

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 24/2006 vp

Hallituksen esitys laeiksi rekisterihallintolain ja eräiden maistraatin toimivallan määräytymistä koskevia säännöksiä sisältävien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä helmikuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi rekisterihallintolain ja eräiden maistraatin toimivallan määräytymistä koskevia säännöksiä sisältävien lakien muuttamisesta (HE 229/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Terhi Lehtonen, sisäasiainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rekisterihallintolakia, nimilakia, isyyslakia, perintökaarta ja kotikuntalakia. Rekisterihallintolakia on tarkoitus muuttaa siten, että sääntely vastaa uuden perustuslain vaatimuksia. Lakiin sisältyvää asetuksenantovaltuutta koskevaa säännöstä tarkennetaan. Maistraattien erikoistuminen ja tehtävän siirtäminen hoidettavaksi toisessa maistraatissa ehdotetaan mahdollistettavaksi eräissä maistraatin tehtävissä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Lakiesityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan sääntelyä perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaisen valtionhallinnon järjestämistä koskevan säännöksen, perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvaa koskevan säännöksen ja perustuslain 80 §:n mukaisen asetuksenantosäännöksen valossa. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen tavoitteena on muuttamalla rekisterihallintolakia, kotikuntalakia, nimilakia, isyyslakia ja perintökaarta mahdollistaa maistraattien erikoistuminen, työn tasaaminen maistraattien kesken sekä päällekkäisen työn vähentäminen. Näin voidaan koota yhteen tai useampaan maistraattiin tietyt tehtävät, jotka soveltuvat erikoistumistehtäviksi ja joiden kokonaismäärä ei ole kovin suuri, sekä tasata työtehtävien määrää maistraattien kesken. Näillä keinoin pyritään lisäämään tehokkuutta, parantamaan osaamista ja yhtenäistämään ratkaisukäytäntöjä.

Muutosehdotukset merkitsisivät luopumista maistraattien alueellisesta toimivallasta tiettyjen tehtävien osalta, jotka koskevat kotikuntalain 9 §:n 4 momentin mukaista muutto- ja maastamuttoilmoitusmerkinnän tekemistä väestötietojärjestelmään, nimilain 14 §:n 1 momentin mukaista sukunimen muuttamista koskevan asian käsittelyä, isyyslain 20 §:n 2 momentin mukaista isyyden tunnustamisen hyväksymistä koskevaa päätöstä ja perintökaaren 9 a §:n mukaista perukirjan osakasluettelon vahvistamista koskevaa asiaa. Lakiehdotusten mukaan asiakkaan hakemuksen vastaanottanut maistraatti siirtäisi asian siihen maistraattiin, johon kyseisten asioiden käsittely on keskitetty, sen mukaan kuin sisäasiainministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. Ahvenanmaalla maistraatille kuuluvat tehtävät siirrettäisiin kuitenkin ehdotetun rekisterihallintolain 3 §:n 2 momentin nojalla lääninhallituksen hoidettaviksi, jollei erikseen toisin säädetä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä kysymys on varsin rutiininomaisten asioiden käsittelystä ja sääntelyllä voidaan järkeistää maistraattien henkilöresurssien käyttöä sekä nopeuttaa käsittelyä erikoistumisen kautta, minkä johdosta valiokunta pitää lakiesityksen tavoitteita sinänsä hyväksyttävänä (ks. myös PeVL 47/2004 vp, s. 2). Esitystä on kuitenkin tarkasteltava vielä perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja

hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta sekä perustuslain 80 §:n mukaisten asetuksenantovaltuuksien kannalta.

Toimivaltainen viranomainen

Tehtävien siirtämisen osalta on arvioitava, voidaanko sitä maistraattia, jolle asian käsittely on siirretty, pitää perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisena toimivaltaisena viranomaisena. Mainitun säännöksen perusteella jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä tehtävien siirtoa viranomaiselta toiselle on pidetty perustuslain 21 §:n kannalta merkityksellisenä (PeVL 14/2003 vp, s. 3/I, PeVL 52/2001 vp, s. 5/I).

