus ikään kuin säilyisi samanlaisena ja muut virastot vain yhdistettäisiin siihen. Yhdistettävien virastojen henkilöstö olisi uuden viraston aloittaessa erilaisessa asemassa. Lisäksi uudelle perustettavalle virastolle tulisi hakea pääjohtaja, koska virasto on uusi organisaatio.

Lakimiesliitto piti maistraattien toimivallan muuttamista valtakunnalliseksi kannatettavana. Lakimiesliitto kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että yhdistetty virasto olisi hyvin heterogeeninen ja sen tuloksekas strateginen johtaminen ja strategian kirkastaminen varsinkin toiminnan ensimmäisinä vuosina olisi haastavaa. Lakimiesliitto katsoi lisäksi, että oikeusministeriön mahdollisuus osallistua viraston oikeusturvapalvelujen ohjaukseen ja resurssien jakoon olisi turvattava

Saamelaiskäräjien lausunnon mukaan uudistus saattaisi hetkellisesti heikentää palvelujen saatavuutta, sillä uudistuksen myötä tiedot eivät ole asiakkaiden näkökulmasta samoissa paikoissa kuin aiemmin, jolloin saatavuus heikkenee hetkellisesti. Saamelaiskäräjien mukaan uudistusten yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota erityisesti tiedottamiseen saamen kielellä.

Oulun kaupunki katsoi, että viraston sijoittumista suunniteltaessa olisi viraston työjärjestyksessä syytä huomioida valtion virastojen alueellistaminen. Suunnitelman mukainen toimintojen hajasijoittaminen tukee alueellistamista.

Tilastokeskuksen lausunnon mukaan virastojen uudelleenorganisointi ja maistraattien yhdistäminen yhdeksi kokonaisuudeksi olisi positiivinen asia väestötietojen käyttäjän kannalta. Tilastokeskus toivoi lausunnossaan, että jatkossakin virasto panostaa väestötietojärjestelmän ja siihen kuuluvien rekisterien kattavuuteen, ajantasaisuuteen ja laatuun.

Poliisihallitus piti tärkeänä, että poliisille keskeiset tällä hetkellä Väestörekisterikeskuksen tuottamat palvelut turvataan muutoksessa, esim. väestötietojärjestelmä ja varmennepalvelut.

Vantaan kaupunki totesi, että prosessien mahdollinen nopeutuminen ja asiakkaan valinnanvapauden lisääminen ovat hyviä uudistuksia asiakkaan näkökulmasta ja edistävät asiakkaan edun toteutumista. Sähköisen asioinnin edistäminen on tärkeää, mutta riittävä palvelujen saatavuus tulisi turvata myös alueellisesti asiakkaiden henkilökohtaista asiointia varten.

Turun kaupungin näkemyksen mukaan luonnoksessa on päädytty ehdoteuista organisaatiouudistummalleista todennäköisesti toimivimpaan vaihtoehtoon. Organisaatio, jolla on laajempi osaaminen, antaa mahdollisuudet hyödyntää Suomi.fi – palvelun potentiaalia ja kehittää asioiden käsittelemistä verkkoyhteyksien välityksellä. Organisaatiouudistukset eivät kuitenkaan saa vaarantaa välttämättömien lähipalveluiden tarjoamista.

Uudenmaan maistraatti kiinnitti huomiota siihen, että holhoustoimen erityisluonteen vuoksi sen toimintaedellytyksistä ja resursoinnista olisi pidettävä huolta.

Suomen kuntaliitto ry:n mukaan palvelujen paikallisesta tarjonnasta on huolehdittava. Lisäksi Kuntaliiton mukaan on toivottavaa ja jopa välttämätöntä, et-

tä erityisesti tehtävissä, joiden hoito organisoidaan valtakunnallisiin työjonoihin, pystytään asiat jakamaan sellaisten virkamiesten hoidettaviksi, joilla on parhaat edellytykset hoitaa asian käsittely ruotsiksi ja myös saamen kielellä.

Pirkanmaan liitto piti tärkeänä, että nykyiset Sisä-Suomen maistraatin alueelliset toimipaikat Tampereella ja Mänttä-Vilppulassa pysyvät edelleen toiminnassa osana uutta Digi- ja väestötietovirastoa.

Varsinais-Suomen käräjäoikeus totesi lausunnossaan, että aineiston perusteella Digi- ja väestötietovirastolle kaavailut digitalisaatioon liittyvät tehtävät vaikuttavat sekä määrältään että laajuudeltaan epärealistisilta, kun samaan aikaan rekisterinpitoon liittyvät asiat sivuutetaan lähinnä maininnoilla.

Lapin liitto katsoi, että saamen kielilain toteutumiseen tulee kiinnittää huomiota osana palvelujen järjestämistä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto piti tehtävien kokoamista yhteen valtakunnalliseen virastoon kannatettavana. Erityisen järkevää tämä on rekisteriviranomaisen osalta. Asiakkaiden etuna on, että he voivat laittaa asiansa vireille missä tahansa uuden organisaation toimipisteessä. Uuden valtakunnallisen organisaation tulosohejaus on myös yksinkertaisempaa ja selkeämpää ja tehtävien kokoaminen yhteen virastoon karsii nykyisten virastojen moninkertaista sisäistä hallintoa.

Länsi-Suomen maistraatin mukaan valtakunnallinen toimivalta voidaan nähdä mahdollistajana, mutta holhoustoimen tehtävissä alueellisesta toimivallasta on etuja. Kun nykyisillä maistraateilla on edelleen tehtäviä, jotka edellyttävät henkilökohtaista asiointia, merkitsee tämä tarvetta huolehtia riittävän kattavasta palveluverkosta myös tulevaisuudessa, sekä tarpeellisen resursoinnin jakautumisesta nykyiselle maistraattisektorille. Maistraatti totesi, että toiminnan digitalisoituminen tukee alueellista toimintaa ja mahdollistaa jopa lisäpanostukset siihen.

Helsingin kaupunki piti kannatettavana, että uuden viraston toimialaan liittyvät asiantuntija-, kehittämis- ja ylläpitotehtävät koottaisiin yhteen ja niissä sovellettaisiin yhtenäisiä toimintatapoja ja ratkaisukäytäntöjä. Tämä antaisi nykyistä paremmat edellytykset toimialaan liittyvien tehtävien kokonaisvaltaiseen kehittämiseen, mikä on erittäin tärkeää digitalisaation tarjoamisen mahdollisuuksien toteuttamiselle. Samalla on huomattava, että suuri osa erilaisista yritysten ja kansalaisten asioinnista julkisen sektorin kanssa tapahtuu kunnissa, joten uuden Digi- ja väestötietoviraston toiminnassa on tärkeä huomioida myös kuntasektorin erilaiset väestötietoihin ja muihin perustettavan viraston toimialaan kuuluviin tehtäviin liittyvät tarpeet.

Teknologiateollisuus ry kannatti ehdotettuja muutoksia, sillä valtakunnallinen virasto olisi omiaan edistämään digitalisointia ja yhtenäisiä toimintatapoja.

Suomen nuoret lesket ry kannatti maistraattien yhdistymistä. Suomen nuoret lesket ry:n toiminnan kohderyhmästä, työikäisistä leskistä suuri osa toimii alaikäisten lastensa edunvalvojia ja asioi maistraattien holhoustoimessa. Alueellisten maistraattien holhoustoimen toimintakäytännöt ja ohjeistukset ovat tähän asti vaihdelleet eri maistraattien välillä. Yhdistymisen toivotaan tuovan mukanaan yhteiset toimintatavat ja ohjeistukset. On tärkeää, että Suomessa on kattavasti maistraattien alueellisia toimipisteitä, että henkilökohtainen kasvotusten asiointi maistraatissa on mahdollista.

Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin lausunnon mukaan yhden viraston on helpompaa kehittää toimintaa ja muodostaa yhdenmukaisia toimintamalleja. Tällä hetkellä maistraattien käytännöt vaihtelevat merkittävä-

ti. Maistraattien toimiessa valvovana viranomaisena ja käyttäessä julkista valtaa, tulisi toiminnan olla valvonnan kohteiden kannalta yhdenmukaista maantieteellisestä sijainnista riippumatta.

Etelä-Karjalan liitto kiinnitti huomiota siihen, että maistraattien organisoitumista selvittänyt Jouni Backman nosti esiin näkökulman, jonka mukaan digitaalinen toimintatapa mahdollistaisi maistraattien tehtävien hajauttamisen eri osissa maata oleviin toimipisteisiin. Maakunnissa on valmiuksia ottaa vastaan lisää tehtäviä. Pätevää, sitoutunutta ja osaavaa henkilöstöä on maakunnissa hyvin saatavilla ja toimitilat ovat pääkaupunkiseutua edullisemmat.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan asian jatkovalmistelussa voitaisiin kiinnittää huomiota uuden Digi- ja väestötietoviraston kilpailuasemaan liiketaloudellisten suoritteiden tarjoajana sekä eri virastojen mahdollisuuksiin hankkia tarvitsemiaan palveluja Digi- ja väestötietoviraston lisäksi myös yksityisiltä palveluntuottajilta.

Ahvenanmaan valtionvirasto piti erittäin tärkeänä, että sen rooli ja tehtävät pysyvät uudistuksessa entisellään. Erityisesti koska valtionviraston tehtävistä on säännöksiä myös lausuntokierroksen aikana valmisteltavissa liitelaissa, valtionvirasto piti tärkeänä, että sillä on mahdollisuus lausua muutoksista vielä valiokuntavaiheessa.

