VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kirjallinen vastine

5.2.2019

Lainsäädäntöneuvos Maarit Huotari

Hallintovaliokunnalle

HE 233/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta

Hallintovaliokunta on 13.1.2019 pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista vastinetta valiokunnalle toimitettujen asiantuntijalausuntojen johdosta. Pyyntö koskee hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta (HE 233/2018 vp). Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta ottaa kantaa asiantuntijalausuntoihin ja esittää vastineenaan kunnioittavasti seuraavaa.

Ahvenanmaan valtionviraston asema

Ahvenanmaan valtionvirasto on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota mahdollisuuteen, että erityislainsäädännössä ei kaikilta osin huomata säätää sen toimivallasta, kun aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 2 momentin 2 kohta kumoutuu. Siirtymäsäännöksiin tehtävä tarkennus valtionviraston toimivallasta voisi selventää toimivaltaa tällaisessa tilanteessa.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että lausunnossa on todennäköisesti ollut tarkoitus viitata rekisterihallintolain (166/1996) 3 §:n 2 momentin kumoamiseen. Lainkohta toimii nykyisin yleissäännöksenä Ahvenanmaan valtionviraston toimivallasta maistraatin tehtävissä. Valtiovarainministeriö tunnistaa, että ilman kattavaa yleis- tai siirtymäsäännöstä, Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta on riippuvaista erityislainsäädännöstä. Esitykseen HE 255/2018 vp on pyritty kattavasti sisällyttämään lakiehdotukset kaikista niistä säännöksistä, jotka tällä hetkellä koskevat maistraattien toimivaltaa ja joissa jatkossa olisi tarpeen säätää myös Ahvenanmaan valtionviraston toimivallasta erikseen. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä ratkaisu on riittävä. Jos hallintovaliokunta kuitenkin katsoo tarpeelliseksi varmistaa, että toimivalta yksittäistapauksissa ei jää epäselväksi, pitää valtiovarainministeriö mahdollisena tarkentaa lain siirtymäsäännöksiä seuraavasti:

11 §

Digi- ja väestötietoviraston tehtäviä ja toimivaltaa koskevat siirtymäsäännökset

Jos 3 §:ssä tarkoitettu tehtävä on muussa laissa tai sen nojalla säädetty Väestörekisterikeskuksen, maistraattien tai maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön hoidettavaksi, Digi- ja väestötietovirasto hoitaa tehtävän ja käyttää siihen liittyvää toimivaltaa tämän lain tultua voimaan.

Jos 3 §:ssä tarkoitettu tehtävä on muussa laissa tai sen nojalla säädetty maistraattien hoidettavaksi, Ahvenanmaan maakunnassa tehtävän hoitaa ja siihen liittyvää toimivaltaa käyttää 1 momentista poiketen Ahvenanmaan valtionvirasto, jollei erikseen toisin säädetä.

Kielellisten oikeuksien toteuttaminen

Länsi-Suomen maistraatti on lausunnossaan katsonut, että hallituksen esityksessä esitetty tulkinta alueellisten yksiköiden hyödyntämisestä erityisten kielitaitovaatimusten toteuttamisessa valtakunnallisessa virastossa on liian rajoittunut. Arvioinnissa olisi erotettava yhtäältä erityisten kielitaitovaatimuksen vaatimus tietyissä viroissa ja toisaalta tällaisten virkojen sijoittaminen viraston sisällä. Länsi-Suomen maistraatti katsoo, että erityisen kielitaitovaatimuksen omaavia virkoja voitaisiin edelleen sijoittaa asetuksella tai työjärjestyksellä tiettyihin toimipaikkoihin.

