

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Digi- ja väestötietovirastosta. Rekisterihallintolaki kumottaisiin. Esityksessä ehdotetaan myös kumottavaksi aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohta, jossa säädetään aluehallintovirastojen tehtävästä maistraattien ohjauksessa, valvonnassa ja kehittämisessä.

Uudessa laissa olisivat säännökset viraston asemasta, organisaatiosta, ohjauksesta ja tehtävistä. Lailla yhdistettäisiin nykyisten Väestörekisterikeskuksen, maistraattien sekä Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävät uudeksi kokonaisuudeksi Väestörekisterikeskukseen. Samalla viraston nimi muutettaisiin Digi- ja väestötietovirastoksi.

Digi- ja väestötietoviraston on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2020 alusta, mistä syystä lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Organisaatioita koskeva lainsäädäntö.....	3
1.2 Uudistuksen kohteena olevien virastojen tehtävät ja toiminta.....	4
1.2.1 Väestörekisterikeskuksen tehtävät ja toiminta.....	4
1.2.2 Maistraattien tehtävät ja toiminta.....	5
1.2.3 Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävät ja toiminta.....	8
1.3 Nykytilan arviointi.....	9
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	12
2.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot.....	12
2.2 Keskeiset ehdotukset.....	14
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	15
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	15
3.1.1 Vaikutukset kotitalouksiin.....	15
3.1.2 Vaikutukset yrityksiin.....	15
3.1.3 Vaikutukset julkiseen talouteen.....	15
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	16
3.2.1 Vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin ja asioiden käsittelyyn.....	16
3.2.2 Henkilöstövaikutukset.....	19
3.3 Ympäristövaikutukset.....	22
3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	22
3.4.1 Vaikutukset asiakkaisiin.....	22
3.4.2 Sukupuolivaikutukset ja vaikutukset tasa-arvoon.....	24
3.4.3 Tietoyhteiskuntavaikutukset.....	24
4 ASIAN VALMISTELU.....	24
4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	24
4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	26
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	27
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	29
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	29
1.1 Laki digi- ja väestötietovirastosta.....	29
1.2 Laki aluehallintovirastoista.....	35
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	36
3 VOIMAANTULO.....	36
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	36
4.1 Organisaatiouudistus.....	36
4.2 Yhteenveto.....	40
LAKIEHDOTUKSET.....	41
Laki Digi- ja väestötietovirastosta.....	41
Laki aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.....	45
LIITE.....	46
RINNAKKAISTEKSTI.....	46
Laki aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.....	46

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Organisaatioita koskeva lainsäädäntö

Maistraattien yleistä hallintoa, organisaatiota ja tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä ei ole. Vuonna 1996 voimaan tullut rekisterihallintolaki (166/1996) on rekisterihallinnon organisaatiota koskeva säädös. Tosiasiassa kyse on väestökirjanpidon järjestämistä sääntelevästä laista, sillä laissa ei säädetä rekisterihallinnon järjestämisestä yleisellä tasolla.

Rekisterihallintolaki tuli voimaan 1 päivänä joulukuuta 1996. Lailla kumottiin väestökirjahallinnosta annettu laki (76/1984). Uudistus oli osa paikallishallintouudistusta, jonka yhteydessä muodostettiin maistraatit paikallisten rekisteritoimistojen sijaan. Uudistuksen tavoitteena oli turvata valtionhallinnon paikallisten palvelujen laatu, riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa sekä niiden taloudellinen tuottaminen. Rekisterihallintolaissa säädetään hyvin niukasti maistraattien tehtävistä rekisterihallinnon viranomaisena. Alkuperäinen säädös on ollut luonteeltaan valtuuttava, tarkempi sääntely on jätetty asetustasolle. Lakia on muutettu muun muassa uuden perustuslain (731/1999) voimaantulon jälkeen, kun sääntely ei ole enää vastannut säädöstasolle perustuslaissa asetettuja vaatimuksia. Muutoksen yhteydessä joitakin viranomaisen organisaatiota koskevia säännöksiä on nostettu lain tasolle ja asetuksenantovaltuuksia on täsmennetty perustuslain edellyttämällä tavalla.

Rekisterihallintolain mukaan väestökirjanpidon keskusviranomaisena on Väestörekisterikeskus. Väestökirjanpidon sekä muun rekisterihallinnon paikallisviranomaisina toimivat maistraatit. Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien tehtävistä säädetään tarkemmin muun muassa rekisterihallintoasetuksessa (248/1996, siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen). Maistraatin toimialueena on yksi tai useampi kihlakunta. Tarkemmat säännökset maistraattien toimialueista on annettu valtioneuvoston asetuksella (1254/2015). Ahvenanmaan maakunnassa maistraatille säädettyjä tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto, jollei erikseen toisin säädetä.

Maistraattien tehtävät konkretisoituvat niitä koskevassa aineellisessa lainsäädännössä.

Myöskään Väestörekisterikeskuksen yleistä hallintoa, organisaatiota ja tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä ei ole. Rekisterihallintolaissa säädetään myös Väestörekisterikeskuksen tehtävistä rekisterihallinnossa. Vuonna 1999 lakia on muutettu Väestörekisterikeskuksen uuden tehtävän vuoksi niin, että sen 2 §:ään on lisätty maininta, jonka mukaan Väestörekisterikeskus hoitaa lisäksi valtionhallinnon sähköisen henkilökortin ja varmennetun sähköisen asioinnin palveluita. Saman pykälän mukaan muista Väestörekisterikeskuksen tehtävistä säädetään erikseen. Väestörekisterikeskukselle on säädetty rekisterihallintolain voimaantulon jälkeen useita uusia tehtäviä. Lisäksi Väestörekisterikeskuksen tietyistä tehtävistä on säädetty Väestörekisterikeskuksen eräistä tehtävistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (760/2017), joka tuli voimaan 1.1.2018.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävät perustuvat aluehallintovirastoista annettuun lakiin (896/2009) sekä aluehallintovirastoista annettuun valtioneuvoston asetukseen (906/2009). Aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla aluehallintoviraston tehtävänä on maistraattien ohjaus, kehittäminen ja valvonta. Aluehallintovirastoista annetun asetuksen 7 §:ssä säädetään tarkemmin maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksiköstä.

1.2 Uudistuksen kohteena olevien virastojen tehtävät ja toiminta

1.2.1 Väestörekisterikeskuksen tehtävät ja toiminta

Väestörekisterikeskus ylläpitää ja kehittää väestötietojärjestelmää sekä tarjoaa väestötietojärjestelmään pohjautuvia tietopalveluja viranomaisille ja yrityksille. Väestörekisterikeskus on yhdessä maistraattien kanssa väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjä. Väestörekisterikeskus vastaa myös varmennetun sähköisen asioinnin tuottamisesta Suomessa. Lisäksi Väestörekisterikeskuksella on vaaleihin liittyviä tehtäviä, muun muassa äänioikeusrekisterin ja ehdokasrekisterin luominen, äänioikeusilmoitusten toimittaminen ja äänestyspaikkapalvelun tuottaminen.