2.1.2 Kommentit lakiin Digi- ja väestötietovirastosta

Viraston tehtävät ja toiminta-ajatus

Usea lausunnonantaja oli sitä mieltä, että organisaatiolakiluonnoksen 1-3 §:n säännöksiä tulisi täsmentää, koska ne jättävät liikaa tulkinnanvaraa Digi- ja väestötietoviraston toimivallan ja tehtävien suhteen.

Verohallinnon lausunnon mukaan epäselväksi jäi erityisesti Digi- ja väestötietoviraston ja muiden virastojen keskinäinen toimivalta ja virastospesifisten ratkaisujen asema tiedonhallinnan, tietoturvallisuuden ja sähköisen asioinnin suhteen. Ehdotetussa sääntelyssä ei ollut myöskään otettu riittävästi huomioon palveluita hyödyntävien viranomaisten vaikutusmahdollisuuksia palveluiden kehittämiseen liittyvässä päätöksenteossa. Verohallinto esitti yhteistyöryhmän tai -elimen perustamista päätöksentekoon osallistumisen varmistamiseksi. Verohallinto kiinnitti huomiota siihen, että lakiesityksessä on käytetty termejä, joiden merkitystä ja sisältöä ei ole täsmällisesti määritelty ja jotka vaikeuttavat sääntelyn ymmärrettävyyttä ja soveltamisalaa. Tällaisia termejä ovat mm. elämäntapahtuma ja rajapinta.

Hämeen maistraatti katsoi, että 3 § 1 momentin 3 –kohdassa tulisi tarkemmin luetella, mitä erikseen säädettyjä tehtäviä kuuluu elämäntapahtumiin ja oikeusturvapalveluihin. Pykälän sisältö saattaa jäädä ulkopuoliselle hämäräksi. Lisäksi 3 §:n perusteluissa tulisi laajentaa listaa siitä, mihin säännöksiin uuden viraston tehtävät perustuvat.

Länsi-Suomen maistraatin mukaan organisaatiolain 3 §:ään liittyvää perustelutekstiä voisi täydentää laajemmalla lainsäädäntöluettelolla siten kuin Hämeen maistraatti on omassa lausunnossaan esittänyt.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että väestökirjanpito tai väestötietojen ylläpito ei näy tehtävissä, vaikka sen merkitys on keskeinen. Lisäksi oikeusministeriö toi esiin, että 3 §:n sisältämän asetuksenantovaltuutuksen tarkkarajaisuutta olisi syytä uudelleenarvioida jatkovalmistelussa. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota perustuslain 80 §:ään ja sitä koskevaan tulkintakäytäntöön.

Nykyisellään sekä 1 momentin 1 kohdan että 3 momentin katsottiin jäävän melko väljiksi.

Suomen kuntaliitto pohti, onko elämäntapahtuma –termiä käytetty merkityksessä, jossa halutaan rajata pois yritykset (ja niiden liiketoimintatapahtumat), vai onko termiä ajateltu käyttää termiä kokoamaan tehtäviä, eli ikään kuin yläkäsitteenä.

Pirkanmaan käräjäoikeus katsoi, että 3 §:ssä luetellut viraston tehtävät olivat turhan epämääräiset. Koska kyse on julkisen vallan käytöstä, ei liene riittävää, että tehtävistä säädetään tarkemmin asetustasolla. Esimerkiksi ilmaisun ”digitalisaation edistäminen” katsottiin olevan liian epämääräinen. Lisäksi 3 §:ään olisi hyvä täsmentää, että virastolle kuuluu valvontaviranomaisen tehtäviä väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamista koskevan ehdotuksen 52 §:n mukaisesti.

Suomen lakimiesliitto ehdotti, että lain 1 ja 3 §:ää muutettaisiin niin, että viraston keskeinen oikeusturvatehtävä mainittaisiin toiminta-ajatuksessa ja tärkeimmät oikeudelliset palvelut eriteltäisiin 3 §:n 1 momentissa niiden painoarvoa vastaavalla tavalla – esimerkkinä näistä holhousviranomaisen palvelut ja todistajapalvelut.

Tilastokeskus huomautti, että organisaatiolain 3 §:n 1 momentin 2 kohta jättää tulkinnanvaraiseksi, onko kyse väestötietoihin, väestötietojärjestelmiin ja –tietovarantoihin liittyvistä tehtävistä vai kaikkiin julkisen hallinnon tietovarantoihin ja niiden käyttöön liittyvistä tehtävistä. Tilastokeskus ehdotti 3 §:n 1 momentin 1 kohtaan ”Sähköisen asioinnin tukipalvelujen kehittäminen, tietoturvallisuuden edistäminen ja palvelujen käytön tuki” ja 3 §:n 1 momentin 2 kohtaan ”Väestötietovarantojen kehittäminen ja tietopalvelut”. Tilastokeskus pohti myös, kuinka hyvin on selvitetty julkisen hallinnon olemassa olevat tietovarannot, minkälaisia kehittämistarpeita on valtion hallinnossa tunnistettu ja minkälaista osaamista tämä kehittäminen tarvitsee sekä minkälaisia mahdollisia päällekkäisyyksiä on valtion muiden toimijoiden kanssa.

Uudenmaan maistraatti esitti harkittavaksi, olisiko tarkoituksenmukaista jo tarkemmin lain tasolla määritellä viraston tehtävät digitalisaatiossa, jolloin samalla mahdollisesti tehtäisiin selkeä rajanveto toisaalta mm. Viestintäviraston kyberturvallisuuskeskuksen, Valtorin ja muiden palvelukeskusten ja toisaalta substanssivirastojen digitalisaatiotehtäviin. Uudenmaan maistraatti pohti lisäksi, olisiko organisaatiolaissa tarpeen luetella ainakin keskeisimmät substanssi-tehtävät, vaikkakin ne on säädetty jo substanssilaeissa viraston tehtäväksi.

Pohjois-Suomen maistraatti esitti, tulisiko organisaatiolain 3 §:n johdantolauseetta muotoilla uudestaan. Mikään 1-4 kohdista ei suoraan viittaa mihinkään ”säädettyyn seuraavaan tehtävään”. Maistraatin näkemyksen mukaan esimerkiksi 4-kohdan alle mahtuvat lähes kaikki maistraatin nykyisin hoitamat rekisterien ylläpitotehtävät ja holhous-toimen tehtävät. Koska maistraatin nykyisiä tehtäviä ei luetella tässä laissa eikä sen nojalla annettavassa asetuksessa, olisi asianmukaista lisätä tämänhetkinen tilanne edes perusteluihin. Näitä lakeja ja niihin perustuvia tehtäviä on ainakin perintökaareissa, avioliittolaissa, ”avoliittolaissa” ja lahjanlupa-laissa.

Korkein hallinto-oikeus totesi lausunnossaan, että ehdotettavassa laissa käytetään eräitä varsin poikkeuksellisia käsitteitä, kuten ”elämäntapahtuma” ja ”oikeusturvapalvelu”. Ehdotuksen perustelujen valossa jää epäselväksi, onko viraston tehtäväksi tarpeen ylipäätään määritellä ”oikeusturvapalvelut”. Elämäntapahtuma-käsitteen sijasta tarkempaa olisi käyttää viittauksia siihen lain-säädäntöön, mistä on kysymys.

Työ- ja elinkeinoministeriö toi esiin, että uuden, perustettavan viraston lisäksi elämäntapahtumiin liittyviä palveluita tuotettaisiin myös muissa virastoissa ja laitoksissa. Toivottavaa olisi, että palveluita tuotettaessa ja kehitettäessä tehtäisiin yhteistyötä eri toimijoiden kanssa ja koordinoitaisiin niiden asiakasläh- töistä tarjoamista esimerkiksi osana Suomi.fi –palveluja. Lisäksi työ- ja elinkei- noministeriö kiinnitti huomiota siihen, että esityksessä viitataan useammassa kohdassa tietoturvaluuteen, tietoturvallisuuden edistämiseen, tietoturvalli- suuden hallinnan toteutukseen sekä tietoturvallisuuden asiantuntijapalveluihin. Esityksen jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä tarkentaa tehtävien ja vastuiden rajanvetoa nykyisten em. tehtäväkentässä toimivien viranomaisten ja uuden vi- raston hoitamien tehtävien välillä.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan Digi- ja väestötietoviraston tehtä- viä koskevan 3 §:n tulisi olla tarkempi ja yksiselitteisempi, esimerkiksi perustet- tavan viraston ohjaus- ja tukipalvelutehtävien osalta. Lain 1 §:n mukaiset digi- talisaation edistämiseen liittyvät tehtävät ja vastuut on kuvattu esityksessä varsin yleisellä tasolla ja ne antavat mahdollisuuden erilaisille tulkinnoille viras- ton toimivallasta. Lisäksi lainsäädännössä tulisi tarkentaa, koskevatko ehdo- tuksessa mainitut ”tietovarantojen kehittäminen ja tietopalvelut” vain Digi- ja väestötietoviraston vastuulla olevien substanssietovarantojen kehittämistä ja niihin liittyvää tietopalvelua.

Valtioneuvoston kanslia totesi lausunnossaan, että virastolle kaavailut digi- talisaatiota edistävät tehtävät ja palvelut sekä niitä koskeva työnjako tulisi ku- vata täsmällisemmin. Nykyisessä muodossaan eri toimijoiden vastuut esimer- kiksi valtioneuvostotason arkkitehtuurityön osalta jäävät epäselviksi. Samoin epäselväksi jää julkisen hallinnon tiedonhallinnan suhde virastojen omaan tie- donhallintaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdotti 3 §:n elämäntapahtuma-käsitteen kor- vaamista paremmin viraston tehtäviä kuvaavalla käsitteellä.