Svenska Finlands folkting on lausunnossaan käsitellyt laajasti kielellisiä oikeuksia. Sen mukaan lainsäätäjän tulee varmistua siitä, että Suomen perustuslain (731/1999) mukaisia kielellisiä oikeuksia ja velvollisuuksia täsmennetään lakiesityksessä ja että kielilainsäädännön säädökset huomioidaan riittävässä määrin, jotta kielelliset oikeudet voidaan turvata myös käytännössä. Lausunnossa korostetaan nykyisten erityisten kielitaitovaatimusten säilyttämistä asetustasolla sekä toimipaikkasääntelyn roolia kaksikielisen henkilökunnan rekrytointien mahdollistamiseksi. Se katsoo, että lakiesitys poikkeaa alueellisen toimivallanjaon puuttuessa perustuslain 122 §:n 1 momentin säädöksistä sekä perustuslakivaliokunnan suuntaviivoista. Folktinget epäilee myös mahdollisuutta perustaa yksikielisiä yksiköitä viranomaisen työjärjestyksen nojalla ja toivoo selvennystä sille, mitä yksikielisten yksiköiden perustamisella tarkoitetaan. Lisäksi tulisi edellyttää, että mahdollisia päätöksiä yksikielisistä yksiköistä edeltää säädösvalmistelu. Folktinget korostaa yleisesti kielellisten oikeuksien toteutumista käytännön toiminnassa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen valmistelussa on otettu huomioon perustuslain, kielilain (423/2003) sekä julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) vaatimukset kielellisten oikeuksien toteuttamisesta ja arvoitu kattavasti sitä, millä toimenpiteillä nämä oikeudet voidaan parhaiten toteuttaa. Vaikka perustuslain 122 §:n 1 momentin hallinnollisia jaotuksia koskevaa säännöstä ei sinällään voida suoraan soveltaa valtakunnallisen viraston organisoinnissa, valtiovarainministeriö korostaa, että tosiasiassa kuitenkin kyseinen pykälä luo periaatteet myös toiminnan järjestämiselle valtakunnallisesti kaksikielisessä viranomaisessa. Käytännön toimenpiteillä tulee näin ollen varmistaa, että kielitaitoa ja palvelua kansalaisten omalla kielellä on saatavissa siellä, missä sitä tarvitaan.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kielilain 6 §:n 2 momentin tavoitteena on yksinomaan vähemmistökielen käyttäjien aseman ja kielellisen palvelun varmistaminen. Säännöksen toisen virkkeen mukaan voidaan erityisistä syistä virka-alueen kielivähemmistön tarpeita varten perustaa yksikielisiä yksiköitä tai osastoja. Säännöksessä ei ole laki- tai asetusvarausta, eikä sen soveltamisen näin ollen voida katsoa edellyttävän lain- tai asetuksentasoista säätämistä. Erityisesti valtakunnallisen viranomaisen toiminnassa on mahdollista pyrkiä ruotsin kieltä käyttävien asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumiseen perustamalla lainkohdassa tarkoitettuja kielellisiä yksiköitä tarpeen mukaan, myös ilman lain- tai asetuksentasoisia säädöksiä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että osaan viraston viroista on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksen tasoisesti erityiset kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset, joiden tarkoituksena on varmistaa ruotsinkielisten kansalaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen. Valtiovarainministeriö korostaa kuitenkin sitä, että vaikka on tärkeää, että tulevan viraston tiettyihin virkoihin säädetään erityiset kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset, ei tämä ole ainoa keino huolehtia siitä, että viraston palveluksessa olevalla henkilöstöllä on riittävä kielitaito. Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 3 §:n mukaan viranomaisen on henkilöstöä palkattaessa varmistettava käytännössä edellytettävä kielitaito myös muutoin kuin kelpoisuusehtojen muodossa. Lain mukaan edellytetään myös, että viranomainen varmistaa henkilöstön riittävän kielitaidon esimerkiksi koulutusta järjestämällä.

Valtakunnallisessa virastossa virat ovat aina viraston yhteisiä, mutta henkilöstön työskentelypaikat voidaan määrätä erikseen. Näin ollen on selvää, että virkamiehet, joiden virkoihin on säädetty erityiset kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset, on syytä sijoittaa sellaisille alu-

eille, joissa tarvetta kielitaidolle on. Toimivaltarajojen poistuessa on myös eri alueilla toimivien ruotsinkielisten virkamiesten yhteistyötä mahdollisuus parantaa esimerkiksi ruotsinkielisten työjonojen muodossa.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan näillä toimenpiteillä saattaa olla vaikutusta myös siihen, että aikaisempaa enemmän myös Ahvenanmaan valtionvirastossa toimivat virkamiehet voivat hyödyntää Digi- ja väestötietoviraston ruotsinkielisiä yhteistyöverkostoja sekä muita välineitä, joilla ruotsinkielisten kansalaisten asemaa pyritään parantamaan.

