

Asia: VM/1143/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Digi- ja väestötietovirastoa koskevaksi lainsäädännöksi sekä laeiksi eräiden rekisterihallintoa koskevien lakien muuttamisesta

Yleiset kommentit

Yleiset kommentit luonnoksesta

-

Organisaatiouudistus

Kommentit virastojen organisointia koskevista ratkaisuksista yleisesti

Kommentit organisointia koskevista ratkaisuksista yleisesti

Maistraatin tehtävien uudelleenorganisoinnissa luonnoksessa valittu toteuttamisvaihtoehto on mielestäni perusteltu, vaikka kaikkien viraston toimialaan kuuluvien tehtävien osalta toiminnallinen yhteys ei ole suuri. Maistraattien holhoustoimi on, kuten luonnoksesta ilmenee, merkittävä osa maistraattien nykyistä tehtäväaluetta. Uudelle virastolle ehdotettu nimi ei kuitenkaan lainkaan välitä tietoa tästä tehtäväkentästä ja voi olla suorastaan harhaanjohtava. Hyvän hallinnon näkökulmasta uusien virastojen nimet tulisi pyrkiä muodostamaan niin, että hallinnossa asioiva voisi jo nimen perusteella mahdollisimman pitkälti hahmottaa viraston toimialan ja tehtävät.

Maistraattien toiminta nykyisellään on muodostunut uudenkin viraston keskeisen toiminnan kannalta tunnetuksi. Siten olisi mielestäni perusteltua harkita uuden viraston nimeämistä maistraatiksi. Hyvä viranomaisen nimi on lyhyt ja siitä voi ainakin alustavasti päätellä mitä asioita viranomainen hoitaa. Toisaalta hyvin pitkät ja moniosaiset nimet ovat raskaita käyttää käytännössä ja usein vaikeita muistaa. Maistraatti nimen käytöllä ainakin oheisnimenä välttäisi myös lyhenteiden käytöltä. Viranomaisen on palveltava suomeksi ja ruotsiksi. Lyhenteiden osalta tämän velvoitteen toteuttaminen on vaikeaa.

Kommentit lakiin Digi- ja väestötietovirastosta

Luonnoksessa on jätetty kaikki ratkaisut viraston organisaatiosta sekä alueellisesta saavutettavuudesta viraston työjärjestyksen varaan. Luonnoksessa on suhdetta perustuslakiin koskevassa luvussa tältä osin viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoihin 6/2002 vp, 29/2006 vp ja 5/2008vp.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielimien yleisistä perusteista on säädetty lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtion hallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Luonnoksessa on viitattu eräisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, joihin on otettu kantaa viraston organisaatiosta säätämiseen. Perustuslakivaliokunta on perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla katsonut, että yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 11/1998 vp s 174/II). Tämän perusteella oli perustuslakivaliokunnan kannan mukaan selvää, että valtion yksiköiden sijoituspaikasta ei perustuslain mukaan tarvitse säätää lailla.

Perustuslakivaliokunnan lausunto koski hallituksen esitystä laiksi valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta. Tämän lain 3 §:n mukaan sijoittamisratkaisu tehdään hallintopäätöksenä. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköistä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa eli lailla tai asetuksella tehtäviksi. Niitä voidaan tehdä myös hallintopäätöksin, jos kulloinenkin asia luonteensa puolesta soveltuu hallintopäätöksellä ratkaistavaksi. Sijoittamispäätös on valiokunnan mielestä tällainen kysymys.

Tässä tarkoitetun toimivaltapäätöksen tekee asianomainen ministeriö.

Myös lausuntoluonnoksessa viitatussa perustusvaliokunnan lausunnossa 29/2006 vp, joka koskee lakia poliisinhallinnosta annetun lain muuttamista, päätöksen poliisilaitoksen ja sen palvelutoimintojen sijoituspaikoista tekee sisäasianministeriö. Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan 5/2008 vp kantaa hallituksen esitykseen laiksi verohallinnosta. Kyseisessä hallituksen esityksessä ja sittemmin verohallinnosta annetussa laissa säädetään organisaation määräytymisperusteesta eli siitä, että verohallinnon organisaatio sekä yksiköiden ja toimielinten tehtävät voivat määräytyä toiminto- ja tai aluejaon taikka vero- tai maksuvelvollisten ryhmittelyn perusteella. Vielä säännöksessä otetaan huomioon kielellisten oikeuksien toteuttamistarve yksiköiden ja toimielimien toimintaa järjestettäessä. Lisäksi lain 4 §:ssä säädetään täsmennetysti, että verohallinnossa on yksiköitä, joiden lukumäärästä, nimistä, toimialueista sekä pääasiallisista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi veronsaajien oikeudenvallontayksiköstä eräistä muista yksiköistä säädetään lailla (nykyinen laki verohallinnosta 503/2010).