Väestörekisterikeskus edistää toiminnallaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa ja tietoturvallisuutta sekä hyvän tietojenkäsittely- ja tiedonhallintatavan kehittämistä ja noudattamista. Lisäksi Väestörekisterikeskuksen yhtenä tehtävänä on edistää sähköistä asiointia julkisissa palveluissa. Väestörekisterikeskus esimerkiksi tuottaa ja kehittää Suomi.fi-palveluja kansalaisten, julkisen hallinnon ja yritysten käyttöön. Palvelujen muodostama kansallinen palveluarkkitehtuurikonaisuus parantaa julkisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta, yhteentoimivuutta sekä ohjausta. Suomi.fi-palveluiden lisäksi Väestörekisterikeskuksen vastuulle siirtyi 1.1.2018 uusia tehtäviä, jotka liittyvät yhteiskunnan digitalisaation tukemiseen ja edistämiseen. Siirtyviä toimintoja olivat esimerkiksi valtiovarainministeriöstä siirtynyt VAH-TI-toiminta (julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden johtoryhmä ja siihen liittyvä toiminta) sekä ja hallinnon tietoturvallisuuden kehittämisen tuki. Lisäksi Väestörekisterikeskuksen vastuulle siirtyi Kansalaisneuvonta.

Väestörekisterikeskuksella on Helsingin päätoimipisteen lisäksi toimipisteet Kokkolassa ja Kouvolassa.

Väestörekisterikeskuksen rekisteriviranomaistehtävissä sekä digitalisaation ja sähköisen asioinnin tehtävissä käytetään julkista valtaa. Näiden tehtävien osuus on noin 85 prosenttia. Muut tehtävät liittyvät pääasiassa sisäisten tukipalveluiden tuottamiseen.

Väestörekisterikeskuksen julkisoikeudellisten suoritteiden maksullisuudesta, maksuperusteista sekä perittävistä maksuista päättää valtiovarainministeriö asetuksella valtion maksuperustelain nojalla (150/1992). Liiketaloudellisten suoritteiden hinnoista päättää Väestörekisterikeskus. Väestörekisterikeskuksen maksullisen toiminnan tuotot ja muut tuotot olivat vuonna 2017 19,5 miljoonaa euroa. Toiminnan kulut olivat tilivuonna 2017 44,1 miljoonaa euroa, mikä oli noin 18,7 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisellä vuotena. Väestörekisterikeskuksen toiminnan kuluista suurin osa on palvelujen ostoja (noin 30 miljoonaa euroa) sekä henkilöstökuluja. Suuri osa kuluista on tietojärjestelmien käyttö- ja asiantuntijapalvelujen ostoja. Aineissa ja tarvikkeissa suurin kuluerä on henkilö- ja organisaatiokorttien aihoiden, sirujen sekä niiden yksilöintipalvelujen ostot. Tuotoista 0,9 miljoonaa euroa (5 prosenttia) kertyi julkisoikeudellisista tietopalvelusuoritteista, 10,8 miljoonaa euroa (55 prosenttia) liiketaloudellisista tietopalvelusuoritteista, 6,3 miljoonaa euroa (33 prosenttia) julkisoikeudellisista varmennesuoritteista ja 1,4 miljoonaa euroa (7 prosenttia) liiketaloudellisista varmennesuoritteista.

Väestörekisterikeskuksen taseen loppusumma oli vuonna 2017 noin 35,9 miljoonaa euroa, josta käyttöomaisuuden arvo oli noin 32,8 miljoonaa euroa.

Väestörekisterikeskus on maistraateista ja aluehallintovirastoista poiketen keskushallinnon viranomainen, jonka toimivalta on valtakunnallinen ja jonka tehtävistä pääosa kuuluu valtiovarainministeriön toimialalle. Virastolla on kuitenkin eräitä tehtäviä myös oikeusministeriön (esim. vaalitehtävät), sisäministeriön (henkilökorttiin ja passiin liittyvät tehtävät) ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimialoilla (terveydenhuollon varmenteisiin liittyvät tehtävät).

Väestörekisterikeskus tuottaa palveluja väestötietojärjestelmän tietojen pohjalta kansalaisille, julkishallinnolle sekä yrityksille ja yhteisöille. Väestörekisterikeskuksen tehtävät voidaan hoitaa keskitetysti, eivätkä ne edellytä läsnäoloa alueilla. Väestörekisterikeskuksen tehtäviin ei myöskään liity sellaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joka edellyttäisi alueellisten intressien huomioon ottamista tai niiden edistämistä.

Väestörekisterikeskus on tulosohjattu virasto, jossa sovelletaan tulosjohtamista. Ylijohtaja johtaa Väestörekisterikeskuksen toimintaa apunaan yksiköiden johtajat ja johtoryhmä. Väestörekisterikeskukselle kuuluvista tehtävistä huolehtivat yksiköt. Toiminta on organisoitu viiteen yksikköön.

Väestörekisterikeskuksen henkilötyövuosikehitys vuonna 2017 oli 152,5 henkilötyövuotta. Väestörekisterikeskuksessa työskentelevä henkilöstö on virkasuhteessa. Vuoden 2017 tietojen mukaan Väestörekisterikeskuksen palvelussuhteessa olevista oli naisia noin 55 prosenttia. Väestörekisterikeskuksen henkilöstöstä 9 prosenttia on suorittanut alimman korkea-asteen koulutuksen, 30 prosenttia alemman korkeakoulututkinnon ja 43 prosenttia ylemmän korkeakoulututkinnon. Henkilöstöstä noin 13 prosenttia työskentelee toimeenpanevissa tehtävissä, 83 prosenttia asiantuntijatehtävissä ja 4 prosenttia johtotehtävissä. Mahdollinen eläkepoistuma (64 vuotta täyttävät) on vuosina 2018—2022 yhteensä 32 henkilöä.

1.2.2 Maistraattien tehtävät ja toiminta

Maistraatit ovat aluehallintoviraston alaisia paikallis- ja yleishallintoviranomaisia. Ne vastaavat toimialueensa väestötiedoista ja hoitavat muita niille kuuluvia väestökirjanpitoitehtäviä. Ne toimivat holhousviranomaisena ja hoitavat muita yleishallinto- ja palvelutehtäviä sekä huolehtivat valtakunnallisesta kuluttajaneuvonnasta. Maistraateissa hoidetaan myös julkisen notaarin tehtäviä, siviilivihkimisiä, kaupanvahvistuksia sekä vaaleihin ja kansanäänestyksiin liittyviä tehtäviä. Muita maistraatin tehtäviä ovat muun muassa nimenmuutosasiat, avioliiton esteiden tutkinta ja perukirjojen osakasluetteloiden vahvistaminen. Yllä kuvatuista maistraatin tehtävistä ei ole säädetty keskitetysti, vaan maistraatin kukin tehtävä ilmenee pääsääntöisesti substanssilainsäädännöstä. Maistraatit tuottavat palveluja yksityishenkilöille, yrityksille, yhdistyksille ja muille yhteisöille, uskonnollisille yhdyskunnille sekä muille viranomaisille.