Kelpoisuusvaatimukset

Suomen Lakimiesliitto on lausunnossaan esittänyt, että henkikirjoittajan kelpoisuusvaatimuksista tulisi uudistuksen yhteydessä säätää pääosin nykytilaa vastaavasti ja myöhemmin kattavasti aineellisessa lainsäädännössä. Länsi-Suomen maistraatti on katsonut, että nykyisissä henkikirjoittajan viroissa tulisi säilyttää asetustasoinen kelpoisuusvaatimus.

Tällä hetkellä henkikirjoittajan kelpoisuusvaatimuksesta säädetään rekisterihallintoasetuksen 10 §:ssä. Digi- ja väestötietoviraston virkoihin voidaan jatkossa säätää kelpoisuusvaatimuksia valtion virkamieslain 8 §:n 4 momentissa säädetyn valtuutuksen perusteella. Uudistuksen yhteydessä valmistellaan valtioneuvoston asetus Digi- ja väestötietovirastosta, jonka lähtökohtana on pidetty sitä, että kelpoisuusvaatimuksena henkikirjoittajan virkaan olisi oikeustieteen muu ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto. Tämä vastaisi asiallisesti sääntelyn nykytilaa.

Esitykseen 255/2018 vp sisältyy ehdotus kelpoisuusvaatimuksista tiettyjen holhous- ja edunvalvonta-asioiden ratkaisemisessa. Valtiovarainministeriö ei uudistuksen yhteydessä ole pitänyt laajempia laintasoisia kelpoisuusvaatimuksia tarpeellisina.

Viraston toiminta-ajatus ja tehtävät

Ammattiliitto Pro on lausunnossaan toivonut, että viraston alueilla toimiminen kirjataan lain 1 §:ään viraston toiminta-ajatukseen. Valtiovarainministeriö ei pidä tätä tarpeellisena. Virasto on valtakunnallinen viranomainen. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, osa sen palveluista edellyttää luonteensa vuoksi henkilökohtaista asiointia ja siten paikallista läsnäoloa. Virasto ei näissä tehtävissä voi noudattaa hyvän hallinnon perusteita, erityisesti hallintolain 7 §:n edellytyksiä, ilman paikallisia toimipisteitä. Kun lakiehdotuksen 2 §:n mukaan viraston toimipaikoista lisäksi säädetään valtioneuvoston asetuksella, on viraston alueellinen toiminta riittävästi turvattu.

Suomen Lakimiesliitto on lausunnossaan pitänyt tarpeellisena muuttaa lain 1 §:ää niin, että viraston keskeinen oikeusturvatehtävä mainitaan toiminta-ajatuksessa. Valtiovarainministeriö tuo esiin, että viraston oikeusturvatehtävät sisältyvät toiminta-ajatukseen: virasto tarjoaa palveluita asiakkaiden elämäntapahtumiin. Valtiovarainministeriö huomauttaa lisäksi, että toiminta-ajatus on lähtökohta viraston toiminnalle ja strategialle, mutta viraston tehtävistä säädetään erikseen. Toiminta-ajatuksella ei ole tosiasiallista vaikutusta viraston velvollisuuteen hoitaa näitä erikseen säädettyjä tehtäviä tai huolehtia palveluiden riittävästä tasosta.

Suomen Lakimiesliitto on myös esittänyt, että viraston tärkeimmät oikeudelliset palvelut eriteltäisiin 3 §:n 1 momentissa niiden painoarvoa vastaavalla tavalla. Valtiovarainministeriö ei pidä tätä säädösteknisesti tarkoituksenmukaisena. Nämä viraston tehtävät perustuvat jatkossakin pitkälti aineelliseen lainsäädäntöön.

