OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö

17.1.2019

Virpi Koivu, erityisasiantuntija

Hallintovaliokunta 18.1.2019 klo 11:00; hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta (HE 233/2018 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriötä asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Digi- ja väestötietovirastosta. Samalla kumottaisiin rekisterihallintolaki ja aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohta, jossa säädetään aluehallintovirastojen tehtävästä maistraattien ohjauksessa, valvonnassa ja kehittämisessä.

Ehdotettu uusi laki sisältäisi säännökset viraston asemasta, organisaatiosta, ohjauksesta ja tehtävistä. Lailla yhdistettäisiin Väestörekisterikeskuksen, maistraattien sekä Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja keittämisyksikön tehtävät, jotka keskitettäisiin Väestörekisterikeskukseen, jonka nimi samalla muutettaisiin. Esityksen perusteluissa on tehty asianmukaisesti selkoa lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen.

Oikeusministeriö on osallistunut uudistuksen valmisteluun. Esityksellä on yhteys samanaikaisesti eduskunnassa käsiteltävänä olevaan esitykseen HE 255/2018 vp, joka sisältää useita lakiehdotuksia oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädännön muuttamiseksi.

Viraston toimialueesta säädettäisiin 2 §:ssä. Viraston toimipaikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota myös pykälän perusteluihin, joiden mukaan Digi- ja väestötietoviraston toimialue kattaa myös Ahvenanmaan maakunnan. Kumottavan rekisterihallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnassa maistraatille säädettyjä tehtäviä on hoitanut Ahvenanmaan valtionvirasto, joka hoitaisi näitä tehtäviä myös jatkossa. Tällaisia tehtäviä ovat perustelujen mukaan esimerkiksi julkisen notaarin tehtävät, holhousviranomaisen tehtävät ja avioliittoon vihkimiset. Nämä tehtävät tarkentuisivat lakiehdotuksissa, jotka sisältyvät edellä mainittuun toiseen hallituksen esitykseen. Lisäksi on syytä huomata, että väestötietojärjestelmän ja muiden rekistereiden rekisterinpitovastuu, mukaan lukien eräät maistraattien henkilörekisterit, keskitettäisiin uudelle Digi- ja väestötietovirastolle yhdessä Ahvenanmaan valtionviraston kanssa, kuitenkin niin, että vastuu tietojärjestelmää koskevista kysymyksistä olisi yksin Digi- ja väestötietovirastolla (yleisperustelut, s. 13). Rekisterinpidon osalta olisi siten kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa tarkoitetusta yhteisrekisterinpidosta. Väestötietojärjestelmän osalta asiasta säädettäisiin hallituksen esitykseen HE

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

255/2018 vp sisältyvän 49. lakiehdotuksen 4 §:ssä. Tätä voidaan pitää paitsi väestötietojärjestelmää hyödyntävien viranomaisten kannalta, myös rekisteröityjen henkilöiden oikeuksien käyttämisen kannalta tilannetta selkiyttävänä muutoksena.

Ahvenanmaan valtionviraston rooli on myös tärkeä kielilain (423/2003) soveltamisen ja maakunnassa asuvien kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Myös valtioneuvoston asetuksella säädettävien toimipaikkojen järjestämisessä olisi huolehdittava siitä, että perustuslain 17 §:ssä turvatut kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kielellisiä oikeuksia on arvioitu asianmukaisesti esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 39-40).

Tehtävät

Lakiehdotuksella kumottaisiin rekisterihallintolaki. Rekisterihallintolain 2 §:n mukaan väestökirjanpidon keskusviranomaisena on Väestörekisterikeskus. Väestörekisterikeskus hoitaa lisäksi valtionhallinnon sähköisen henkilökortin ja varmennetun sähköisen asioinnin palveluita. Muista Väestörekisterikeskuksen tehtävistä säädetään erikseen. Ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin uuden viraston tehtävistä. Väestötietojen ylläpito olisi voimassa olevassa lainsäädännössä säädetyn tavoin yksi viraston ydintehtävistä, ja on tärkeää, että se on huomioitu pykälän ehdotetussa 1 momentissa.

Oikeusministeriö kiinnitti lausuntokierroksella huomiota muun muassa siihen, että ehdotetun 3 §:n 3 momentin sisältämän asetuksenantovaltuuden tarkkarajaisuutta olisi syytä arvioida perustuslain 80 §:ää koskevan tulkintakäytännön valossa. Tältä osin ehdotettua pykälää on tarkennettu jatkovalmistelun aikana siten, että asetuksenantovaltuus ei kytkeydy 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin.

Maistraattien tehtävien siirtäminen aiheuttaisi muutoksia myös näiden toimintojen ohjaukseen ja valvontaan. Kuten esityksen perusteluista ilmenee, tähän saakka oikeusministeriön osalta ohjaus on toteutunut maistraattien ohjausryhmään osallistumisen lisäksi pitkälti maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön kautta. Ehdotetun 7 §:n 1 momentin mukaan Digi- ja väestötietoviraston toimintaa ohjaisi ja valvoisi valtionvarainministeriö. Siltä osin kuin viraston tehtävät perustuisivat oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön, ministeriöiden olisi tehtävä yhteistyötä viraston ohjauksessa. Pykälä on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa eikä sen sisältöön ole huomautettavaa.