Maistraatit toimivat holhoustoimesta annetun lain (442/1999, myöhemmin *holhoustoimilaki*) tarkoittamina holhousviranomaisina. Holhousviranomaisen tehtävänä on saamiensa ilmoitusten perusteella huolehtia edunvalvonnan tarpeen selvittämisestä sekä tarvittaessa tehdä käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi. Holhousviranomaisen valvoo edunvalvojan toimintaa. Holhousviranomaisen vahvistaa lisäksi valtuutetun hakemuksesta valtuuttajan antaman edunvalvontavaltuutuksen. Edunvalvontavaltuuksissa holhousviranomaisten valvontatehtävät ovat vähäisempiä kuin edunvalvonnassa. Holhoustoimen tehtäviä on jonkin verran keskitetty maistraattien sisällä siten, että maistraattien kaikissa yksiköissä ei hoideta niitä. Holhousviranomaisten hallinnollinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat vuonna 2007 tehdyn lakimuutoksen (1013/2007) jälkeen valtiovarainministeriölle. Holhoustoimen sisällöstä ja sen kehittämisestä huolehtiminen sekä holhouslainsäädännön valmistelu kuuluvat kuitenkin oikeusministeriölle. Maistraatit ylläpitävät myös valtakunnallista holhousasioiden rekisteriä ja antavat siitä otteita.

Kuluttajaneuvonnan asema poikkeaa muista maistraattien tehtävistä. Kuluttajaneuvonta on oikeusturvapalvelu, joka toteutetaan valtakunnallisena palveluna, ja sitä annetaan kaikissa yhdeksässä maistraatissa pääasiassa puhelinpalveluna ja osaksi sähköisiä palvelukanavia käyttäen. Uudenmaan ja Sisä-Suomen maistraatit hoitavat lisäksi erikoistumistehtävänä Euroopan kuluttajakeskuksen kautta tulevia kuluttajaneuvontatapauksia. Kuluttajaneuvonta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle ja sen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Vuonna 2017 maistraattien henkilöstöresurssista käytettiin kuluttajaneuvontaan 9 prosenttia (58 htv). Luvut sisältävät myös Euroopan kuluttajakeskus - hankerahoituksella palkatun henkilöstön.

Kuluttajaneuvontatehtävät on esitetty siirrettäväksi Kilpailu- ja kuluttajavirastoon 1.1.2019 alkaen (HE 130/2018 vp). Kuluttajaneuvonnan henkilöstö siirtyisi muutoksen yhteydessä valtion virkamieslain (750/1994, jäljempänä *virkamieslaki*) nojalla maistraateista Kilpailu- ja kuluttajaviraston palvelukseen.

Maistraattien oikeusturva-, lupa- ja valvontatehtävissä käytetään julkista valtaa. Näiden tehtävien osuus on 80 prosenttia kaikista maistraattien tehtävistä. Kuluttajaneuvonnan palveluiden osuus kaikista maistraatin tehtävistä on 9 prosenttia. Muut tehtävät liittyvät liiketaloudellisten tietopalvelusuoritteiden ja virastojen sisäisen hallinnon ja tukipalvelujen tehtäviin.

Suomessa on yhdeksän maistraattia, joiden toimivalta on pääasiassa alueellista. Poikkeuksena ovat muun muassa kuluttajaneuvonta, avioliittoasiat ja julkisen notaarin palvelut sekä tietyt keskitetyt tehtävät, joissa toimivalta on valtakunnallinen. Maistraattien tulosohtauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimiva maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö hyväksyy maistraatin tulostavoitteet maistraattien strategia-asiakirjan pohjalta. Maistraattien toimintaan liittyvien laaja-alaisen kehittämishankkeiden ohjausta ja seuranta sekä eri hallinnonaloille kuuluvien toimintojen yhteensovittamista koskevia asioita käsitellään maistraattien ohjausryhmässä, jonka valtiovarainministeriö asettaa kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Ohjausryhmästä säädetään rekisterihallintoasetuksen 5 §:ssä. Ohjausryhmässä ovat edustettuina valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Väestörekisterikeskus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimiva maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö, maistraatit sekä maistraattien henkilöstöä edustavat järjestöt.

Uudenmaan maistraatin toimialue on Helsingin, Espoon, Lohjan, Vihdin, Raaseporin, Vantaan, Porvoon, Loviisan, Hyvinkään ja Keski-Uudenmaan kihlakunnat. Virastolla on toimipaikat Espoossa, Helsingissä, Hyvinkäällä, Porvoossa ja Raaseporissa. Virastossa on henkilöstöä 174 henkilötyövuotta.

Hämeen maistraatin toimialue on Hämeenlinnan, Forssan, Riihimäen, Lahden ja Heinolan kihlakunnat. Virastolla on toimipaikat Hämeenlinnassa ja Lahdessa. Virastossa on henkilöstöä 40 henkilötyövuotta.

Kaakkois-Suomen maistraatin toimialue on Kouvolan, Kotkan, Haminan, Lappeenrannan ja Imatran kihlakunnat. Virastolla on toimipaikat Kotkassa, Kouvolaan ja Lappeenrannassa. Virastossa on henkilöstöä 37 henkilötyövuotta.

Lounais-Suomen maistraatin toimialue on Turun, Salon, Vakka-Suomen, Kaarinan, Loimaan, Raision, Turunmaan, Porin, Rauman, Kankaanpään ja Kokemäen kihlakunnat. Virastolla on toimipaikat Porissa, Raumalla, Salossa, Paraisilla ja Turussa. Virastossa on henkilöstöä 75 henkilötyövuotta.

Sisä-Suomen maistraatin toimialue on Jyväskylän, Jämsän, Saarijärven, Keuruun, Äänekosken, Tampereen, Ikaalisten, Kangasalan, Mäntän, Nokian, Valkeakosken ja Vammalan kihlakunnat. Virastolla on toimipaikat Jyväskylässä, Mänttä-Vilppulassa ja Tampereella. Virastossa on henkilöstöä 76 henkilötyövuotta.

Länsi-Suomen maistraatin toimialue on Vaasan, Kyrönmaan, Mustasaaren, Närpiön, Pietarsaaren, Seinäjoen, Alavuden, Kauhajoen, Lapuan, Kokkolan ja Kaustisten kihlakunnat. Virastolla on toimipaikat Kokkolassa, Pietarsaassa, Seinäjoella ja Vaasassa. Virastossa on henkilöstöä 45 henkilötyövuotta.

Itä-Suomen maistraatin toimialue on Mikkelin, Savonlinnan, Pieksämäen, Juvan, Joensuun, Ilomantsin, Kiteen, Lieksan, Nurmeksien, Kuopion seudun, Ylä-Savon, Koillis-Savon, Sisä-Savon ja Varkauden seudun kihlakunnat. Virastolla on toimipaikat Iisalmissa, Joensuussa, Kuopiossa, Mikkeliissä, Savonlinnassa ja Varkaudessa. Virastossa on henkilöstöä 70 henkilötyövuotta.