Eräät palvelutehtävät

Ammattiliitto Pro on esittänyt lakiehdotuksen 8 §:n poistamista. Valtiovarainministeriö katsoo, että pykälän perustuslain mukaisuus on valmistelussa arvioitu tarkasti eivätkä myöskään muut asiantuntijalausunnot anna aihetta kysymyksen uudelleentarkasteluun. Valtiovarainmi-

nisteriö pitää viraston toiminnan kannalta tarpeellisena, että rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä voidaan siirtää, kun se tehtävien järjestämisen ja resursoinnin kannalta on tarkoituksenmukaista.

Esitykseen HE 255/2018 vp sisältyvien lakiehdotusten voimaantulo

Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että esitykseen HE 255/2018 sisältyvien lakiehdotusten olisi tultava voimaan samaan aikaan nyt käsiteltävien lakiehdotusten kanssa soveltamisalaa koskevien ongelmien välttämiseksi. Erityisesti oikeusministeriö kiinnittää huomiota saamen kielilain 2 §:n muuttamista koskevaan ehdotukseen.

Valtiovarainministeriö yhtyy oikeusministeriön näkemykseen siitä, että esityksiin HE 233/2018 vp ja HE 255/2018 vp sisältyvien lakiehdotusten olisi tultava voimaan samanaikaisesti. Erityisen tärkeää on, että saamen kielilain muutos ja Ahvenanmaan valtionvirastoa koskevat toimivaltasäännökset tulevat voimaan samanaikaisesti nyt käsiteltävien lakiehdotusten kanssa. Tämä ei kuitenkaan valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tarkoita, että esitykset olisi ehdottomasti käsiteltävä valiokunnassa rinnakkain. HE 233/2018 vp voidaan tarvittaessa käsitellä myös itsenäisesti.

Viraston nimi

Professori Olli Mäenpää ja Länsi-Suomen maistraatti kiinnittivät lausunnoissaan huomiota viraston nimeen. Professori Mäenpää katsoi, ettei nimeä voida pitää kovin ymmärrettävänä ja yksinkertaisena. Myös lainvalmistelussa ja sen perusteella määritettävissä virastojen nimissä olisi perusteltua noudattaa hallintolain edellyttämää hyvää kieltä. Professori Mäenpää ei katsonut nimeä lainvastaiseksi, mutta ehdottaa kotimaisten kielten kielenhuollon asiantuntemuksen hyödyntämistä.

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että viraston nimeä valittaessa erinäisistä nimiehdokkaista on pyydetty lausunto Kotimaisten kielten keskukselta. Valmistelussa on kuitenkin huomioitu useita tekijöitä ja näiden yhteisvaikutuksena on päädytty nyt esitettyyn nimeen.

Länsi- Suomen maistraatti on niin ikään todennut, että nimi on ongelmallinen ajatellen maistraattien koko tehtävänkuvaa. Näin ollen voisi olla paikallaan selvittää, voitaisiinko ainakin osassa uuden viraston toimintaa käyttää edelleen maistraatti –nimeä. Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely ei sulje pois mahdollisuutta hyödyntää palveluissa tai asiakasviestinnässä erilaisia apunimiä. Näiden tarve voidaan arvioida erikseen uuden viraston toimintaa valmisteltaessa.

Palveluiden jatkuvuus

Sisäministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö ovat korostaneet palveluiden jatkuvuutta siirtymäaikana. Valtiovarainministeriö toteaa, että näkökulma on huomioitu uudistusta valmistelevassa hankkeessa ja palveluiden jatkuvuus on keskeinen tekijä siirtymävaiheen suunnittelussa.

Henkilöstön yhteiskäyttöisyys

Länsi-Suomen maistraatti on lausunnossaan käsitellyt henkilöstön yhteiskäyttöisyyttä ja korostanut maistraattien nykyisen palvelukokonaisuuden säilyttämistä ehdotettavasta virastojen yhdistämisestä huolimatta. Valtiovarainministeriö toteaa, että lukuun ottamatta valtakunnallisen kuluttajaneuvonnan tehtäviä, jotka ovat siirtyneet Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 1.1.2019 alkaen, esitysten HE 233/2018 vp sekä HE 255/2018 vp lähtökohtana on siirtää maistraattien palvelukokonaisuus sellaisenaan uudelle virastolle.

Muilta osin valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa asiantuntijalausuntojen johdosta.