Alueellinen toiminta ja organisaatio

Palkansaajajärjestö Pardia ry ehdotti organisaatiolakiluonnoksen 1 §:n en- simmäistä virkettä muutettavaksi muotoon: ”Digi- ja väestötietovirasto on val- tiovarainministeriön hallinnonalan alueilla toimiva valtion hallintoviranomai- nen”. Lisäksi 6 §:stä ehdotetaan poistettavaksi pääjohtajan oikeus päättää vi- raston toimipaikoista ja lisättäväksi mainintana, että viraston toimipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Pardia ry:n mukaan ehdotuksen 8 §:ää ei tulisi sisällyttää lakiin, koska ei olisi kannattavaa mahdollistaa toiminta- palveluprosesseihin kytkeytyvien osatehtävien ulkoistamista yksittäisten viras- tolakien yhteydessä. Pardian mukaan viraston johtamista koskeva 4 § on kir- joitettu hyvin pääjohtajakeskeisesti ja pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin olisi tarpeen lisätä, että johtajalla on tukenaan johtoryhmä, jossa on henkilös- tön edustus.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry esitti, että viraston toimipaikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

JUKO ry:n mukaan viraston toimipaikoista olisi syytä säätää asetustasolla.

Myös **eduskunnan oikeusasiamies** kiinnitti lausunnossaan huomiota viraston alueelliseen toimintaan ja organisaatioon. Uuden Digi- ja väestötietoviraston toimialaan kuuluu hyvin erilaisia tehtäviä, jotka suurelta osin edellyttävät alu- eellisen organisaation olemassaoloa. Lisäksi perustuslakivaliokunnan kannan- otot eivät eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan suoranaisesti tue sitä, että organisaatiosta ja sen alueellisesta sijoittautumisesta ei lainkaan säädettäisi virastoa koskevassa laissa. Näin ollen säädöksiä tulisi tältä osin

täydentää ja ottaa huomioon, mitä perustuslakivaliokunta on esimerkiksi verohallinnon alueellisesta järjestämisestä lausunut ja sen, minkälaisella hallintopäätöksellä viraston organisaation perusteista on katsottu perustuslain 119 §:n valossa voitavan säätää.

Varsinais-Suomen käräjäoikeuden mukaan keskeistä viranomaistoimintaa koko maassa harjoittavan organisaation määrittämisen ei tulisi olla pelkästään viraston pääjohtajan työjärjestyksellä määrättävissä, vaikka sellainen periaatteessa onkin katsottu mahdolliseksi.

Muut kommentit

Pirkanmaan käräjäoikeus ehdotti, että 4 §:ään otettaisiin selvennyksen vuoksi ilmaisu pääjohtajan nimittämisen määräaikaisuudesta ja sen pituudesta tai viittaus virkamieslain asianomaisiin lainkohtiin. Virkamieslain määräaikaisien virkojen listaa olisi täydennettävä tai asiasta säädettävä muuten.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, onko pääjohtajan päätöksiä pidettävänä sellaisina 9 §:ssä tarkoitettuina viraston päätöksinä, joita hallintolainkäyttölain mukainen valitusoikeus koskisi. Toisaalta laissa vihkimisoikeudesta ei ole erillistä säännöstä muutoksenhausta, joten sanotun lain perusteella annettuihin päätöksiin tulisi sovellettavaksi lain 9 §. Lisäksi hallinto-oikeus pitäisi oikaisuvaatimusmenettelyä kannatettavana valituksen pakollisena esivaiheena.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että yleensä organisaatiolaeissa ei ole viime vuosina enää ollut muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Tässä yhteydessä voisi syntyä myös virheellinen käsitys siitä, että ehdotetussa organisaatiolaeissa olevat eräät päätöksentekotilanteet (kuten työjärjestyksen antaminen) voisivat olla hallintovalituksen kohteena. KHO katsoi, että organisaatiolakiin sisällytettävän erillisen muutoksenhakusäännöksen tarve vaikuttaa vähäiseltä.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi, että viraston tehtävistä merkittävä osa on oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluvia, joten tulohajauksen keskittäminen valtiovarainministeriöön voi tuottaa ongelmia. Lähtökohtana tulisi olla, että jokainen ministeriö vastaa oman toimialansa lainsäädäntöön liittyvästä ohjauksesta.

Eduskunnan oikeusasiamies nosti esiin myös viraston valvonnan. Viraston organisoinnissa tulisi kiinnittää huomiota sisäisen laillisuusvalvonnan tehokkuuteen ja itsenäisesti toimivaan organisointiin. Myös valtiovarainministeriön valvonnan ja virastoa koskevien kantelujen käsittelyn tulee olla asianmukaista ja tehokasta. Ylimmän laillisuusvalvonnan kannalta ei ole toivottavaa, että oikeusasiamies ja oikeuskansleri olisivat ainoat viraston ulkopuoliset kanteluviranomaiset.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja JUKO ry esittivät, että eräiden palvelutehtävien mahdollista ulkoistamista koskevan pykälän sisällyttämistä lakiin tulisi harkita uudelleen ja eri vaihtoehtoja selvittää.

Oikeusministeriö katsoi, että ehdotuksen 8 §:n mukaisia tehtäviä hoitava taho olisi mahdollisesti myös henkilötietojen käsittelijä suhteessa virastoon. Tätä osin yksityiskohtaisia perusteluja voisi tarkentaa.

2.2 Muu rekistereitä ja tiedonhallintaa koskeva sääntely

2.2.1 Yleiset kommentit viraston tietojen käsittelyä koskevistä ratkaisuista

Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ollut huomauttamista valittuun yhden rekisterinpitäjän malliin, mutta ministeriön mukaan, kun Ahvenanmaan valtionvirasto toimisi käsittelijänä suhteessa Digi- ja väestötietovirastoon, perusteluissa olisi hyvä tehdä selkoa ainakin tietosuoja-asetuksen 28 artiklan sisällöstä. Perustelutekstissä olisi hyvä informatiivisuuden vuoksi täsmentää, miten tietosuoja-asetuksen 28 artiklan vaatimukset täytetään. Näin siksi, että muussa lainsäädännössä saatetaan ottaa mallia ehdotettavasta sääntelystä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kannatti tulkinnanvaraisesta yhteisrekisterivastuusta luopumista ja rekisterinpitovastuun siirtämistä selkeästi yhdelle toimijalle.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoi, että yhden rekisterinpitäjän malli on selkeämpi sekä rekisterinpitäjän, valvontaviranomaisen ja että rekisteröidyn kannalta.

Ulkoministeriö totesi, että tehtävissä ratkaisuihin tulee huomioida viraston tuottamisen tietojen turvallinen käsittelytarve myös maan rajojen ulkopuolella.

Kansaneläkelaitos toivoi muutoksen johtavan yhtenäisempiin käytäntöihin tietojen käsittelyssä ja ylläpidossa ja totesi, että muutos mahdollistaa erityisryhmien, kuten ulkomaalaisten ja ulkomailla asuvien suomalaisten, tietojen yhtenäisen käsittelyn. Parhaimmillaan tämä voisi mahdollistaa rinnakkaisesta tietojen käsittelystä ja tallennuksesta luopumisen.

Puolustusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että julkisuuslaissa tarkoitettua viranomaisten asiakirja- ja tietohallinnolta puuttuu selkeä toimintaa ohjaava ja valvova viranomaistaho. Ministeriön mukaan ohjaustehtävät näyttäisivätkin jakautuneen Kansallisarkiston lisäksi tietohallintoa ohjaavalle valtiovarainministeriölle sekä sen yhteydessä toimivalle digitaalisen turvallisuuden johtoryhmälle (VAHTI). Ministeriön mukaan nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen sekä tiedonhallintalakihankkeen myötä vaikuttaisi siltä, että ohjaustehtävät jakautuvat entisestään useammille viranomaisille.

Helsingin kaupungin mukaan uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että uudistuksessa kiinnitetään erityistä huomiota väestökirjanpitoon liittyvien toimintatapojen yhtenäistämiseen, tietojen laadun ja ajantasaisuuden varmistamiseen, tietojen laaja-alaiseen hyödyntämiseen yhteiskunnan eri tarpeissa sekä uuden viraston toimialaan kuuluvien tietovarantojen hyödyntämiseen liittyviin kehittämis- ja tukitoimiin. Päällekkäisistä laeista ja säätelyistä luopuminen selkeyttää tiedon keräämistä ja käytettävyyttä. Digi- ja väestötietoviraston toimialaan kuuluu tietovarantoja, jotka ovat aivan keskeisiä myös kuntien toiminnassa. Onkin erittäin tärkeää, että Digi- ja väestötietovirasto edistää toiminnallaan viraston tehtäväalueelle kuuluvien tietovarantojen hyödyntämismahdollisuuksia laajasti.

2.2.2 Kommentit väestötietolain muuttamisesta

Useat lausunnonantajat pitivät ongelmallisena sitä, että lausuntojen antamisen ajankohtana tiedonhallintalaista ei ollut vielä annettu lakiesitystä ja tietosuoja-laki oli vielä eduskunnan käsiteltävänä. Väestötietolakiin esitettyjen muutosten arviointi oli tältä osin vaikeaa ja esitysten yhteensovittamista jatkovalmistelussa pidettiin erittäin tärkeänä.