Uuden digi- ja väestötietoviraston toimialaan kuuluu, kuten edellä on todettu, hyvin erilaisia tehtäviä, jotka suurelta osin edellyttävät alueellisen organisaation olemassaoloa. Tästä syystä ja kun edellä esitetyt perustuslakivaliokunnan kannanotot eivät mielestäni suoranaisesti tue sitä, että organisaatiosta ja sen alueellisesta sijoittautumisesta ei lainkaan säädetä virastoa koskevassa laissa, tulisi säädöksiä mielestäni tältä osin täydentää ja ottaa huomioon, mitä perustuslakivaliokunta on edellä esimerkiksi verohallinnon alueellisesta järjestämisestä lausunut ja sen, minkälaisella hallintopäätöksellä viraston organisaation perusteista on katsottu perustuslain 119 §:n valossa voitavan säätää. Viittaan tältä osin esimerkiksi siihen, mitä laissa ruokavirastossa on sen organisaatiosta säädetty (371/2018, 3§).

Totean vielä, että viraston erilaisten toimintojen organisoinnilla on keskeinen merkitys hallinnon ja johtamisen toimivuuden arvioimisessa. Näin ollen tämän esityksen pohjalta on yleisluontoistenkin suuntaviivojen puuttuessa mahdotonta lausua asiasta enemmän.

Valvonnan osalta luonnoksessa todetaan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön siirtyessä Itä-Suomen aluehallintovirastosta uuteen virastoon, että vastuu valvonnasta (ja tulosohtauksesta) siirtyy valtiovarainministeriölle. Lakiluonnoksen ohjausta koskevan 7 §:n mukaan ”toimintaa ohjaa ja valvoo” valtiovarainministeriö. ”Ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella”. Vaikutuksia viranomaisen toimintaa arvioivassa luvussa todetaan (s. 28), että virasto käsittelee pääosin itse sen toiminnasta tehdyt kantelut. Korostan, että viraston organisoinnissa tulisi kiinnittää huomiota sisäisen laillisuusvalvonnan tehokkaaseen ja itsenäisesti toimivaan organisointiin. Myös valtiovarainministeriön valvonta 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.

Muu rekistereitä ja tiedonhallintaa koskeva sääntely

Yleiset kommentit virastojen tietojen käsittelyä koskevista ratkaisuista

-

Kommentit väestötietolain (661/2009) muuttamisesta

Lokirekisteriä koskeviin säännöksiin (56—58 §) on luonnoksessa esitetty vain teknisluonteisia muutoksia. Tuon tässä yhteydessä esiin laillisuusvalvontakäytännössä havaitun lokitietojen luovuttamista koskevan tulkinnanvaraisuuden. 58 §:n mukaan asianosaisella on julkisuuslain 12 §:n mukaisesti oikeus saada itseään koskevat tiedot viranomaiselta. Oikeuskäytännön (KHO: 2014:69) ja tietosuojavaltuutetun kannanoton mukaan kuitenkin tieto siitä kuka on tarkastanut pyytäjää koskevia tietoja viranomaisen rekisteristä ei ole pyytäjää itseään koskeva tieto julkisuuslain 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Väestötietolaissa on sinänsä selkeä säännös siitä, mitä lokitiedoilla tarkoitetaan.

Selvyyden vuoksi olisi mielestäni aiheellista säätää, ettei julkisuuslain 12 §:n mukainen tiedonsaantioikeus koske käyttäjän tunnistetietoja.

Kommentit Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annettavaan lakiin

-

Kommentit muihin viraston tietojenkäsittelyä koskeviin säännöksiin

-

Tekniset säädösmuutokset

Kommentit säädösten valmistelusta ja muutostarpeiden kartoituksesta

-

Puuttuuko lausuntopyynnön liitteenä olevasta luettelosta (Liite 2) jokin laki, jota olisi muutettava organisaatiouudistuksen myötä?

-

Esityksen vaikutukset

Kommentit esityksen vaikutuksista

-

Muut kommentit

Muut kommentit

Kotikuntalain muuttamista koskevat kommentit

Luonnoksen 9 a §:n 2 momentin mukaan muuttoilmoituksen johdosta tarvittavat merkinnät voidaan tehdä suoraan ilmoituksen perusteella. Edellytyksenä kuitenkin on, että merkintä voidaan tehdä ilman lisäselvityksiä ja tietojen virheetön rekisteröityminen voidaan varmistaa teknisillä tarkastuksilla. Mielestäni ei lainkohdan perustelujenkaan valossa ole täysin selvää, miten ja millaisilla teknisillä tarkastuksilla voidaan varmistua siitä, että yksilön oikeuksien kannalta varsin merkittävä kotikuntamerkintä tehdään väestötietojärjestelmään oikein ilman virkavastuulla suoritettua harkintaa. Käytännössä kotipaikkaa ja siellä olevaa asuinpaikkaa koskeva merkintä on väärinkäytöksille ja vahingoittamistarkoituksessa tehdyille virheelliselle ilmoittamiselle altis. Tähän tulisi mielestäni saada täsmennystä, vaikka sääntely eroaa voimassa olevasta ja lailla 1095/2010 kotikuntalakiin otetusta säännöksestä vain siltä osin kuin muutto tapahtuu kotikunnasta toiseen.

Mielestäni tältä osin tulisi merkinnän virheettömyyden ja rekisteröidyn oikeussuojan toteutumisen kannalta keskeisiä edellytyksiä ja rajoituksia täsmentää.

Mäkinen Tiina

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä,
Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin