LÄNSI-SUOMEN
MAISTRAATTI
MAGISTRATEN
I VÄSTRA FINLAND

Vastaanottaja 794-2019-1/Ha-1

Eduskunta /
Hallintovaliokunta

Kokkola	Karleby	16.1.2019
Asia	Ärende	Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta (HE 233/2018 vp)
Viite	Hänvisning	Eduskunnan hallintovaliokunnan sähköpostikutsu 10.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Länsi-Suomen maistraatilta lausuntoa asia -kohdassa mainitusta hallituksen esityksestä sekä maistraattien kannalta yleisesti että erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella sijaitsevan maistraatin näkökulmasta huomioiden kaksikielisyysnäkökohdat. Maistraatti käsittelee palveluverkostoa ja palveluiden tarjontanäkökulmaa yleisesti luvussa 1 ja samassa yhteydessä tulee käsitellyksi myös kasvukeskusten ulkopuolella sijaitsevan maistraatin näkökulma. Luvussa 5 käsitellään kieli- ja kelpoisuusasioita.

Länsi-Suomen maistraatti lausuu pyydettynä asiantuntijalausuntona kunnioittaen seuraavaa:

1. Maistraattien tehtävät tiivistettynä ja palveluverkosto

Hallituksen esityksellä 233/2018 vp yhdeksästä maistraatista, Väestörekisterikeskuksesta ja maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksiköstä muodostettaisiin yksi valtakunnallisen toimivallan omaava virasto.

Maistraatit vastaavat alueensa väestötietojärjestelmästä (tallennus, tietojenluovutus) ja holhousviranomaisen tehtävistä. Maistraattien muita tehtäviä ovat mm. avioliiton esteiden tutkinta, nimenmuutosasiat, perukirjojen osakasluetteloiden vahvistaminen ja eräät vaaleihin liittyvät tehtävät. Maistraateissa toimivat lakimiehet suorittavat siviilivihkimisiä ja toimivat myös julkisina notaareina ja kaupanvahvistajina.

Länsi-Suomen maistraatti, Magistraten i Västra Finland ● Kokkolan yksikkö, enheten i Karleby: Kaarlelankatu 27, Karlebygatan 27, PL 581, PB 581, 67701 Kokkola Karleby ● info.lansi-suomi@maistraatti.fi, info.vastra-finland@magistraten.fi ● Puh / Tel 029 5537 404 ●
Fax 029 5537 419 ● Maistraatin päällikkö, chef för magistraten Jari Taipale, 029 5537 400, 040 50 23 700, jari.taipale@maistraatti.fi

Maistraattien toimipisteitä on tällä hetkellä yhteensä 36, jonka lisäksi lähinnä asiakaspalvelua annetaan myös julkisen hallinnon yhteispalvelupisteistä annetun lain (223/2007) 3 §:n mukaisista asiointipisteistä. Ahvenanmaalla tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto. Lakiehdotuksen mukaan muodostettavan viraston toimipaikoista tullaan säätämään valtioneuvoston asetuksella (ehdotuksen 2 §), mitä voidaan pitää lähtökohtaisesti hyvänä asiana. Tässä kohden on syytä huomioida, että asiointitapojen vähitellen muuttuessa toimipaikoissa tehtävät työtehtävät ovat resurssien tehostamisen johdosta vähitellen eriytyneet siten, että kaikista toimipaikoista ei välttämättä voida tarjota kaikkia maistraatin palveluja, suurimmasta osasta kyllä.

Maistraatit kiinnittävät huomiota siihen, että valtakunnallisesti kattavaa palveluverkostoa tarvitaan myös jatkossa. Toimialalla tapahtuva asiointi on vähitellen siirtymässä verkkoasioinnin suuntaan, mutta sähköistettävissä olevien palveluiden (hallituksen esityksen mukaan noin puolet tehtävistä olisi mahdollisuus digitalisoida, s.11) vieminen sähköiseksi vie vielä useita vuosia. Lisäksi on huomattava, että maistraateilla on edelleen myös käyntiasiointia edellyttäviä palveluita, joita ovat hallituksen esityksessäkin mainitut vihkimispalvelut, julkisen notaarin palvelut ja ulkomaalaisten rekisteröintipalvelut. Julkisen notaarin todistukset ovat tärkeitä muun muassa ulkomaankauppaa käyville yrityksille. Kansainvälistymisen lisääntyessä ulkomailta muuttavien henkilöiden rekisteröintitehtävien merkitys ei myöskään ole vähenemässä. Holhoustoimen palveluissa on niin ikään sekä käyntiasiointia että virkamiesten käyntejä asiakkaan luona kuulemisten yhteydessä, jota ei voida kokonaan muuttaa esimerkiksi etäyhteydellä tapahtuvaksi. Edellä mainittujen seikkojen johdosta asiointimatkat tulisi pitää kohtuullisina.

Muutos asiointipalveluiden tarjontatavoissa ja ennen kaikkea verkkoasioinnin lisääntyminen mahdollistavat periaatteessa myös tehtäväsiirrot pienempiin yksiköihin sekä auttavat tukemaan palveluverkoston ylläpitoa myös käyntiasioinnin tarpeita silmällä pitäen. Maistraatit haluavat kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että tämä mahdollisuus ei välttämättä ole toimiva ratkaisu kaikkein pienimpien yksiköiden osalta, joiden ylläpito ja resurssointi vaatii joka tapauksessa suhteettoman paljon panoksia saatavaan vaikuttavuuteen nähden. Pienten yksiköiden osalta palvelutason ylläpito kohtaa myös haasteita. Edellä on jo todettu, että kaikkia palveluita ei voida tarjota kaikista toimipaikoista ja tämä on sitä hankalampaa, mitä pienemmästä toimipaikasta on kysymys. Palvelutasoa ovat omiaan heikentämään myös pienestä virkailijamäärästä johtuva haavoittuvuus. Virastolla on vastuu myös työturvallisuuden ylläpidosta.

Pääasiallisesti on kuitenkin todettava, että mahdollisten tehtäväsiirtojen avulla kasvukeskusten ulkopuolelle on mahdollista tukea useita sellaisia toimipaikkoja, joiden henkilökuntamäärä saattaisi muutoin olla uhattuna siinä vaiheessa, kun

asiakkaan itsepalveluna hoitamia sähköisiä sovelluksia on laajasti käytettävissä. Tämä saattaisi olla avuksi usealle nykyisin keskikokoiselle toimipaikalle ja palvelisi siten myös käyntiasiointia näissä toimipaikoissa.

2. Henkilöstön yhteiskäyttöisyys

Maistraateissa toimivan henkilöstön toimenkuvat ovat vuosien saatossa muovautuneet siten, että monet virkamiehet työskentelevät usealle maistraatin toimialueelle. Erityisesti tämä yhteiskäyttöisyys toteutuu maistraatin lakimiesten tehtävissä, jotka saattavat toimia pääasiallisesti holhoustoimen tehtävissä, mutta suorittaa myös muita tehtäviä, kuten todistamispalveluja ja myös väestötietojärjestelmään liittyviä tehtäviä.

Yhteiskäyttöisyyden erityinen merkitys on siinä, että monipuoliset toimenkuvat tukevat samalla käyntiasiointia tukevan palveluverkoston säilymistä alueilla. Toimipaikkaverkostoon kohdistuisi suurempia harvennuspaineita, mikäli esimerkiksi holhoustoimen tehtävät siirrettäisiin jossain vaiheessa pois muodostettavalta virastolta. On huomattava, että harvennuspaineet koskisivat sekä nyt muodostuvaa viranomaista että holhoustoimen tehtävät vastaanottavaa viranomaista. *Maistraatit pitävät erityisesti maakunnissa tarjottavan asiakaspalvelun näkökulmasta tärkeänä, että maistraattien nykyinen palvelukokonaisuus säilytetään ehdotettavasta virastojen yhdistämisestä huolimatta.*

3. Resurssien kohdentuminen uudessa virastossa

Ehdotetussa virastojen yhdistämisessä liitettäisiin yhteen kaksi taustaltaan erilaista virastotyyppiä. Toinen on erilaisia asiantuntijapalveluita tarjoava keskusvirasto, toinen puolestaan suoraa asiakaspalvelua antava paikallishallinnon viranomainen. Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen yhteinen kosketuspinta muodostuu väestötietojärjestelmän käyttöön liittyvistä tehtävistä, joiden osuus maistraattien tehtävistä on noin kolmasosa. Muilta osin virastojen tehtävissä ei ole suuria yhtymäkohtia (HE s. 13). Väestörekisterikeskuksen tehtävissä painottuvat digitalisaation kehittäminen ja sähköisen asioinnin edistäminen julkisissa palveluissa. Maistraattien voimavarat puolestaan kohdentuvat suurimmaksi osaksi erilaisiin ylläpito- ja asiakaspalvelutehtäviin.

Maistraatit ovat käyneet viime vuosina lävitse merkittävän määrän erilaisia tuottavuusohjelmia ja niiden resurssit ovat niukat ja tarkkaan mitoitetut. Maistraatit pitävät tärkeänä huolehtia siitä, että niiden vastuulla nykyisin oleviin toimintoihin

kohdennetaan riittävästi resursseja myös tulevaisuudessa. Niin ikään tulee huomioida, että siirtyminen sähköiseen ympäristöön on maistraateissa vasta alussa ja siirtymäajan kuluessa tulee turvata tarpeelliset henkilöresurssit.

4. Viraston nimi

Ehdotettavalle virastolle on esitetty nimeksi Digi- ja väestötietovirastoa. Periaatteessa nimestä välittyy yhdistettäväksi ehdotettavien virastojen eräät luonteenomaiset puolet: digitaalisuuden kehittäminen ja väestötietojen käsittely. Maistraattien koko tehtäväkuvaa ajatellen nimi on kuitenkin hieman ongelmallinen. Nykyisillä maistraateilla on paljon yleishallintotyyppisiä tehtäviä, joita ehdotettu nimi kuvaa huonosti. Tällaisia ovat mm. holhoustoimen tehtävät ja todistajapalvelut. Nimen ruotsin- ja englanninkieliset käännökset muodostuvat pitkiksi, millä seikalla on käytännön merkitystä viestinnässä.

Maistraatti -nimi on käsitteenä ollut olemassa jo latinasta lähtien ja niin Länsi- kuin Itä-Euroopan maissa maistraatti -sanan asianomaisen kielen mukainen muoto on laajasti käytössä erilaisissa hallintoviranomaisissa. Kansainvälistyminen on kasvanut viime vuosina ja se lisääntyy edelleen. Maistraattien hoitamissa ulkomaalaisten rekisteröintiasioissa ja esimerkiksi kansainvälisissä julkisen notaarin tehtävissä maistraatti on ollut luonteva ja uskottava nimi kuvaamaan viraston toimintaa.

Vuonna 1996 kihlakuntauudistuksen yhteydessä eduskunta piti tärkeänä, että maistraatti -nimi säilyy suomalaisessa hallintokulttuurissa kuvaamaan mm. sellaista virastoa, jossa suoritetaan siviilivihkimisiä. Nimi oli ollut vuoden 1993 käräjäoikeusuudistuksen jälkeen vapaana oltuaan sitä ennen vuosisatojen ajan käytössä ns. vanhoissa kaupungeissa.

Ehdotetun nimen soveltuvuuteen on kiinnitetty huomiota lukuisissa lausuntopalautteissa ja esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies totesi omassa lausunnossaan, että viraston nimi voisi olla maistraatti.

Nimiehdotuksen julkistamisen jälkeen siitä on saatu kriittistä asiakaspalautetta asiakkailta ja erityisesti holhoustoimen ja vihkiasiakkaiden osalta nimi herättää hämmennystä. Sanaparin pyörittäminen tuntuu kankealta mm. virastoon tehtävissä viittauksissa mm. kirjallisuudessa. Asiasta on riittänyt myös huumoria: ”Menin naimisiin Digi- ja väestötietovirastossa”.

Voisi olla paikallaan selvittää voitaisiinko ainakin osassa uuden viraston toimintaa käyttää edelleen maistraatti -nimeä ja toteuttaa näin eduskunnan julkilausuttua

tahtoa vuodelta 1996 sekä vaalia roomalaisesta oikeus- ja hallintokulttuurista juontuvaa perinteistä nimeä myös omassa hallinnossamme.

5. Kielitaitovaatimukset ja virkojen kelpoisuusvaatimukset

5.1 Yleistä

Tässä luvussa käsiteltävät erityiset kielitaitovaatimukset sekä kelpoisuusedellytykset joihinkin virkoihin on perinteisesti säädelty maistraattien osalta asetustasoisesti, mutta maistraatti haluaa käsitellä lausunnossaan asiaa, koska hallintovaliokunta on pyytänyt Länsi-Suomen maistraatilta näkemystä kielellisistä näkökohdista. Samalla otetaan jo tässä vaiheessa lyhyesti kantaa joidenkin virkojen kelpoisuusedellytyksiin.

5.2 Erityiset kielitaitovaatimukset

Ehdotettavan lakiesityksen mukaan uusi virasto olisi valtakunnallinen ja sen tulisi siten automaattisesti noudattaa yleisen hallintoa sitovan kielilainsäädännön velvoitteita palvelun tarjoamisesta maan virallisilla kielillä (laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (6.6.2003/424).