Eräät palvelutehtävät

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan Digi- ja väestötietovirasto voisi siirtää viraston 3 §:n mukaisiin tehtäviin liittyvän asianhallinnan avustavan tehtävän yksityiselle taholle. Pykälän perustelujen mukaan kyseessä ei olisi merkittävän julkisen vallan käyttö. Esityksen perusteluissa (Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys) on asianmukaisesti arvioitu ehdotuksen suhdetta perustuslain 124 §:ään. Lisäksi niissä tilanteissa, joissa käsiteltäviin asiakirjoihin liittyisi henkilötietojen käsittelyä, yksityinen taho olisi myös tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa tarkoitettu henkilötietojen käsittelijä, joka käsittelisi henkilötietoja Digi- ja väestötietoviraston (rekisterinpitäjän) lukuun.

Ehdotetun lain digi- ja väestötietovirastosta 8 §:n 3 momentin mukaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan pykälän 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Lisäksi vahingonkorvauksesta säädettäisiin vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevat säännökset sisältyvät rikoslain (39/1889) 40 lukuun. Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu 40 luvun 11 §:n 5 kohdan ja 12 §:n 1 momentin nojalla myös viranomaisorganisaation ulkopuolella tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota tavoitteeseen siitä, että muualla kuin rikoslaissa tarvittaisiin mahdollisimman vähän rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia erityissäännöksiä, mutta viittausta virkarikossäännösten soveltamiseen on pidetty perusteltuna esimerkiksi silloin, jos rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuudesta saattaa muutoin olla epäselvyyttä. Ehdotettu viittaus rikosoikeudellisen virkavastuun osalta 2 momentissa tarkoitettuihin avustaviin tehtäviin on tässä tapauksessa tarpeen.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakusta sisältyisi 9 §:ään informatiivinen säännös, jonka tarkoituksena on ilmeisesti kiinnittää huomiota eräissä tilanteissa sovellettavaan erityislainsäädäntöön, vaikkakin hallintolainkäyttölaki tulisi sovellettavaksi myös ilman eri viittausta. Myös säännöksen sisältämä valituslupaa koskeva vaatimus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen osalta vastaa nykyisin yleistä käytäntöä. Informatiivista säännöstä voidaan pitää tässä lakiehdotuksessa perusteltuna.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Lakiehdotukseen sisältyy eräitä siirtymäsäännöksiä, mukaan lukien 11 §:ssä ehdotettu säännös. Jos 3 §:ssä tarkoitettu tehtävä on muussa laissa tai sen nojalla säädetty Väestörekisterikeskuksen, maistraattien tai maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön hoidettavaksi, Digi- ja väestötietovirasto hoitaisi tehtävän ja käyttäisi siihen liittyvää toimivaltaa tämän lain tultua voimaan. Hallituksen esitykseen HE 255/2018 vp sisältyy eräitä lakiehdotuksia, joista osassa säädettäisiin muun muassa ehdotetun 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetuista tehtävistä, joita tällä hetkellä hoitaa joiltakin osin maistraatit. Kahteen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten osalta on syytä kiinnittää valiokuntakäsittelyn huomiota siihen, että mikäli ne eivät tule samanaikaisesti voimaan, erilaisista voimaantulon ajankohdista voi aiheutua soveltamisen kannalta ongelmia.

Esityksen perusteluista (s. 23 ja s. 40) ilmenee, että uudistuksen yhteydessä on valmisteltu myös saamen kielilain 2 §:n muuttamista koskeva ehdotus, jolla Digi- ja väestötietovirasto lisättäisiin niihin viranomaisiin, joihin saamen kielilakia sovelletaan. Saamen kielilain muutosta ei kuitenkaan ehdoteta tässä yhteydessä. Sen sijaan saamen kielilakia on ehdotettu muutettavaksi hallituksen esityksellä HE 255/2018 vp (13. lakiehdotus) organisaatiouudistuksen huomioimiseksi. Saamen kielilakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan niihin valtion piiri- ja paikallishallinnon viranomaisiin, joiden virka-alueeseen Enontekiön, Inarin, Sodankylän tai Utsjoen kunta kuuluvat. Nyt käsiteltävänä olevalla lakiehdotuksella kuitenkin lakkautettaisiin Lapin maistraatti. Tämä tarkoittaisi, että Lapissa ei enää olisi paikallishallinnon viranomaista, joka hoitaa maistraatille kuuluvia tehtäviä ja johon saamen kielilakia sovelletaan. Jos ehdotettu laki tulee voimaan ennen lakia, jolla saamen kielilakia on tarkoitus muuttaa, syntyy tilanne, jossa saamenkielisillä ei ole oikeutta käyttää saamen kieltä kyseisen viraston hoitamissa asioissa. Erilaiset voimaantuloajankohdat siten heikentäisivät tilapäisesti saamenkielisten oikeuksia.

Muut huomiot

Oikeusministeriö on lausuntokierroksella pitänyt uuden viraston nimiehdotusta epäonnistuneena. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota ensinnäkin siihen, että ehdotus ei vaikuta suomen kielen mukaiselta. Kielellisesti paremmalta saattaisi kuulostaa esimerkiksi Digitalisaatio- ja väestötietovirasto tai Väestötieto- ja digitalisaatiovirasto. Toisaalta on syytä huomata, että viraston nimen olisi syytä heijastaa virastolle ehdotettuja tehtäviä. Virastolle ehdotettu nimi, lähinnä sen digi –osa, on melko kaukana viraston esimerkiksi vaaleihin liittyvistä tehtävistä. Nimi on jatkovalmistelussa päädytty säilyttämään ennallaan. Tätä on perusteltu esityksessä sillä, että digi-etuliitteen tarkoitus on kuvastaa viraston roolia digitalisaation edistäjänä sen tuottamien palveluiden kautta.