Pohjois-Suomen maistraatin toimialue on Oulun, Raahen, Haukiputaan, Kuusamon, Limingan, Pudasjärven, Haapajärven, Ylivieskan, Kajaanin, Kuhmon ja Suomussalmen kihlakunnat. Virastolla on toimipaikat Kajaanissa, Oulussa, Raahessa ja Ylivieskassa. Virastossa on henkilöstöä 56 henkilötyövuotta.

Lapin maistraatin toimialue on Rovaniemen, Kittilän, Kemin, Koillis-Lapin, Ranuan-Posion, Tornion, Tornionlaakson, Inarin-Utsjoen, Käsivarren ja Sodankylän kihlakunnat. Virastolla on toimipaikat Kemijärvellä, Kemissä, Kittilässä ja Rovaniemellä. Virastossa on henkilöstöä 39 henkilötyövuotta.

Maistraattien toteutunut henkilötyövuosikehitys vuonna 2017 oli 641 henkilötyövuotta, joka sisältää maistraattien toimintamenomomentin lisäksi työllisyysmäärärahoihin palkatut henkilöt, harjoittelijat sekä Euroopan kuluttajakeskus -hankerahoituksella palkatun henkilöstön. Vuonna 2017 maistraattien henkilöstöresurssista holhoustoimen edunvalvontapalveluihin käytettiin 38 prosenttia (246 htv), henkilö-, perhe- ja perintöoikeudellisiin palveluihin 37 prosenttia (237 htv), kuluttajaneuvontaan 9 prosenttia (58 htv), todistajapalveluihin ja vihkimiseen 8 prosenttia (53 htv) ja yhteiskunnan tietohuoltopalveluihin 7 prosenttia (47 htv).

Maistraattien maksullisen toiminnan tuotot ja muut tuotot olivat vuonna 2017 15,4 miljoonaa euroa. Toiminnan kulut olivat tilivuonna 2017 43,2 miljoonaa euroa, mikä oli noin 2 miljoonaa euroa vähemmän kuin edellisenä vuotena. Maistraattien toiminnan kuluista suurin osa on henkilöstökuluja 29,6 miljoonaa euroa. Palvelujen ostoihin käytettiin 7,8 miljoonaa euroa ja vuokriin 4,8 miljoonaa euroa. Investointeihin käytettiin 0,1 miljoonaa euroa. Maistraattien toimintamenomomentin nettokäyttö oli 27,8 miljoonaa euroa.

Maistraattien suoritteiden maksullisuudesta, maksuperusteista sekä julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista päättää pääosin valtiovarainministeriö asetuksella valtion maksuperustelain nojalla. Kiinteistötietojärjestelmän ja julkisen kaupanvahvistajan suoritteiden maksuista säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella (1386/2016). Vihkimistä koskevien suoritteiden maksuista säädetään avioliittoasetuksessa (820/19897). Tuotoista yli puolet, 54 prosenttia (8,3 miljoonaa euroa) kertyi holhoustoimen edunvalvontapalveluista. Muilta osin tuotot jakaantuivat vastuualueille seuraavasti: yhteiskunnan tietohuoltopalvelut 19 prosenttia (2,9 miljoonaa euroa), todistajapalvelut ja vihkiminen 16 prosenttia (2,4 miljoonaa euroa), henkilö-, perhe- ja perintöoikeudelliset palvelut 11 prosenttia (1,7 miljoonaa euroa). Kuluttajaneuvonnan tuotot 0,1 miljoonaa euroa ovat yhteisrahoitteisen toiminnan tuottoja.

Kutakin maistraattia johtaa maistraatin päällikkö. Maistraateilla ei ole täysin yhdenmukaista organisaatorakennetta. Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö on ohjeistanut maistraateille malliorganisaation, mutta maistraateissa on toteutettu organisaatorakenteita eri tavoilla muun muassa maistraatin koon ja erikoistumistehtävien perusteella. Keskeinen jakolinja on kuitenkin holhoustoimen edunvalvontapalvelujen ja niin sanottujen yhdistettyjen palvelujen (henkilö-, perhe- ja perintöoikeudelliset palvelut, todistajapalvelut, vihkeminen) välillä, jotka on pääsääntöisesti erotettu organisaatorakenteessa toisistaan. Kuluttajaneuvonnan palvelut on yhdistetty jompaankumpaan edellä mainituista.

Maistraateissa työskentelevä henkilöstö on virkasuhteessa. Vuoden 2017 tietojen mukaan maistraatteihin palvelussuhteessa olevista oli naisia 86 prosenttia. Maistraattien henkilöstöstä 2 prosenttia on suorittanut perusasteen tutkinnon, 17 prosenttia keskiasteen tutkinnon, 32 prosenttia alimman korkea-asteen koulutuksen, 18 prosenttia alemman korkeakoulututkinnon ja 31 prosenttia ylemmän korkeakoulututkinnon. Henkilöstöstä noin 58 prosenttia työskentelee toimeenpanevissa tehtävissä, 34 prosenttia asiantuntijatehtävissä, 6 prosenttia esimiestehtävissä ja 2 prosenttia johtotehtävissä. Mahdollinen eläkepoistuma (64 vuotta täyttävät) on vuosina 2018—2022 yhteensä 121 henkilöä.

1.2.3 Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävät ja toiminta

Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö on Itä-Suomen aluehallintovirastoon kuuluva itsenäinen yksikkö, jolla on valtakunnallinen toimivalta. Yksikön toimipiste on Kuopiossa, mutta yksikön henkilöstöä työskentelee myös Jyväskylässä ja Lahdessa. Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävät perustuvat aluehallintovirastoista annettuun lakiin sekä aluehallintovirastoista annettuun valtioneuvoston asetukseen. Aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla aluehallintoviraston tehtävänä on maistraattien ohjaus, kehittäminen ja valvonta.

Aluehallintovirastoista annetun asetuksen 7 §:ssä säädetään tarkemmin maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksiköstä. Asetuksen mukaan yksikön tehtävänä on hoitaa aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvat aluehallintovirastoista annetussa laissa tarkoitetut maistraattien ohjaus-, valvonta- ja kehittämistehtävät. Ahvenanmaalla yksikön toimivaltaan kuuluu kuitenkin vain rekisterihallinnon paikallisviranomaiselle säädettyjen tehtävien ohjaus, valvonta ja kehittäminen. Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävänä on lisäksi hoitaa holhoustoimilain 64 §:ssä aluehallintovirastolle säädettyjä tehtäviä, joilla tarkoitetaan vastuuta holhousasioiden rekisterin yleisestä toimivuudesta ja rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä. Maistraattien muiden henkilörekistereiden osalta rekistereiden teknisestä toimivuudesta vastaava viranomainen on maistraattien eräistä henkilörekistereistä annetun valtioneuvoston asetuksen (57/2005) 1 §:n mukaan Itä-Suomen lääninhallitus. Tehtävä on näiltä osin siirtynyt Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikölle lääninhallitusten lakkauttamisen yhteydessä vuonna 2010 valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain (903/2009) nojalla. Vihkimisoikeudesta annetussa laissa (571/2008) säädetään vihkimisoikeusrekisteristä. Rekisterin teknisestä toimivuudesta vastaa eräissä maistraatin ja aluehallintoviraston tehtävissä toimivaltaisesta viranomaisesta annetun asetuksen (1430/2015) nojalla maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö.