Nykytilanteessa, jossa maistraateilla on ollut alueellinen toimivalta, on viraston nimen kautta määritelty asetuksissa myös erityisiä, yleistä tasoa korkeampia kielitaitovaatimuksia. Tällaisia vaatimuksia on ollut asetettuna kolmelle rannikolla sijaitsevalle maistraatille eli Uudenmaan, Lounais-Suomen ja Länsi-Suomen maistraateille. Kuluttajaneuvonnan siirryttyä 1.1.2019 lukien Kilpailu- ja kuluttajavirastolle on näissä maistraateissa edelleen jäljellä tiettyyn määrään toisaalta henkikirjoittajan, toisaalta sellaisen henkilöstön, joiden osalta ei ole säädettynä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, virkoihin normaalia tiukemmat vaatimukset ruotsin kielen taidosta. Henkikirjoittajia koskevat kielitaitovaatimukset on mainittu rekisterihallintoasetuksen (248/4.4.1996) 10a §:ssä ja muun henkilöstön valtiovarainministeriön antamassa asetuksessa henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta eräissä maistraateissa (1429/2015), 1 §. Tietyltä määrältä henkikirjoittajia vaaditaan näissä maistraateissa erinomaista ruotsin kielen kirjallista ja suullista taitoa ja suomen kielen osalta tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Vastaavasti tietyltä osalta muuta henkilöstöä on edellytetty ruotsin kielen hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä suomen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa.

Käytännön työssä on huomattu selkeä tarve sellaisille virkamiehille, jotka osaavat ruotsia erinomaisesti. Tarve korostuu erityisesti maistraatin oikeusturvatehtävissä,

jollaisia ovat mm. holhoustoimen tehtävät ja perukirjojen osakasluetteloiden vahvistaminen. Holhoustoimen tehtävissä on nähtävissä jopa tarvetta tuntea murresanastoa, koska iäkkäät päämiehet saattavat mm. Alzheimer -diagnoosin saatuaan palata murrekieleen. Niin ikään nimiasioissa on syytä tuntea ruotsinkielistä nimikulttuuria erinomaisesti. Länsi-Suomen maistraatti katsoo, että korkeakoulututkintojen yhteydessä suoritettava kielikoe, jolla saadaan täytettyä yleinen vaatimus hyvästä suullisesta ja kirjallisesta ruotsin kielen taidosta edellytyksenä kaksikielisiin virkamiestehtäviin, ei käytännössä riitä takaamaan riittävää ruotsin kielen osaamista oikeusturvatehtävissä.

Hallituksen esityksessä todetaan valtakunnallisen toimivallan osalta olevan keskeistä, että toimintaa ei tosiasiassa sidota alueellisiin yksiköihin, jotka saattavat muodostua muun lainsäädännön nojalla toimintaa ohjaavaksi tai toiminnan organisointia rajoittavaksi (HE s. 18). Esimerkkinä todetaan, että jokin alueellinen yksikkö saattaisi kielilain (423/2003) 6 § 2 momentin mukaan muuttua yksikieliseksi.

Maistraatti katsoo, että edellä sanottu on liian rajoittunut tulkinta erityisten kielitaitovaatimusten toteuttamismahdollisuuksista valtakunnallisessa virastossa. Valtioneuvoston asetuksessa Maanmittauslaitoksen eräiltä kirjaamislakimiehiltä vaadittavasta kielitaidosta (112/2014) 2 §:ssä on todettu, että (erityisen kielitaitovaatimuksen omaavat) kirjaamislakimiehen virat sijoitetaan maa- ja metsätalousministeriön Maanmittauslaitoksen palvelupisteistä ja niiden sijainnista annetussa asetuksessa (1119/2013) kaksikielisellä alueella sijaitseviin palvelupisteisiin sen mukaan, mitä Maanmittauslaitoksen keskushallinto määrää. On siten erotettava erityisen kielitaitovaatimuksen vaatimus tietyissä viroissa toisaalta, ja toisaalta tällaisten virkojen sijoittaminen viraston sisällä.

Valtakunnallisen viraston mahdollisuudet palvella maan kansalliskielillä paranevat maata kokonaisuudessaan ajatellen verrattuna nykytilaan. Ottaen huomioon valtakunnallisen toimivallan hyödyt tulevaisuudessa mm. työjonojen muodostamisessa tämä toisaalta alleviivaa myös erityisten kielitaitovaatimusten omaavien virkamiesten tarvetta ja toisaalta heidän osaamisensa käyttömahdollisuuksia maanlaajuisesti.