Ehdotettu sääntely poistaisi maistraattien alueellisen toimivaltajaon tietyissä tehtävissä, jolloin maistraatit muodostaisivat näiden tehtävien osalta yhden viranomaisen, jolla on palvelupisteitä eri tahoilla. Tällaisissa toimivaltajärjestelyissä ei ole kysymys eri viranomaisten välisistä toimivallan siirroista, vaan tehtävien järjestelyistä saman viranomaisen sisällä. Kaikki maistraatit soveltavat samoja lakeja ja noudattavat samoja yleishallintolakeja, joten perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaisen oikeusturvan kannalta ei ole merkitystä sillä, missä maistraatissa hakemusasia käsitellään. Määrättyjen asioiden käsittely tietyissä maistraateissa merkinnee myös asioiden käsittelyn nopeutumista. Perustuslakivaliokunta katsoo, että maistraattia, jolle asia on siirretty, on pidettävä perustuslain 20 §:n 1 momentin perusteella lain mukaan toimivaltaisena viranomaisena, joka myös asianmukaisesti voi käsitellä sille siirretyn asian.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten hyvän hallinnon vaatimusten kannalta on asianmukaista, että maistraatin asiakkaalle annetaan kuitenkin tieto siitä, mikä maistraatti hänen asiansa käsittelee. Tämän voidaan katsoa olevan perustuslain esitöiden mukaan osa hallinnon palveluperiaatetta ja sisältyvän hyvän hallinnon taiteisiin (HE 309/1993 vp, s. 74/I). Sen vuoksi pe-

rustuslakivaliokunta pitää aiheellisena, että 2.—5. lakiehdotusten edellä mainittuihin pykäliin liitetään maininta, että kun asian käsittely siirretään hakemuksen vastaanottavasta maistraatista toiseen, tulee siirrosta ilmoittaa hakijalle.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotuksissa mainitut siirrettävät tehtävät liittyvät yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Sen vuoksi sääntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Kotikuntalain 9 §:n 4 momentissa, nimilain 14 §:n 1 momentissa, isyyslain 20 §:n 2 momentissa ja perintökaaren 9 a §:n 2 momentissa valtuutetaan sisäasiainministeriön asetuksella tarpeen mukaan antamaan tarkempia säännöksiä asioiden keskittämisestä yhdelle tai useammalle maistraatille. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on suhtauduttu pidättyvästi rajoituksettomaan toimivaltasuhteiden siirtoon (PeVL 52/2001 vp, s. 5) ja pidetty välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4/I) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp, s. 3/II) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp, s. 5/I, ks. myös OKa:n lausunto 18.3.2003, Dnro 4/20/03, s. 2) sekä toimivaltasuhteiden siirtämisen edellytykset ilmenevät riittävän selvästi laista (PeVL 17/2004 vp, s. 2/I, PeVL 7/2001 vp, s. 4/II).

Valiokunnan mielestä toiselle maistraatille siirrettävistä tehtävistä on säädetty lakiehdotuk-

sisssa riittävän täsmällisesti eikä kysymys ole rajoittamattomasta tehtävien siirtämisestä toiselle viranomaiselle. Tältä osin sääntely täyttää asetuksenantovallan edellytykset. Kuitenkin 2. lakiehdotuksen 9 §:n 4 momentin nojalla maistraateille on annettu tietty harkintavalta siirron suhteen. Vaikka tarkoituksena näyttää olevan, että hakemuksen vastaanottava maistraatti voi itsekin ratkaista asian, pitää perustuslakivaliokunta perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden lakisidonnaisuuden ja perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen hallinnon lainalaisuuden kannalta asianmukaisena täsmentää sääntelyä. Se voitaisiin toteuttaa esimerkiksi 3. lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mallin mukaisesti, jota on epäilemättä pidettävä ehdotuksista selkeimpänä ja yksiselitteisimpänä. Ylipäänsä valiokunnan mielestä olisi perusteltua käyttää tehtävien siirron osalta kaikissa 2.—5. lakiehdotuksissa yhdenmukaista sääntelyä. Valiokunta tähdentää myös, että sääntelyssä tulee varmistaa ruotsinkielisten hakemusten ohjautuminen maistraatteihin, joissa asian ruotsinkielinen käsittely voidaan turvata.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 24/2006 vp — HE 229/2005 vp

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Annika Lapintie /vas	Ilkka Taipale /sd
	Outi Ojala /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Reino Ojala /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Klaus Pentti /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.