Myös valtion virkamiesasetukseen (971/1994) sisältyy yksikön tehtäviin liittyvä säännös. Asetuksen 3 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimiva maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö tekee 1 momentissa tarkoitetut päätökset, jotka koskevat maistraattien virkoja, lukuun ottamatta viran nimen muuttamista. Tällaisia päätöksiä ovat viran perustaminen ja lakkauttaminen ja viran muuttaminen samoin kuin viran siirtäminen samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu.

Maistraattien ohjaustehtävät koostuvat tulosohjauksen, ohjausjärjestelmän, tietojohtamisen ja toimintakulttuurin kehittämisestä sekä resurssien kohdentamisesta tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti koko maassa. Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö käy tulosneuvottelut, tekee tulossopimuksen maistraattien kanssa ja laatii vuosittain maistraattien toimintakertomuksen osana Etelä-Suomen aluehallintoviraston kirjanpitoyksikön tilinpäätöstä. Kehittämistehtävillä tarkoitetaan maistraattien toiminnan ja palveluiden kehittämistä maistraattien strategian mukaisesti sekä toiminnan asiakaslähtöisyyden sekä sitä tukevien toimintamallien ja monikanavaisten sähköisten palvelumuotojen kehittämistä. Maistraattien valvonnalla tarkoitetaan sisäisen tarkastuksen ja valvonnan sekä riskienhallintamenettelyn kehittämistä, maistraattien toiminnasta tehtyjen kanteluiden käsittelyä sekä lausuntojen antamista valtiovarainministeriölle, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille maistraattien toiminnasta tehtyihin kanteluihin.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksiköllä ei ole maksullista toimintaa. Toiminta rahoitetaan valtion talousarviossa maistraattien ja aluehallintoviraston toimintamenoista. Yksikön yhteistyökumppaneita ovat maistraattien lisäksi niitä ohjaavat muut viranomaiset, kuten valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Väestörekisterikeskus ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Yksikkö palvelee yksityishenkilöitä ainoastaan kanteluasioissa.

Vuoden 2017 lopussa yksikön henkilöstömäärä oli 13 henkilöä ja henkilötyövuosimäärä 12,5 htv. Yksikköä johtaa yksikön johtaja.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikössä työskentelevä henkilöstö on virkasuhteessa. Vuoden 2017 tietojen mukaan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikköön palvelussuhteessa olevista oli naisia 77 prosenttia. Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön henkilöstöstä noin 15 prosenttia on suorittanut alimman korkea-asteen koulutuksen, 8 prosenttia alemman korkeakoulututkinnon ja 77 prosenttia ylemmän korkeakoulututkinnon. Henkilöstöstä 12 henkilöä työskentelee asiantuntijatehtävissä ja yksi henkilö johtotehtävissä.

Mahdollinen eläkepoistuma (64 vuotta täyttävät) on vuosina 2018—2022 yhteensä 2 henkilöä.

1.3 Nykytilan arviointi

Pääministeri Juha Sipilän hallitus on 5.4.2016 tehnyt maakunnille siirtyviä tehtäviä koskevat linjaukset, joiden mukaan valtio vastaa oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta. Valtion hallintotehtävissä on linjausten mukaan periaatteena valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Toisena periaatteena valtion hallintotehtävissä on valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen.

Linjauksen mukaisesti nykyisistä kuudesta aluehallintovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallisen toimivallan omaava viranomainen, joka toimii alueellisissa toimipaikoissa. Aluehallintovirastojen tehtävät ovat pääosin siirtymässä perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon 1.1.2021 alkaen. Ehdotus valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinnista sisältyy hallituksen esitykseen maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp). Samalla kumottaisiin laki aluehallintovirastoista, jossa säädetään maistraattien ohjaus-, kehittämis- ja valvontatehtävistä. Mainittu esitys ei sisällä ehdotuksia maistraattien ohjaus-, kehittämis- ja valvontatehtävien organisoinnista.

Hallituksen 5.4.2016 tekemän valtion hallintotehtäviä koskevan linjauksen mukaisesti myös maistraattien tehtävissä tulee soveltaa jatkossa valtakunnallista toimivaltaa sekä yhtenäisiä toimintatapoja ja ratkaisukäytäntöjä. Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen vaikuttaisi suoraan maistraatteihin, joiden ohjaus- ja kehittämistehtävät on koottu Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä toimivaan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikköön. Maistraatit ovat lisäksi osa Etelä-Suomen aluehallintoviraston kirjanpitoyksikköä. Näiden tekijöiden tuloksena maistraattien organisaatoratkaisua on ajankohtaista tarkastella uudelleen.

Valtiovarainministeriö on 31.8.2017 käynnistänyt ensin hankkeen maistraattien uudelleenorganisoinniseksi niin, että lähtökohtana on valtakunnallinen toimivalta. Tässä vaiheessa uudelleenorganisoinnin ratkaisu on vielä ollut avoimena. Osana hanketta kunta- ja uudistusministeri on antanut vanhempi neuvonantaja Jouni Backmanille toimeksiannon selvittää ja arvioida maistraattien erilaisia organisointivaihtoehtoja sekä tehdä tarvittaessa muita organisointi- ja kehittämisehdotuksia. Selvityksen saatuaan valtiovarainministeriö on 5.12.2017 käynnistänyt valmistelun maistraattien, Väestörekisterikeskuksen ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksiköiden tehtävien yhdistämiseksi. Päätöksen mukaan uudelleenorganisointia valmisteltaisiin niin, että tehtävät yhdistettäisiin 1.1.2020 alkaen uudeksi valtakunnalliseksi kokonaisuudeksi Väestörekisterikeskukseen.

Väestörekisterikeskus on keskushallinnon viranomainen, jonka toimivalta on jo nykyisellään valtakunnallinen. Maistraattien toimivalta on tällä hetkellä pääsääntöisesti alueellista. Tämä ei kuitenkaan ole välttämätöntä maistraattien tehtävien näkökulmasta. Tehtäviin liittyy harvoin tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joka edellyttäisi alueellisten intressien huomioon ottamista tai edistämistä. Tehtäviä voidaan myös pääosin hoitaa keskitetysti.

Toimivallasta on erotettava palveluiden alueellinen saatavuus ja henkilökohtainen asiointi. Henkilökohtaista asiointia maistraatissa edellyttävät tällä hetkellä esimerkiksi todistajapalvelut, kuten julkisen notaarin ja kaupanvahvistajan palvelut, ulkomaalaisten rekisteröintipalvelut sekä vihkeminen. Myös holhoustoimen edunvalvontapalveluiden asiakkaat asioivat jonkin verran maistraatin toimipisteessä tai maistraatin henkilöstö käy asiakkaiden luona kotona ja sairaaloissa. Holhoustoimen tehtäviin sisältyy asiakkaan henkilökohtaista kuulemistä ja asian muuta kuin kirjallista selvittämistä. Lisäksi edunvalvojan määräämisasioissa holhoustoimen henkilöstö käy käräjäoikeuden istunnoissa. Holhoustoimen palveluiden osalta on myös keskeistä, että maistraatit tuntevat alueelliset palvelut ja että alueellinen sidosryhmätyö on kiinteää ja sujuvaa.