Maistraatti esittää, että uudessa virastossa olisi edelleen tietty määrä erityisiä kielitaitovaatimuksia omaavia virkamiehiä, joiden lukumäärä tulisi koordinoida ministeriössä. Koska viraston henkilöstömäärä saattaa vähitellen muuttua, näiden virkojen tarkoituksenmukaista määrää tulisi tietyin välein tarkastella, esimerkiksi kymmenen vuoden välein. Virkojen sijoittumisesta voitaisiin Maanmittauslaitoksen tapaan määrätä joko keskushallinnon määräyksin (työjärjestyksellä) tai Digi- ja väestötietovirastosta ehdotetun lain 2 §:n antamin valtuuksin valtioneuvoston

asetuksella tai valtiovarainministeriön erikseen antamalla asetuksella, jolloin nämä virkamiehet voitaisiin edelleen yhtenä vaihtoehtona sijoittaa tiettyihin toimipaikkoihin. Koska viraston toimivalta olisi valtakunnallinen, ei virkojen sijoittamisella tiettyihin toimipaikkoihin olisi toiminnan kannalta rajoittavaa merkitystä muutoin kuin mahdollisesti toimipaikkaa lakkautettaessa, mikä aiheuttaisi sääntelyn päivittämisen. Sen sijaan esimerkiksi rekrytointi on huomattavasti helpompaa sellaisille alueille, joilla ruotsin kieltä erinomaisesti osaavia henkilöitä on tarjolla. Toisaalta jos asetustasoiseen sääntelyyn tässä kohdin päädyttäisiin, on maistraatin mielestä mahdollinen myös sellainen ratkaisu, jossa asetuksessa määrättäisiin tietystä määrästä erityisen kielitaitovaatimuksen omaavia virkamiehiä sitomatta heitä toimipaikkoihin ja tarkempi sääntely jätettäisiin mahdollisesti viraston työjärjestyksellä säänneltäväksi. Olennaista siis maistraatin mielestä on joka tapauksessa erityisten kielitaitovaatimuksia sisältävien virkojen olemassaolo ylipäätään.

5.3 Virkojen kelpoisuusvaatimuksista

Nykyisen maistraatin virkojen kelpoisuusvaatimuksista säädetään rekisterihallintoasetuksen (4.4.1996/248) 10 §:ssä. Käytännössä kelpoisuusvaatimukset on asetettu maistraatin päällikön ja henkikirjoittajan virkoihin. Lisäksi todetaan, että julkisen notaarin viran kelpoisuusvaatimuksista säädetään erikseen. Julkisesta notaarista annetun lain (6.6.2014/420) 1 §:n mukaan julkisella notaarilla tulee olla oikeustieteen muu ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto. Maistraatin päällikön virka lakkaisi uudistuksen yhteydessä.

Henkikirjoittajien viroissa hoidetaan useita maistraattien oikeusturvatehtäviä, kuten holhousviranomaisen tehtäviä. Holhoustoimen uudistuksen (HE 146/1998 vp) yhteydessä eduskunnan hallintovaliokunta totesi lausunnossaan (HaVL 19/1998 seuraavaa (Valiokunnan kannanotot / Holhousasioiden hallinnon uudistaminen, s.5):

”Maistraatti ratkaisee ehdotuksen mukaan kaikki lupa-asiat. Edunvalvojan määräämistä ja ehdotetussa holhouslaissa tarkoitettua lupaa tai velvoittamista koskeva asia ratkaistaan holhousviranomaisessa esittelystä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että päätösvaltaa edunvalvojan määräämistä sekä lupia ja velvoittamista koskevissa asioissa voi käyttää vain oikeustieteellisen koulutuksen saanut henkilö. Ellei asiasta katsota tarpeelliseksi säätää lain tasolla, olisi tarpeellinen säännös otettava asetukseen.”

Kun lisäksi otetaan huomioon muut maistraatin hoitamat oikeusturvatehtävät, tulee ehdotettavassa uudessa virastossa edelleen edellyttää kelpoisuusvaatimuksena

oikeustieteen kandidaatin tai maisterin tutkintoa tiettyihin virkoihin. Maistraattien näkemys on, että nykyisissä henkikirjoittajan viroissa hoidettavissa tehtävissä nykyiset kelpoisuusvaatimukset säilytetään siinäkin tilanteessa, että virkojen nimikkeitä jossakin vaiheessa muutettaisiin. Näiden virkojen kelpoisuusedellytyksistä tulee edelleen säätää asetustasoisesti.

Kokkolassa 16.1.2019

Jari Taipale
Länsi-Suomen maistraatin
päällikkö