Kuntaliitto totesi, että esityksellä on yhteys tiedonhallinnan yleislakia koskevaan ehdotukseen. Esitys sisältää pykäläehdotuksia, joissa on viitattu tiedonhallinnan yleislakiin. Toisaalta osa ehdotetuista väestötietolain säännösten poistoista perustuu siihen, että kysymyksistä säänneltäisiin jatkossa kattavasti tiedonhallinnan yleislaissa. Kuntaliitto huomauttaa, että luonnoksen kommentit

toiminen on vaikeaa, koska tiedonhallintalain sisällöstä ei ole tässä vaiheessa kovinkaan paljon tietoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö huomautti, että esityksessä viitataan useissa kohdin valmisteilla olevaan tiedonhallintalakiin, vaikka siihen liittyvän hallituksen esityksen varmistuminen on epävarmaa tällä hallituskaudella. Ministeriön mukaan ennen lopullisen esityksen antamista on varmistuttava siitä, miten tiedonhallintalaki tulee etenemään. Lisäksi ministeriö totesi, että väliaikaisten henkilötunnusten myöntäminen on haaste sosiaali- ja terveyspalveluissa. Henkilölle, jolle ei ole myönnetty suomalaista henkilötunnusta, ei tällä hetkellä saada yhtä väliaikaista henkilötunnusta, vaan se vaihtelee toimintayksiköittäin. Ongelman kestävä ratkaisu edellyttäisi ministeriön mukaan sitä, että tulevan Digi- ja väestötietoviraston tehtäväksi osoitetaan väliaikaisten henkilötunnusten hallinnointi.

Korkein hallinto-oikeus halusi kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriössä valmistellaan parhaillaan erikseen yleislakia julkisen hallinnon tietohallinnosta, johon viitataan useissa kohdissa ehdotusta perusteluna sille, miksi jostakin asiasta ei ole tarpeen säätää enää tai sääntelyä voidaan muuttaa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että koska tuota ehdotusta ei ole lausunnonantajien käytävissä, nyt käsillä olevaa ehdotusta on ollut vaikea arvioida kaikilta muutettaviksi ehdotetuilta osin.

Oikeusministeriö katsoi, että lakiehdotuksen osalta olisi otettava huomioon myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan sisältämät edellytykset, mukaan lukien asianmukaiset suojatoimet rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Oikeusministeriö viittasi tältä osin myös perustuslakivaliokunnan käytäntöön arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyä tulisi arvioida siltä osin, kun viraston tehtävämäärittely merkitsee laajennusta suhteessa nykyisiin tehtäviin. Oikeusministeriö piti valittua yhden rekisterinpitäjän mallia mahdollisena tietosuoja-asetuksen valossa. Rekisterinpitosäännösten yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen on kannatettavaa. Osin oikeusministeriö piti tarpeellisenä, että säännöksessä hyödynnettyä tietosuoja-asetuksen jättämää kansallista liikkumavaraa avattaisiin enemmän esityksen perusteluissa. Oikeusministeriö piti aikataulullisesti ongelmallisena sitä, että väestötietolain muutokset on sidottu valmisteilla olevaan tiedonhallinnan yleislakiin. Mikäli tämä ratkaisu säilytetään, esitykset tulisi antaa samanaikaisesti tai siten, että tiedonhallintalakia koskeva esitys annetaan ensin. Oikeusministeriö piti 77 §:n poistamista asianmukaisesti perusteltuna, mutta katsoi, että tästä seuraava 78 §:n 1 momentin rangaistussäännöksen kumoaminen edellyttää vielä tarkentamista. Yleisesti oikeusministeriö esitti huomioita väestötietolain ja tietosuoja-asetuksen suhteesta.

Helsingin kaupunki katsoi, että väestötietojärjestelmää ja sitä koskevaa lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että vailla kotikuntaa olevat henkilöt olisi mahdollista yksiselitteisesti erottaa muista asuinpaikkaa vaihtaneista henkilöistä. Tämä toisi selvän parannuksen nykyiseen tilanteeseen. Se, että tietymättömissä olevat henkilöt lasketaan nykyisin yhteen muiden asuinpaikkaansa vaihtaneiden henkilöiden kanssa, heikentää esimerkiksi väestön muuttoliikettä kuvaavien tilastotietojen laatua. Ehdotuksessa luovutaan ”virallinen tilasto” käsitteestä ja se korvataan käsitteellä ”tilastolain mukainen tilasto”. Uudistuksessa on tärkeä huomioida, että tilastoja laaditaan myös organisaatioissa, jotka eivät kuulu suoraan tilastolain piiriin. Onkin erittäin tärkeää, että uuden Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämiin tietoihin perustuvien tilastojen tuottaminen on jatkossa mahdollista muissa kuin suoraan tilastolain piiriin kuuluvissa organisaatioissa. Esityksen mukaan Digi- ja väestötietovirasto vastaisi mm. tilastomuotoisista palveluista, jotka mahdollistavat väestötietojärjestelmän tietojen hyödyntämisen. Helsingin kaupungin mukaan esityksestä ei käy ilmi, onko tämä

oma erillinen palvelu vai vastaako uusi organisaatio myös Tilastokeskuksen toiminnasta.

Sisäministeriö kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksessa viitataan vasta valmisteilla olevaan tiedonhallinnan yleislakiin. Sisäministeriön mukaan on tärkeää, että tiedonhallinnan yleislaissa tullaan säätämään riittävällä tarkkuudella sekä tarpeeksi täsmällisesti tietojen käytöstä ja suojauksen järjestämisestä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL kannatti esitystä siitä, että viraston tiedonhallintaa koskevaa sääntelyä yksinkertaistetaan siten, että laki nojaa valmistelussa olevaan tiedonhallinnan lakikokonaisuuteen. THL huomautti tämän kuitenkin edellyttävän, että ko. lakikokonaisuus etenee aikataulussa viraston perustamisen suhteen. THL:n mukaan erityisesti lain perusteluissa korostuu, että virasto voisi luovuttaa väestötietojärjestelmän tietoja toisen viranomaisen viranomaistehtäviin ilman erillistä lupaprosessia ja arviointia, mitkä ovat työllistäneet tarpeetta nykyistä VRK:ta ja sen viranomaisasiakkaita. Väestötietojärjestelmän tietojen lupa- ja luovutussäännöksissä olisi myös hyvä varmistua, että sääntely on yhteensopiva ja mahdollistaa hallituksen esityksen laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (HE 159/2017) toteuttamisen.

Maanmittauslaitos esitti huolensa sen epävarmuudesta, että tiedonhallinnan yleislaki saataisiin voimaan hallituskauden aikana.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan olisi hyvä arvioida tarkemmin, milloin tiedon antamisessa korostuu yksityisyyden suoja perusoikeutena ja milloin eri syistä korostuvat julkisuusperiaatteen huomioinen. Etelä-Suomen aluehallintovirasto totesi, että väestötietojärjestelmän rekisterinpidossa tulisi korostaa pääsääntöisesti yksityiselämän suojaa perusoikeutena suhteessa julkisuusperiaatteeseen.

Pirkanmaan käräjäoikeus muistutti siitä, että Euroopan yleisen tietosuojasetuksen säännöksissä (55 artikla 3 kohta) on rajattu valvontaa tuomioistuinten osalta niiden riippumattomuuden vuoksi ja että tämä on otettu huomioon tulevassa tietosuojalaissa. Muun muassa säännöskokonaisuuden vaikeatulkintaisuudenkin vuoksi ehdotettuihin säännöksiin, kuten väestötietolain 52 §:ään, olisi tarpeen ottaa maininta tuomioistuinten asemasta valvontaan ja uhkasakoihin nähden. Käräjäoikeus totesi, että tuomioistuinten asemasta tulisi vähintään olla selkeä kirjaus hallituksen esityksessä.

Helsingin hallinto-oikeus katsoi, että viranomaisten tiedonsaantioikeuksien sääntelyn yksinkertaistaminen on kannatettavaa. Väestötietolain 29 §:n muutoksesta ei ole odotettavissa olennaisia muutoksia hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden selvittämiseen. Hallinto-oikeudella on myös sinällään oikeus saada väestötietojärjestelmään sisältyviä tietoja suoraan tietosuojasetuksen nojalla.

Oikeusrekisterikeskus kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetun 29 §:n soveltamisalasta puuttuu sellainen viranomaisen käsittely, joka ei sisälly tietosuojasetuksen soveltamisalaan. Jatkovalmistelussa olisi arvioitava, tulisiko 29 §:ssä mainita myös muu käsittelyn peruste.

Kirkkohallitus esitti muutosta voimaantulosäännöksiin siten, että väestötietolain muutoslain voimaantulosäännökseen lisättäisiin siirtymäsäännös, jonka mukaan 42 §:n 2 momenttia sovellettaisiin aina vuoden 2021 loppuun saakka.

Kuntaliitto kiinnitti huomiota lain 22 §:n 7 momentin kumoamiseen. Kuntien kanssa tehdyt rekisterinpitäjäsopimukset raukeaisivat automaattisesti lainmuu-

toksen voimaantullessa ja kaikki kunnat olisivat jatkossa suoraan lain nojalla tietojen ilmoittajia. Kuntaliitto epäili, tarkoittaisiko muutos kuntien kannalta tietojärjestelmämuutoksia. Rakennus- ja huoneistorekisteritiedot muodostuvat kunnassa rakennusvalvontatoiminnan yhteydessä, jolloin kuntaan syntyy sen aluetta koskeva rakennus- ja huoneistorekisteri. Kunnan tulee joka tapauksessa vastata tästä rekisteristä EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Tietojen toimittaminen edelleen valtion viranomaiselle aiheuttaa kustannuksia, jotka valtion tulisi korvata kunnille esimerkiksi ohjaamalla kunnille tietojen myynnistä saatavat tulot tai muu vastaava rahallinen korvaus. Mikäli lakimuutoksella rekisterinpito annetaan valtakunnallisen viraston tehtäväksi, on samalla huolehdittava siitä, että kunnilla säilyy oikeus rakennus- ja huoneistotietojen ylläpitoon, käyttöön ja jakamiseen tehtäviensä mukaisesti.