Yllä kuvatuista maistraattien tehtävät edellyttävät osittain paikallista läsnäoloa. Tulevaisuudessa sähköiset asiointimahdollisuudet sekä videoyhteyden hyödyntäminen asiakaspalvelussa tulevat todennäköisesti vähentämään alueellisen läsnäolon tarvetta maistraattien palveluissa. Tarpeen ei kuitenkaan oleteta poistuvan kokonaisuudessaan. Selvitysmies Jouni Backman on lokakuussa 2017 julkaistussa maistraattien uudelleenorganisointia koskevassa selvityksessään tuonut esille, että sähköisten palvelujen lisääntyminen vapauttaa resursseja henkilökohtaisiin lähipalveluihin niitä tarvitseville. Sähköiset palvelut luovat myös mahdollisuuksia kokonaan uudentyyppisille henkilökohtaisille palveluille.

Pääasiallinen liittymäkohta maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen välillä ovat väestötietohallintoon liittyvät tehtävät, jotka muodostavat tällä hetkellä noin kolmasosan maistraattien tehtävistä. Väestörekisterikeskus ja maistraatit ovat väestötietojärjestelmän osalta yhteisrekisterinpitäjiä. Tietosuoja-asetuksen tultua voimaan toukokuussa 2018 henkilötietojen käsittelyn vastuut tarkentuvat ja rekisterinpitäjän velvollisuudet määritellään säädöksissä tarkemmalla tasolla kuin aiemmin. Myös rekisteröidyn oikeudet ja niiden toteuttaminen korostuvat entises-

tään. Tässä ympäristössä on tärkeä varmistaa, että väestötietojärjestelmää ja siihen liittyviä menettelyitä voidaan kehittää johdonmukaisesti ja ketterästi.

Monilta muilta osin maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen hoitamien tehtävien perusluonne, sisältö ja asiakaskunta eroavat toisistaan. Maistraatit ovat asiantuntija- ja asiakaspalveluorganisaatio, Väestörekisterikeskus puolestaan suuntautuu kehittämistehtäviin ja rekisteriinfrastruktuurin ylläpitoon. Eniten toiminnan luonne, sisältö ja asiakaskunta eroavat maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen välillä holhoustoimen ja kuluttajaneuvonnan tehtävissä, joista holhoustoimen tehtävät ovat ensisijaisesti määräys-, lupa- ja valvontatehtäviä ja kuluttajaneuvonta puolestaan yksittäisille kansalaisille annettavaa ohjausta ja neuvontaa. Kuluttajaneuvonnan tehtävät on ehdotettu siirrettäväksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 1.1.2019 alkaen.

Virastojen ohjauksen näkökulmasta nykytila on monimutkainen. Väestörekisterikeskuksen tehtävistä pääosa kuuluu valtiovarainministeriön toimialalle ja valtiovarainministeriö vastaa viraston ohjauksesta. Virastolla on kuitenkin eräitä tehtäviä myös oikeusministeriön, sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön toimialoilla. Maistraattien tehtävät jakautuvat niin ikään useille toimialoille, joista merkittävimmät ovat valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön toimialat. Joitakin tehtäviä on myös työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla. Edellä kuvattu maistraattien ohjausjärjestelmä on nykyisellään hyvin monitasoinen.

Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen toimintaa on arvioitava myös sähköisten palveluiden ja digitalisaation näkökulmasta. Maistraateissa digitalisaatio muuttaa merkittävästi asiointia ja manuaalista työntekoa. Sähköisen asioinnin palveluja on otettu käyttöön maistraateissa jonkin verran vuosien 2016-2017 aikana. Verkkomaistraatissa asiakas voi laittaa vireille holhoustoimen ilmoituksia ja lupa-asioita sekä hakea eurooppalaista perintötodistusta. Vuonna 2018 on käynnistetty Väestörekisterikeskuksen Vaaka-hanke, jossa digitalisoidaan maistraattien palveluja ja väestötietojärjestelmään liittyviä kansalaisten palveluja. Tavoitteena on ottaa sähköinen asiointi, sähköinen asianhallinta ja sähköinen arkistointi laajasti käyttöön holhoustoimessa, henkilö-, perhe- ja perintöoikeudellisissa palveluissa sekä väestötietoihin liittyvissä palveluissa. Uusia digitalisoituja palveluja aletaan saada käyttöön vuodesta 2019 alkaen. Kehittämistyö jatkuu 2020-luvun alkuvuosina. Käyntiasiointipalvelun määrä vähenee yleisesti, mutta tietyillä asiakasryhmillä sen merkitys voi myös korostua, kun sähköiset palvelut saadaan täysimääräisesti uudistettua.

Esityksen valmistelussa on arvioitu, että noin puolet kaikista maistraattien tehtävistä olisi mahdollista digitalisoida. Digitalisointi on edellytys sille, että maistraattien tehtävät on mahdollista suorittaa tavoitteeksi asetetulla henkilötyövuosikehyksellä ja sille, että tehtäviä voidaan hoitaa valtakunnallisesti. Digitalisointia ei kuitenkaan toistaiseksi ole kyetty tekemään riittävässä määrin.

Nykyinen Väestörekisterikeskus on kokoluokaltaan verrattain pienehkö virasto. Sen palveluksessa työskentelee noin 200 virkamiestä. Maistraateissa työskentelee vuonna 2018 noin 600 virkamiestä, mutta yksittäiset alueelliset maistraatit ovat pieniä. Niiden henkilöstömäärä vaihtelee 40 ja 180 välillä. Yleisesti voidaan todeta, että resurssien käyttö useassa pienessä virastossa, joilla kullakin on omat hallinto- ja muut tukipalvelut omine käytäntöineen, on verrattain tehotonta. Toimintojen on suuremmassa kokonaisuudessa mahdollista paikata alueellisia tai toimintokohtaisia resurssivajeita sekä panostaa toimintatapojen uudistamiseen. Suuremmalla yhteisellä virastolla olisi myös paremmat edellytykset toteuttaa kestävää ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot

Uudistuksen tavoitteena on toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallituksen linjaus, jonka mukaan valtion hallintotehtävissä tulee olla valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Maistraattien osalta periaate ei tällä hetkellä toteudu. Tavoitteena on, että uudessa virastossa sovellettaisiin valtakunnallisesti yhtenäisiä toimintatapoja ja ratkaisukäytäntöjä. Tehtäviä tulisi sekä ohjata että hoitaa keskitetysti, huolehtien kuitenkin palveluiden alueellisesta saatavuudesta. Uuden organisaation tulisi lisätä muutos- ja riskienhallintakyvykkyyttä.