Verohallinto katsoi, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida sääntelyn päällekkäisyyksiä tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain ja julkisuuslain säännösten kanssa. Lisäksi Verohallinto viittasi lain 22 §:n 1 ja 4 momenttiin ja 9 §:n 1 momentin 1-3 kohtiin ja täsmensi, että se tallettaa ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään vain niissä tilanteissa, kun ulkomaan kansalaisen rekisteröinti on tarpeen verotuksellisista syistä. Verohallinnolla ei ole toimivaltaa toimia rekisteröinnin yleisviranomaisena.

Eduskunnan oikeusasiamies toi lausunnossaan esiin laillisuusvalvontakäytännössä havaitun lokitietojen luovuttamista koskevan tulkinnanvaraisuuden. Väestötietolain 58 §:n mukaan asianosaisella on julkisuuslain 12 §:n mukaisesti oikeus saada itseään koskevat tiedot viranomaisilta. Oikeuskäytännön (KHO: 2014:69) ja tietosuojavaikuttetun kannanoton mukaan kuitenkin tieto siitä, kuka on tarkastanut pyytäjää koskevia tietoja viranomaisen rekistereistä, ei ole pyytäjää itseään koskeva tieto julkisuuslain 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Väestötietolaissa on sinänsä selkeä säännös siitä, mitä lokitiedoilla tarkoitetaan. Selvyyden vuoksi olisi aiheellista säätää, ettei julkisuuslain 12 §:n mukainen tiedonsaantioikeus koske käyttäjän tunnistetietoja.

Eläketurvakeskus toi esiin, että viranomaisten tietojenkäsittely voi kuitenkin joissakin tapauksissa perustua muuhunkin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa mainittuihin perusteisiin. Lain 29 §:n muutosta olisi tarkasteltava tästä näkökulmasta.

Tilastokeskus kiinnitti huomiota siihen, että ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä säätelevän 9 §:n mukaan ulkomaan kansalaisen on pyydettävä tietojen tallentamista Digi- ja väestötietovirastolta. Tilastojen laadun ja kattavuuden varmistamisessa on tärkeää, että myös ulkomaalaisten henkilöiden tiedot ovat ajan tasalla. Jos ulkomaan kansalaiselle myönnetään oleskelulupa, tai hänen oleskeluoikeutensa rekisteröidään, olisi hyvä, että ulkomaan kansalaisen tiedot tallentuvat suoraan väestötietojärjestelmästä ilman erillistä pyyntöä. Lisäksi Tilastokeskus esitti, että väestötietolain 19 §:n 3 momenttia ei poisteta ja että rekisterin kattavuuden, laadun ja oikeellisuuden tarkistumismenetelmiä kehitetään yhteistyössä rekisterin käyttäjien kanssa. Tilastokeskus katsoi, että 44 §:n mukaisen selvityksen antaminen tilastotarkoituksiin luovutettujen tietojen suojauksesta on turha, sillä tilastolaki säätelee asiaa riittävästi. Tilastokeskus ehdotti, että 44 §:n 3 momenttiin lisättäisiin maininta tilastolaista seuraavasti: ”Edellä 1 momentissa tarkoitettua selvitystä ei vaadita, jos käyttäjän tietojen käsittelyyn sovelletaan tiedonhallinnan yleislakia ja tilastolakia”.

Uudenmaan maistraatti kiinnitti huomiota kuolleiden henkilöiden tietojen asemaan laissa. Lakiehdotuksen 29 § ja 31 § sisältävät suoran viittauksen tietosuoja-asetukseen artiklaan 6. Kun tietosuoja-asetus ei koske kuolleita henkilöitä koskevia henkilötietoja, täysin selvää ei ole voidaanko väestötietojärjestelmään talletettuja, kuolleita henkilöitä koskevia tietoja jatkossakin luovuttaa väestötietolain 29 ja 31 §:ssä tarkoitettuja käyttötarkoituksia varten. Lisäksi

maistraatti katsoi, että tietojen luovutusharkinta ei 31 §:ään ehdotetun muutoksen johdosta selkiydy vaan hidastuu, koska virkailijan on selvitettävä useammasta eri laista, mitkä tiedot voidaan tapauksessa luovuttaa muuhun lakisääteiseen käsittelyyn, jota muu kuin viranomainen suorittaa. Lisäksi maistraatti totesi, että kaikissa tietojen luovutusta koskevissa pyynnöissä ei voida selvittää, mitä hakijan toimintaa koskeva laki sanoo siitä, mitkä tiedot ovat tarpeellisia toiminnassa. Maistraatti piti kumottavaksi ehdotettua 51 §:ää edelleen tarpeellisena. Tietosuoja-asetusta ei sovelleta sen 2 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti henkilötietojen käsittelyyn, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaista tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa. Maistraatti luovuttaa väestötietojärjestelmän tietoja myös luonnollisille henkilöille hyväksyttävään käyttötarkoitukseen, joka liittyy heidän henkilökohtaiseen tai kotitalouttaan koskevaan toimintaan. Käyttötarkoitussidonnaisuus koskee voimassa olevan lainsäädännön perusteella kaikkia väestötietojärjestelmästä luovutettuja tietoja. Lain 77 §:n osalta maistraatti toi esiin, että maistraatin toiminnan kannalta olisi hyvä, jos salassapitoa koskevien säännösten suhdetta maistraatin luovutustoimintaan selkeytettäisiin esimerkiksi listaamalla, mitkä tiedot väestötietojärjestelmän tiedoista ovat salassa pidettäviä, mutta myös pohtimalla tarkemmin salassapitoa koskevien säännösten suhdetta erityislakina pidettävään väestötietolakiin ja sen luovutustoimintaa koskeviin säännöksiin sekä tietosuoja-asetukseen.

Puolustusministeriö kiinnitti huomiota väestötietolain muutosten suhteeseen ns. tiedustelulakipaketin (HE 198/2017, HE 199/2017, HE 203/2017) sekä henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettavaan lakiin (HE 13/2018) ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavaan lakiin (HE 31/2018). Esitetyssä 29 §:ssä tulisi ottaa huomioon viranomaiset, joiden käsittelyyn ei sovelleta tietosuoja-asetusta eikä ehdotettua yleistä tietosuojalakia (HE 9/2018).

Sisäministeriö käsitteli lausunnossaan maahanmuuttohallinnon uuden henkilötietolain ja väestötietolain suhdetta. Tavoitteena on luopua ulkomaalaisrekisteri -termin käytöstä, jonka johdosta ehdotettavan väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettavan lain 10 §:n viittaukset ulkomaalaisrekisteriin tulevat tarkistettavaksi. Maahanmuutto-osasto esitti, että Riippuvuus muista esityksistä –kohtaan kirjataan tiedot maahanmuutto-osastolla vireillä olevasta henkilötietolaki-hankkeesta. Lisäksi ehdotetun 29 §:n perusteella vaikuttaisi siltä, että Rajavartiolaitoksen oikeudesta saada tietoja väestötietojärjestelmästä muissa kuin suoraan tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tehtävissä tulisi jatkossakin säätää Rajavartiolaitoksen omassa henkilötietolainsäädännössä lain 34 §:n 3 momentin nojalla. Hallituksen esityksessä olisi tarpeen todeta, että myös Rajavartiolaitoksen henkilötietolainsäädännön uudistamista koskeva hallituksen esitys on tulossa eduskunnan käsiteltäväksi syysistuntokaudella 2018. Koska Rajavartiolaitoksen henkilötietolainsäädäntöä ehdotetaan muutettavaksi myös rakenteellisesti, sisäministeriö piti tarkoituksenmukaisena, että tarvittavat muutokset tehtäisiin eduskunnassa sisäministeriön valmistelevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä.

Korkein hallinto-oikeus toi esiin, että julkisella luotettavuudella on sinänsä oikeustieteessä vakiintunut tietty merkityssisältö (ks. esimerkiksi <http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede>: julkinen luotettavuus). Julkista luotettavuutta eivät nauti kaikki julkiset kirjaamisjärjestelmät, vaan tuollaisen ominaisuuden edellytyksenä on vilpittömän mielen suojaamista koskeva normi. Pelkkä mahdollisuus vaatia rekisteritietojen virheellisyyden perusteella vahingonkorvausta esimerkiksi kirjaamisjärjestelmää hoitavalta viranomaiselta ei sekään tarkoita, että kirjaamismerkinnät nauttivat julkista luotettavuutta. Nämä seikat huomioon ottaen käsitteestä ”julkinen luotettavuus” luopumisella ei vaikuttaisi olevan erityistä oikeudellista merkitystä tässä sääntely-yhteydessä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti myös huomiota lain 77 §:n kumoamiseen. Pykälän kumoamista koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että väestötietojärjestelmän tietojen julkisuuteen ja salassapitoon sovellettaisiin julkisuuslakia. Perustelujen mukaan salassapito perustuisi erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 ja 32 kohtiin. 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 katsoi, että hallituksen esitysluonnoksessa tulisi tarkastella tulkintaongelmien 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 §:ien erityissäännösten välistä suhdetta. Korkeimman hallinto-oikeuden näitä kysymyksiä koskevan ratkaisukäytännön osalta viitataan ratkaisuihin KHO 25.10.2012 taltionumero 2962 (Irs) ja KHO 2015:44.