Maistraattien toiminnan muuttamisella valtakunnalliseksi sekä maistraattien, Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävien yhdistämisellä pyritään parantamaan myös toiminnan tuottavuutta. Ehdotettavat muutokset ovat välttämättömiä, jotta virastot pystyvät saavuttamaan niille vuosien 2019–2022 julkisen talouden suunnitelmassa vuodesta 2020 alkaen asetetut 0,5 prosentin tuottavuustavoitteet. Maistraateille on asetettu merkittäviä tuottavuustavoitteita myös aiemmin maistraattien sähköisen asioinnin, asianhallinnan ja arkistoinnin kehittämiseen myönnettävästä tuottavuusrahoituksesta päätettäessä. Täysimääräisten tuottavuushyötyjen saaminen maistraattien palveluiden ja oman toiminnan digitalisoinnista edellyttää valtakunnallista toimivaltaa, jonka myötä resursseja voidaan käyttää joustavasti kysynnän ja asiantuntemuksen mukaan ilman toimialuerajoituksia. Toimintojen uudelleenorganisointi vapauttaa lisää resursseja molemmissa virastoissa jo käynnissä olevaan digitalisaatiotyöhön sekä mahdollistaa valtakunnalliset työjonot ja toimintatapojen aiempaa systemaattisemman kehittämisen digitaalista työtä tukevaksi. Esitetyllä virastolla on mahdollisuus tehostaa toimintaansa myös hallinto- ja tukitoimintoja yhdistämällä, resurssien yhteiskäytöllä sekä valtakunnallisten palveluprosessien käyttöönottolla.

Uudistuksella pyritään lisäksi edistämään asiakaslähtöisen toiminnan kehittämistä sekä maistraattien että Väestörekisterikeskuksen nykyisillä tehtävänäoloilla. Erityisesti tulisi edistää julkisen hallinnon sähköisiä palveluita ja kehittää julkisen hallinnon yhteistyötä asiakaspalvelussa. Uuden viraston toivotaan kykenevän edistämään toiminnan digitalisointia nopealla aikajänteellä.

Uudistuksessa on huomioitu hallituksen ”Sujuvoitetaan säädöksiä” -kärkihankkeeseen liittyvä säädösten sujuvoittaminen. Viraston oma organisaatiolaki edesauttaa selkeää sääntelyä verrattuna voimassa olevaan tilanteeseen, jossa Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien toiminta on perustunut hajanaisiin säännöksiin.

Valmistelussa on maistraattien tehtävien uudelleenorganisoinnin osalta tarkasteltu kolmea toteuttamisvaihtoehtoa: 1) maistraateista muodostetaan yksi valtakunnallisen toimivallan viranomainen, jolla on paikallisia toimipisteitä; 2) maistraatit ja Väestörekisterikeskus yhdistetään ja samalla maistraattien tehtävien toimivalta muutetaan valtakunnalliseksi; sekä 3) maistraatit ja Väestörekisterikeskus yhdistetään, mutta maistraattien holhoustoimen tehtävät siirtyvät perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Valmistelussa on päädytty vaihtoehtoon kaksi.

Vaihtoehto yksi, jossa muodostettaisiin valtakunnallinen itsenäinen maistraattivirasto, mahdollistaisi maistraattien nykyisten palveluiden tuottamisen niin, että henkilöstön asiantunte-

musta olisi mahdollista hyödyntää valtakunnallisesti eri palveluprosesseissa. Valtakunnallinen organisaatio ja toimivalta edistäisivät alueellisia maistraatteja paremmin yhtenäisten toimintatapojen ja ratkaisukäytäntöjen soveltamista. Valtakunnallisuus mahdollistaisi myös nykyisten maistraattien henkilö- ja muiden resurssien mahdollisimman tehokkaan käytön toiminnan keskitetyn ohjauksen ja kehittämisen keinoin. Samoja resursseja voitaisiin käyttää useisiin palveluihin ja valtakunnallisuus mahdollistaisi henkilöstöresurssien tarkoituksenmukaisen jakautumisen. Alueellisissa yksiköissä on vaarana, että paikalliset työjonot ruuhkautuvat, vaikka valtakunnallisesti resursseja olisi käytettävissä. Asiakaspalvelun näkökulmasta valtakunnallisuus mahdollistaisi toimintamallien kehittämisen asiakaslähtöisesti.

Valtakunnallisen itsenäisen maistraattiviraston vahvuutena olisi myös se, että palvelukokonaisuus olisi asiakkaille ennestään tuttu. Tämän tekijän merkitystä vähentää kuitenkin se, että maistraattien asiakasviestintä on osin ollut puutteellista, eikä viestintään ole tällä hetkellä käytettävissä voimavaroja. Valtakunnallisen maistraattiviraston perustaminen edellyttäisi resurssien lisäämistä viestinnän lisäksi myös talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin sekä projektiosaamiseen.

Vaihtoehto kaksi, jossa maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tehtävät yhdistetään, takaa valtakunnallisen organisaation hyödyt, mutta palvelee myös muita tavoitteita. Pääasiallinen liittymäkohta maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen välillä ovat väestötietohallintoon liittyvät tehtävät. Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen yhdistäminen poistaa virastojen välillä tällä hetkellä olevat tehtävänjaon kysymykset ja tarpeen niitä koskevalle yksityiskohtaiselle sääntelylle. Väestötietojärjestelmän ja muiden rekistereiden rekisterinpitovastuu siirtyisi uudelle Digi- ja väestötietovirastolle yhdessä Ahvenanmaan valtionviraston kanssa, kuitenkin niin, että vastuu tietojärjestelmää koskevista kysymyksistä olisi yksin Digi- ja väestötietovirastolla. Tämä mahdollistaa toiminnan yhtenäisyyden sekä toiminnan ja järjestelmien yhtenäisen kehittämisen. Tietosuoja-asetuksen tultua voimaan sekä tiedonhallinnan kokonaisuudistuksen myötä on erityisen tärkeä varmistaa, että väestötietojärjestelmää ja siihen liittyviä menettelyitä voidaan kehittää johdonmukaisesti ja ketterästi.

Muilta osin virastojen tehtävissä ei ole suuria yhtymäkohtia, mutta erilaiset tehtäväkentät voivat myös täydentää toisiaan. Esimerkiksi maistraattien osaaminen asiakaspalvelussa sekä maistraattien paikalliset verkostot ja paikalliseen sidosryhmäyhteistyöhön liittyvä osaaminen olisi hyödyksi myös Väestörekisterikeskuksen nykyisissä tehtävissä, kuten Suomi.fi -palveluissa. Maistraateilla on vahva kokemus käyntiasioinnista ja asiakasvirtojen ohjaamisesta, mistä olisi hyötyä Väestörekisterikeskuksen nykyisten tehtävien hoitamisessa.