Finanssiala ry piti tärkeänä nykyisen oikeustilan säilymistä muutettaessa väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettua lakia. Esitetystä 31 §:ssä viitattaisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaa, mikä Finanssialan näkemyksen mukaan supistaisi soveltamisalaa nykyisestä olennaisesti enemmän kuin perustelutekstissä annetaan ymmärtää. Viitattu tietosuoja-asetuksen kohta ei mahdollista nykyisen sääntelyn mukaisia käsittelytilanteita. Finanssiala kuitenkin katsoi, että nykyisen 31 §:n 1 momentin 1 kohdan sekä 2 momentin tarkoittama tietojen luovutus olisi mahdollista jatkossa 34 §:n 3 momenttiin perustuen. Lisäksi lausunnossa todettiin, että henkilötietojen käsittely perustuu finanssialalla lakisääteisen perusteen lisäksi tai sijaan useimmiten sopimukseen (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohta) tai oikeutettuun etuun (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohta). Nämä virheellisyudet ja epätarkkuudet heikentävät finanssialan toimijoiden oikeusvarmuutta. Lisäksi 34 §:n 3 momentin pykälätekstissä olisi viitattava ”tietosuoja-asetukseen, tietosuojalakiin tai muuhun lakiin”.

2.2.3 Kommentit Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annettavaan lakiin

Verrattain harva lausunnonantaja otti kantaa henkilörekistereitä koskevaan sääntelyyn. **Pardia ry:n** mukaan henkilörekistereitä koskeva sääntely olisi perusteltua keskittää (pl. väestötietojärjestelmä) uuteen organisaatiolakiin ja päivittää säädökset vastaamaan tietosuoja-asetuksen sekä käytännön toiminnan vaatimuksia. Pardia ry kannatti myös yhden rekisterinpitäjän mallia.

Oikeusministeriö katsoi, että sääntelyteknisesti olisi vielä syytä arvioida, voidaanko tietojen julkisuuden sääntelyä yksinkertaistaa. Lisäksi lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentin sanamuotoa olisi arvioitava sen osalta, onko se kansallisen liikkumavaran piirissä.

2.2.4 Kommentit muihin viraston tietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin

Kotikuntalaki

Usea lausunnonantaja otti kantaa kotikuntalain 9 a §:ään ehdotettuun muutokseen. **Hämeen maistraatti, Itä-Suomen maistraatti, Sisä-Suomen maistraatti** sekä **Kaakkois-Suomen maistraatti** kannattivat kotikuntalain 9 a §:n 3

momenttiin ehdotettua muutosta, jolla myös kuntien välisten muuttojen rekisteröinti voitaisiin tehdä suoraan ilmoituksen perusteella. **Itä-Suomen maistraatin** mukaan edellytyksenä olisi edelleen, että merkintä voidaan tehdä ilman lisäselvityksiä ja tietojen virheetön rekisteröityminen voidaan varmistaa teknisin tarkastuksin. Muutos mahdollistaisi automaattisen muuttojen merkinnän nykyistä laajemmin.

Oikeusministeriö piti epäselvänä perustuisiko päätöksenteko pelkästään automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn. Mikäli näin on, tulisi lainsäädännössä varmistaa asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Lisäksi kansallinen liikkumavara tulisi avata perusteluissa.

Tilastokeskus piti kotikuntalain 9 a §:n 3 momenttiin ehdotettua muutosta muuttoilmoitusmenettelyjen automatisoinnista hyvänä asiana. Tilastokeskus esitti kuitenkin huolensa siitä, että kansalaiset eivät välttämättä muuttoilmoitusta tehdessään muista aina ilmoittaa muuttaviksi henkilöiksi muita samassa huoneistossa asuvia henkilöitä, esimerkiksi alaikäisiä lapsiaan. Tämä voi vaarantaa kuntien väkilukutilastojen laadun. Tilastokeskus katsoi, että automaation tueksi tulisi kehittää tiedonantajan antamien tietojen tarkistusmenetelmä, jolla varmistettaisiin, että huoneistoon ei muuttoilmoituksen tekemisen jälkeen jäisi asumaan alaikäisiä lapsia ilman vanhempiaan.

Helsingin kaupunki katsoi, että automaation lisääminen muuttoilmoitusten käsittelyssä ja kuntarajat ylittävien muuttojen yhteydessä kotikunnan määrittelyn automatisointi mahdollistaa entistäkin ajantasaisemmat tiedot ja sillä on vaikutusta myös käytettyjen tietojen ja niistä johdettujen tilastojen laatuun. Tähän liittyen olisi tärkeää, että uudessa Digi- ja väestötietovirastossa edistettäisiin aktiivisesti väestötietoihin liittyvää kansainvälistä yhteistyötä erityisesti Suomessa asuvien ulkomaalaistaustaisten henkilöiden henkilötietojen ja väestökirjanpidon kehittämiseksi sekä heitä koskevien tietojen laadun parantamiseksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia otti kantaa kotikuntalain 9 a §:n 2 momenttiin ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan muuttoilmoituksen johdosta tarvittavat merkinnät voitaisiin tehdä suoraan ilmoituksen perusteella. Edellytyksenä olisi, että merkintä voitaisiin tehdä ilman lisäselvityksiä ja tietojen virheetön rekisteröityminen voitaisiin varmistaa teknisin tarkastuksin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian mielestä ei lainkohdan perustelujenkaan valossa ole täysin selvää, miten ja millaisilla teknisillä tarkastuksilla voitaisiin varmistua siitä, että yksilön oikeuksien kannalta varsin merkittävä kotikuntamerkintä tehtäisiin väestötietojärjestelmään oikein ilman virkavastuulla suoritettua harkintaa. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kotipaikkaa ja siellä olevaa asuinpaikkaa koskeva merkintä on väärinkäytöksille ja vahingoittamistarkoituksessa tehdyille virheelliselle ilmoittamiselle altis ja tähän tulisi saada täsmennystä, vaikka sääntely eroaa voimassa olevasta ja laissa 1095/2010 kotikuntalakiin otetusta säännöksestä vain siltä osin kuin muutto tapahtuu kotikunnasta toiseen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian mukaan tältä osin tulisi merkinnän virheettömyyden ja rekisteröidyn oikeussuojan toteutumisen kannalta keskeisiä edellytyksiä ja rajoituksia täsmentää.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus esitti huolensa kotikuntalain 11 §:n muutoksesta. Hallinto-oikeus korosti, että ehdotettu kuntien välisten muuttojen merkittäminen väestörekisteriin suoraan asianomaisen ilmoituksen perusteella tulee hoitaa siten, että ilmoituksen tekijä ymmärtää muutoksen seuraamukset ja sen, millä perusteella kotikunta kotikuntalain mukaan määräytyy. Järjestelmässä olisi siten syytä olla selkeä ohjeistus muutosten tekijöille, että välttyttäisiin tilanteilta, joissa kotikuntaa jouduttaisiin eri yhteyksissä tulkitsemaan toisin kuin yleisesti luotettavana pidetyssä väestötietojärjestelmässä on ilmoitettu.

Kotikuntalain 11 §:n muutoksen osalta **Hämeen maistraatti** esitti, että lakiin tehtäisiin muutos myös siltä osin, että kirjallista hallintopäätöstä ei tarvitsisi tehdä, kun muuttoilmoitus on tehty paitsi muuttajalta tai hänen perheenjäseneltään saatujen tietojen perusteella, myöskään silloin, kun muuttoilmoitus perustuu henkilön edunvalvojalta saatuihin tietoihin. Tämä todetaan sujuvoittavan menettelyä sekä asiakkaan että viranomaisen näkökulmasta. **Sisä-Suomen maistraatti** kannatti Hämeen maistraatin ehdotusta.

Kaakkois-Suomen maistraatti ilmoitti yhtyvän Hämeen ja Sisä-Suomen maistraattien lausunnoissa esitettyihin tarkennuksiin koskien kotikuntalain muuttamista.

Ahvenanmaan valtionvirasto kiinnitti huomiota siihen, että sen kotikuntalain mukaiset tehtävät on esitetty virheellisesti säädösluonnoksessa. Uusi säännösehdotus kaventaisi tehtäviä suhteessa nykytilaan. Ahvenanmaan valtionvirasto piti tärkeänä, että tehtävät säilytetään nykyisellään ja toivoi jatkovalmistelussa huolellisuutta.

Perintökaari

Useat lausunnonantajat, etenkin maistraatit, ottivat kantaa perintökaaren 20 luvun 9 a §:n 3 momenttiin ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan perukirjan osakasluettelon vahvistaminen ei enää tapahtuisi perukirjan oikeaksi todettuun jäljennökseen, vaan että vahvistus tehtäisiin kirjallisella päätöksellä, josta perukirjan osakasluettelon tietojen oikeellisuus ja täydellisyys voitaisiin jälkikäteen todentaa.

Hämeen maistraatin mukaan ehdotus olisi iso muutos aikaisempaan, sillä mikäli osakasluettelon vahvistaminen tehdään luonnoksen ehdottamalla tavalla kirjallisella päätöksellä, joka lienee sama kuin hallintopäätös, josta on valitusoikeus, tilanne muuttuisi maistraatin käsityksen mukaan aineellisoikeudellisesti täysin toiseksi. Hämeen maistraatti ehdotti, että tässä vaiheessa perintökaaren 20 luvun 9 a §:n 3 momenttia ei muuteta luonnoksessa esitettyyn muotoon, vaan momenttia muutettaisiin esimerkiksi siten, että vahvistuksen antamisesta tehdään merkintä (tai liitetään vahvistusasiakirja) joko alkuperäiseen perukirjaan tai sen oikeaksi todistettuun jäljennökseen, jotka on mahdollista toimittaa vahvistavalle viranomaiselle myös sähköisesti. Tässä kohtaa olisi säädöksen perusteluissa selvennettävä, mitä sähköisellä toimittamisella tarkoitetaan ja mitä siltä vaaditaan: tuleeko perukirja toimittaa skannattuna tunnistaumalla esimerkiksi suomi.fi:n kautta vai voiko skannatun perukirjan toimittaa myös sähköpostin liitetiedostona ja miten perukirjan oikeellisuus silloin todennetaan. Perukirjat kun on edelleen kuitenkin laadittava tällä hetkellä paperisina.

Sisä-Suomen maistraatti huomautti, että ilman lisätarkennuksia perintökaaren 20 luvun 9 a §:n 3 momentin muutosesitys voisi johtaa vahvistusratkaisun tekemisessä jopa nykyistä isompaan työmäärään. Samalla Sisä-Suomen maistraatti ilmoittaa kannattavansa Hämeen maistraatin tekemiä muutosesityksiä. Maistraatti huomauttaa myös, että uuden viraston toiminnan järjestämiselle ja resurssien kohdentamiselle on merkitystä sillä, mikä kanta otetaan todistajien tarpeeseen siviilivihkimisessä. Lausunnossa huomautetaan, että oikeusministeriö on tehnyt 15.5.2018 arviomuiston todistajien merkityksestä siviilivihkimisessä ja maistraatit ovat antaneet siihen yhteisen lausuntonsa 20.6.2018.

Kaakkois-Suomen maistraatti ilmoitti yhtyvän Hämeen ja Sisä-Suomen maistraattien lausunnoissa esitettyihin tarkennuksiin koskien perintökaaren muuttamista.

Uudenmaan maistraatin lausunnon mukaan nykyinen käytäntö eroaa perintökaaren 20 luvun 9 a §:n 3 momenttiin ehdotetusta muutoksesta ja muutos tulisi harkita tarkkaan, jotta se olisi parannus. Lisäksi olisi syytä selvittää, onko päätös valituskelpoinen päätös.

Pohjois-Suomen maistraatti yhtyi Hämeen maistraatin lausuntoon perintökaaren muutosehdotusten osalta. Lisäksi maistraatti huomautti, että osakastietojen vahvistamisen tarkoituksena on PK 20:9 c:n mukaan suojata kolmatta osapuolta hänen ostaessaan kuolinpesään kuuluvaa omaisuutta. Toinen tarkoitus on, että haettaessa viranomaiselta oikeuden kirjaamista tai muuta toimenpidettä, vahvistettua perukirjaa pidetään riittävänä selvityksenä pesän osakkaista, jollei asiassa muuta ilmene. Jos maistraatti tekisi asiasta päätöksen, kuten lakiluonnoksessa on ehdotettu, se voisi synnyttää mielikuvan, että osakkuusasemat on oikeusvoimaisesti vahvistettu. Maistraatin tehtävänä ei kuitenkaan ole sitovasti päättää henkilöiden osakkuusasemasta, vaan tämä tehtävä kuuluu viime kädessä tuomioistuinlaitokselle. Pohjois-Suomen maistraatti esitti, että perintökaaren 20 luvun 9 a §:n 3 momentti ja 9 c § säilytettäisiin muuttamattomina. Mahdolliset muutokset edellyttäisivät perusteellisemman selvityksen muutoksen tarpeellisuudesta ja vaikutuksista sekä sähköisen toimintamallin kehittämistä yhteistyössä Verohallinnon ja muiden viranomaisten kanssa.

Itä-Suomen maistraatti esitti, että tässä vaiheessa perintökaaren 20 luvun 9 a §:n 3 momenttia ei muuteta luonnoksessa ehdotettuun muotoon, vaan että selvitetäisiin sähköisten perukirjojen laatimismahdollisuutta. Lisäksi maistraatti esitti, että PK 9 a §:n 1 momenttia muutetaan poistamalla maininta ”kuten 3 §:n 1 momentissa säädetään”. Ko. pykälässä säädetään muun muassa, että perukirjassa on mainittava vainajan täydellinen nimi, ammatti ja kotipaikka sekä syntymä- ja kuolinpäivä, osakkaiden ja muiden 2 § 2 momentissa tarkoitettujen henkilöiden nimet ja kotipaikat sekä lisäksi ilmoitettava alaikäisten osalta myös heidän syntymäpäivänsä ja perillisten kohdalta, miten he ovat vainajalle sukua. Käytännössä perukirjassa mainitaan myös osakkaiden ja aviopuolison osoitteet ja henkilötunnukset. Verohallinnon ohjeiden mukaan perukirjasta täytyy ilmetä muun muassa vainajan perilliset, leski, mahdolliset toissijaiset perilliset, testamentinsaajat sekä kunkin osoite ja henkilötunnus. Maistraatin vahvistettavaksi ei siis tule perukirjojen osakasluetteloita, joissa osakkaista ja aviopuolisosta on mainittu ainoastaan perintökaaren 20 luvun 3 §:n 1 momentissa säädetyt tiedot. Itä-Suomen maistraatti kannatti ehdotettua perintökaaren 20 luvun 9 a §:n 2 momentin muutosta.

Länsi-Suomen maistraatti ilmoitti yhtyvänsä Hämeen maistraatin lausuntoon perintökaaren 20 luvun 9 a §:n 3 momentin muutokseen liittyen. Maistraatti toteasi kuitenkin, että vastaisuudessa olisi paikallaan, että uusi virasto antaisi tiedon vahvistetuista pesän osakkaista. Hallinnon keskinäistä työnjakoa ajatellen tämä ehdotus on sinänsä paikallaan ja selkiyttäisi tietojen luovutuksen edellytysten tutkimista, joka ainakin aiemmin on ilmeisesti ollut Verohallinnolle työllästä, joskin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 13 § on selkeyttänyt tilannetta. Maistraatin mukaan tulisi kuitenkin muistaa, että osakastietojen vahvistamisen ajatellaan edelleen perustuvan vapaaehtoisuuteen ja uuden viraston rooli osakastietojen tietojen antajana olisi joka tapauksessa vain osittain. Maistraatti kaipaakin koko perukirjan osakastietojen vahvistamiseen liittyen kysymysten koordinoitua läpikäymistä yhdessä Verohallinnon kanssa. Tässä työssä tulisi ottaa huomioon esimerkiksi järjestelmien yhteiskäyttöisyys.

Lapin maistraatti ilmoitti yhtyvänsä Hämeen maistraatin lausuntoon ja katsoi, että siinä esiin nostetut ongelmakohdat olisi syytä selvittää ja erityisesti huomioida se, että uudistus ei tältä osin aiheuta tarpeettomia lisätehtäviä.

Verohallinto ehdotti lausunnossaan, että lakiesityksen jatkovalmistelussa arvioitaisiin, voitaisiinko osakasluettelon vahvistamista koskeva päätös antaa sellaiselle henkilölle tai taholle, joka tarvitsee tietoja kuolinpesään liittyvien etujen ja oikeuksien hoitamiseksi. Tällä hetkellä Verohallinto säilyttää perukirjan pysyvästi ja voi antaa perukirjalta tietoja verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 13 §:n 1 momentin mukaisesti. Nämä tietopyynnöt koskevat usein nimenomaan pesän osakkaita tai pesän yhteystietoja. Digi- ja väestötietoviraston tallettama tieto vahvistetuista pesän osakkaista olisi sellainen primääritieto, joka olisi tarkoituksenmukaista luovuttaa Digi- ja väestötietovirastosta.

Holhoustoimilaki

Itä-Suomen maistraatti, Uudenmaan maistraatti ja Suomen henkikirjoittajajhdistys kannattivat ehdotettuja holhoustoimesta annetun lain 85 §:n ja edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 41 §:n muutoksia.

Itä-Suomen maistraatti ehdotti lisäksi, että hallituksen esitykseen tehtäisiin korjauksia, joista ilmeni, että holhoustoimesta annetun lain 87 a §:n 2 momenttiin ehdotetussa muutoksessa, jossa poistettaisiin viittaus päätöksen tehneeseen holhousviranomaiseen, olisi kyse vain 2 momentin muuttamisesta.

Laki vihkimisoikeudesta

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vihkimislakiin ehdotetun muutoksen seurauksena viranomaisen 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 muutoksenhakutuomioistuinin toisin määrää (9 §). Lakiin olisi selkeintä kirjottaa 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.

Avioliittolaki

Pohjois-Suomen maistraatti totesi, että avioliittolaista tulisi poistaa vaatimus todistajien läsnäolosta vihkimisessä ja että maistraattien prosessinkehittämissuunnitelma on kesäkuussa 2018 antanut asiasta hyvin perustellun esityksen ministeriöille.

Vaalilaki

Ahvenanmaan valtionvirasto kiinnitti huomiota siihen, että sen vaalilain mukaiset tehtävät on esitetty virheellisesti säädösluonnoksessa. Uusi säännösehdotus laajentaisi tehtäviä suhteessa nykytilaan. Ahvenanmaan valtionvirasto piti tärkeänä, että tehtävät säilytetään nykyisellään ja toivoi jatkovalmistelussa huolellisuutta.

2.3 Tekniset säädösmuutokset

Vaasan hovioikeus kiinnitti huomiota lausuntopyynnössä esitettyyn kuvaukseen lainvalmistelun menettelytavoista. Lausuntopyynnön mukaan kaikista liitteleistä ei ehditty valmistella säädösehdotusta lausuntokierrokselle ja ne valmistellaan lausuntokierroksen aikana. Hovioikeus katsoi, ettei menettely ole

hyvän lainvalmistelutavan mukaista. Lainvalmistelu tulisi aikatauluttaa niin, että mahdolliset teknisluonteisetkin tarkistukset liitännäislakeihin tehdään vaadittavalla tarkkuudella jo valmisteluvaiheessa. Esitykset tulisi laittaa eteenpäin vasta, kun ne ovat valmiita.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan lisäksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain mahdollinen voimaantulo ennen nyt käsiteltävänä olevien lakien voimaantuloa on otettava huomioon ja viittaukset hallintolainkäyttölakiin korvattava tällöin viittauksilla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin.

2.4 Esityksen vaikutukset:

Palkansaajajärjestö Pardia ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja JUKO ry kiinnittivät huomiota ehdotetun organisaation palkkausjärjestelmään. Lausujat katsoivat, että tehtävien vaativuudenarviointiin perustuvat tiedot palkkauskustannuksista olisi oltava tiedossa hyvissä ajoin mahdollista lisärahoitustarvetta ajatellen. **Pardia ry** huomautti myös, että henkilöstövuositavoitetta on tarvittaessa tarkasteltava, jotta asiakaspalvelun taso kyetään säilyttävään ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattamaan.

Saamelaiskäräjät huomauttivat, että saamenkielisten palvelujen tuottamisen taloudellisista vaikutuksista ei ole mainintaa esityksessä.

Oikeusministeriö piti perusteltuna arviota siitä, että uudistuksella olisi myönteisiä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen, kun asiat voidaan tehokkaammin jakaa kyseistä kieltä hallitseville virkamiehille. Myönteiset vaikutukset toteutuvat kuitenkin vain, jos kielellisten palveluiden organisointiin kiinnitetään riittävästi huomiota. Keskeistä on myös henkilöstön tosiasiallinen kielitaito. Oikeusministeriö katsoi, että niin sanottujen käänteisten kielitaitovaatimusten asettaminen on keskeistä kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisen varmistamiseksi. Oikeusministeriö pitää erittäin tärkeänä, että organisaatiota koskevassa asetuksessa tullaan säätämään henkilöstön kielitaitovaatimuksista. Lisäksi oikeusministeriö huomautti, että rekisteröidyn oikeuksien täysimääräinen käyttäminen edellyttäisi tarvittavien ruotsinkielisten resurssien varmistamista myös muualla kuin Ahvenanmaalla asuvien ruotsinkielisten rekisteröityjen osalta. Taloudellisten vaikutusten arviointia voisi tältä osin tarkentaa suhteessa nykytilaan.

Turun kaupunki koki esityksen vaikutukset positiivisina. Organisaatiouudistuksen kautta muodostuvan viraston osaamiskenttä laajenee ja tämä voi merkittävästi parantaa yhdistyvien organisaatioiden toimintaa. Siirtyminen valtakunnalliseen toimivaltaan luo mahdollisuuksia toiminnan tehokkaampaan järjestämiseen ja antaa uudelle organisaatiolle merkittävästi paremmat valmiudet asiakaspalvelun ja -lähtöisyyden kehittämiseen. Riittävät alueelliset palvelut olisi kuitenkin turvattava.

Uudenmaan maistraatti huomautti, että maistraattien asiakirjojen digitalisointiin on varattava riittävästi aikaa ja resursseja.

Muistiliitto oli lausunnossaan huolissaan uudistuksen mahdollisista vaikutuksista muistisairaiden ja heidän läheistensä asiointiin ja heidän saamaansa kansalaisneuvontaan. Muistiliitto piti ensiarvoisen tärkeänä, että kognition vajaus ja siihen liittyvät haasteet huomioidaan julkisia palveluja digitalisoidessa ja lainsäädäntöä uudistettaessa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus korosti, että esityksen vaikutuksia viranomaisien päätöksiä koskevan muutoksenhaun määrälliseen kehittymiseen tulee seurata ja varmistaa resurssien riittävyys hallinto-oikeuksien työmäärän mah-

dollisessa kasvussa. Valtakunnallisen viraston muodostuksen yhteydessä tulee huolehtia myös muutoksenhakuosoitusten asianmukaisesta päivittämisestä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto korosti, että Digi- ja väestötietoviraston mahdollinen perustaminen 1.1.2020 vaikuttaa suoraan Itä-Suomen aluehallintoviraston ja aluehallintovirastojen hallinto ja kehittämispalveluiden toimintaan. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan valmisteilla olevien eri organisaatiomuutosten keskinäiseen aikataulutukseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota, jotta vältettäisiin mahdolliset tehtävien ja resurssien siirtymiin liittyvät synkronoimisongelmat nykyisille virastoille ja niiden muutosprosesseille ja muille toimijoille sekä kansalaisille. Suunniteltu muutos kuitenkin selkeyttää virastojen toimintasuhteita ja vähentää hallinnollista taakkaa merkittävästi.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kiinnitti myös huomiota siihen, että henkilöstösiirtojen toteuttamisen muodollisesta oikeellisuudesta huolimatta nykyisten maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön henkilöstö asetetaan tosiasiallisesti erilaiseen asemaan Väestörekisterikeskuksen henkilöstöön nähden.

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto huomautti, että vaikka uudistuksella ei ole suoraa vaikutusta kuntiin ja maakuntiin, olisi hyvä harkita vaikutusarviota suhteessa kuntiin ja maakuntiin. Harkittava olisi esimerkiksi, vaikuttaako kotikuntalain muutos jotenkin kuntien toimintaan.

Valtiovarainministeriön budjettiosasto kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksen taloudellisissa vaikutusarvioinneissa todetaan, että yhdistymisestä syntyy kustannuksia, jotka kuluvaan vuoden osalta rahoitetaan olemassa olevista määrärahoista. Vuoden 2019 rahoitusratkaisu sisältynee valmistelussa olevaan talousarvioesitykseen. Valtiovarainministeriön budjettiosasto katsoi, että esityksen perusteluja tulee muokata talousarvioesityksen antamisen jälkeen vuoden 2019 talousarvioesityksen mukaiseksi. Lisäksi tulisi vielä tarkemmin identifoida uuden organisaatoratkaisun hyötyjä ja kustannussäästöjä pitkällä aikavälillä.

2.5 Muut kysymykset

Pardia ry:n näkemyksen mukaan hallituksen esityksen liitteenä olevassa asetuksessa ei ole tarvetta erikseen säätää henkikirjoittajan kelpoisuusvaatimuksista, vaan riittää, että kelpoisuusehdot ovat tarvittaessa kirjattu substanssilainsäädäntöön.

Lakimiesliitto piti tärkeänä, että oikeudellista asiantuntemusta edellyttävien tehtävien asianmukainen hoitaminen varmistetaan myös virkojen kelpoisuusvaatimuksia käyttämällä. Lakimiesliitto kannatti lausunnossaan ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon säilyttämistä henkikirjoittajan viran kelpoisuusvaatimuksena asetustasolla kuten nykyisin. Lakimiesliitto piti myös tervetulleena kehityksenä tämän kelpoisuusvaatimuksen nimenomaista asettamista vaatimaan holhousoikeudelliseen ratkaisutoimintaan, kuten luonnoksessa holhoustoimesta annetun lain 85 §:n ja edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 41 §:n muuttamisesta on ehdotettu.

Suomen henkikirjoittajayhdistys r.y. toi esiin, että henkikirjoittajan tehtävät edellyttävät vaativaa ja monipuolista juridista harkintaa ja päätöksentekoa. Henkikirjoittajan virkanimen säilyttäminen ei ole yhdistykselle itseisarvo, mutta lainsäädäntöteknisesti ja – ekonomisesti se on tarkoituksenmukaista säilyttää tämän uudistuksen yhteydessä ja toteuttaa tarpeellinen kelpoisuusvaatimuksista säätäminen edelleen osin tämän virkanimen avulla asetuksessa. Yhdistys katsoi, että Digi- ja väestötietoviraston tehtävät tulisi organisaatiolainsäädä-

dännön voimaantumisen jälkeen käydä läpi ja säätää tarpeellisista kelpoisuusvaatimuksista lain tasolla substanssilaeissa.

Saamelaiskäräjät toivat esiin, että apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on antanut huomautuksen (EOAK/3592/2017) Väestötietokeskukselle lainvastaisesta menettelystä, koska väestötietojärjestelmään ei ole nykyisin mahdollista tallentaa kaikkia saamen eri kielissä esiintyviä kirjaimia.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto esitti, että vaalilain (1998/714) 11 §:ää (271/2013) tulisi muuttaa siten, että Digi- ja väestötietoviraston tehtäväksi tulisi vaalipiirilautakuntien asettaminen vaalipiireihin ennen eduskuntavaaleja. Lisäksi vaalilain 99 §:ää tulisi muuttaa siten, että vaalipiirilautakuntien tulisi luovuttaa vaalien asiakirjat ja vaaleissa käytetyt tarvikkeet Digi- ja väestötietoviraston säilytettäväksi. Vaalilain mukaiset tehtävät ovat vieraita ja irrallisia Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovaan suunniteltu tehtäväkokonaisuus huomioiden.

Liitteet

Liite 1: Tarkat tiedot lausunnonantajista