Digitalisaation edistämisen kannalta Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien yhdistäminen loisi itsenäistä maistraattia yhtenäisemmän rajapinnan kansalaispalveluihin ja edistäisi hallinnon yhden luokun periaatetta. Erityisesti maistraattien tehtävien ja prosessien digitalisointi voisi saada tarvittavaa tukea Väestörekisterikeskuksessa jo olevasta osaamisesta ja kokemuksesta. Yhteistyötä on jo aloitettu organisaatioiden välillä. Maistraattien Digi3A -hanke, jonka tavoite on digitalisoida maistraattien prosesseja, on annettu Väestörekisterikeskuksen vetovastuulle.

Myös virastojen koko puoltaa niiden yhdistämistä. Valtakunnallisen maistraattiviraston koko olisi noin 624 henkilötyövuotta. Tällöin kuitenkin Väestörekisterikeskus jäisi suhteellisen pieneksi virastoksi noin 152 henkilötyövuodella. Lisäksi on huomattava, että maistraatit kuuluvat tällä hetkellä Etelä-Suomen aluehallintoviraston muodostamaan kirjanpitoyksikköön, johon maistraattien lisäksi kuuluvat aluehallintovirastot. Väestörekisterikeskus muodostaa tällä hetkellä oman kirjanpitoyksikkönsä, johon maistraatit on mahdollista liittää.

Virastojen ohjausta olisi niin ikään mahdollista keventää ja yksinkertaistaa, mikäli ohjattavana olisi vain yksi organisaatio. Myös eri hallinnonalojen välinen koordinaatio voitaisiin suorittaa keskitetysti. Erityisesti tulosohejaus on nyt monimutkaista ja aikaa vievää verrattuna yksipor-taiseen ministeriön ja viraston väliseen tulosohejaukseen.

Vaihtoehto kolme muistuttaa hyötyjen ja vaikutusten puolesta tässä esitettyä vaihtoehtoa kaksi monin tavoin. Sen keskeisin ero on holhousviranomaisen tehtävien eriyttäminen muista maistraatille tällä hetkellä kuuluvista tehtävistä ja siirtäminen 1.1.2021 alkaen perustettavaksi esitettyyn Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Tällä hetkellä holhoustoimen tehtävissä toimiva henkilöstö hoitaa myös maistraatin muita tehtäviä. Erityisesti näin on holhoustoimen lakimiesten osalta. Heistä suurin osa toimii myös julkisina notaareina ja vihki-jöinä ja hoitaa tarvittaessa myös muita maistraatin lakimiestehtäviä. Holhoustoimen tehtävien siirtäminen pois kokonaisuudesta aiheuttaisi merkittäviä ongelmia maistraattien nykyisten tehtävien hoitamisessa. Valtion lupa- ja valvontavirastolla ei myöskään ole niin laajaa alueellista palveluverkostoa, jota tehtävä edellyttäisi. Vaihtoehtoa kolme ei tästä syystä ole valmistelussa pidetty kannatettavana ja myös holhoustoimen tehtävät on esityksessä sisällytetty uuden viraston tehtäviin.

Näillä perusteilla valmistelussa on päädytty esittämään, että maistraattien, Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien ohjaus- ja kehittämiskeskuksen tehtävät yhdistetään uudeksi kokonaisuudeksi Väestörekisterikeskukseen.

2.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan valtionhallinnon toiminnallista organisaatiomuutosta, jossa Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävät yhdistettäisiin uudeksi kokonaisuudeksi. Lainsäädäntöteknisesti Väestörekisterikeskuksen nimi muutettaisiin Digi- ja väestötietovirastoksi ja säädettäisiin virastoa koskeva uusi organisaatiolaki. Samalla säädettäisiin nykyisten maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävien siirtämisestä Digi- ja väestötietovirastoon. Viraston asemasta ja toiminnasta säädettävällä lailla kumottaisiin myös voimassa oleva rekisterihallintolaki, johon Väestörekisterikeskuksen toiminta perustuu aluehallintovirastosta annettuun lakiin, joka on ehdotettu kumottavaksi osana hallituksen esitystä maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp). Koska Valtion lupa- ja valvontaviraston olisi tarkoitus aloittaa toimintansa vasta vuoden 2021 alusta, ehdotetaan aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohta nyt kumottavaksi. Kohdassa säädetään aluehallintovirastojen tehtävästä maistraattien ohjauksessa, valvonnassa ja kehittämisessä. Nykyisen Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön toiminta perustuu tähän säännökseen ja yksikön tehtävät siirtyisivät edellä kuvatusti uuteen Digi- ja väestötietovirastoon.

Digi- ja väestötietovirasto olisi valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion keskushallinnon valtakunnallinen kaksikielinen viranomainen. Digi- ja väestötietoviraston toiminta-ajatuksena olisi edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, turvata tietojen saatavuutta ja tarjota palveluja asiakkaiden elämäntapahtumiin. Virastoon koottaisiin digitalisaation ja tietoturvallisuuden edistämiseen sekä palvelujen käytön tukeen, tietovarantojen kehittämiseen ja tietopalveluihin, asiakirjojen ja sähköisen identiteetin todentamiseen ja varmentamiseen sekä väestötietojen ylläpitoon, elämäntapahtumien vahvistamiseen ja muihin oikeusturvapalveluihin liittyviä tehtäviä. Osa viraston tehtävistä perustuisi oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön. Näiden tehtävien osalta valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö tekisivät viraston oh-

jauksessa yhteistyötä. Ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella.

Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävistä, toimivallasta ja tietojen käsittelystä säädetään laajasti erityislainsäädännössä. Näitä säännöksiä on muutettava organisaatiouudistuksen johdosta muun muassa siten, että toimivaltaisen viranomaisen nimi muutetaan ja tarpeettomat alueellista toimivaltaa koskevat säännökset poistetaan. Säädosmuutokset on valmisteltu yhtä aikaa organisaatioita koskevan sääntelyn kanssa, mutta ne tullaan antamaan osana erillistä hallituksen esitystä.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

3.1.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Esityksen mukaisella virastojen tehtävien yhdistämisellä ja uudelleen organisoinnilla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia kotitalouksiin.

3.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Esityksellä ei ole tunnistettu suoria vaikutuksia yrityksiin. Virastolla on valtakunnallinen toimivalta, joten se pystyy organisoimaan prosessinsa valtakunnallisesti, soveltamaan toiminnassaan yhtenäisiä käytäntöjä sekä kohdistamaan resursseja ja hyödyntämään erityisasiantuntemusta joustavasti. Välillisenä vaikutuksena tämä kehitys mahdollistaa parempien palveluiden tuottamisen yritysasiakkaille. Asiakkaisiin kohdistuvia vaikutuksia on kuvattu tarkemmin yhteiskunnallisten vaikutusten yhteydessä osiossa 3.4.1.

3.1.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Virastojen ja toimintojen yhdistämisestä aiheutuu pääasiassa kertaluonteisia kustannuksia sekä valmisteluvaiheessa että lain voimaantulon jälkeen. Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön yhdistämishankkeen kustannusten arvioidaan olevan vuosina 2018—2019 yhteensä noin 2,9 miljoonaa euroa. Pääosa kustannuksista (n. 1,8 M€) aiheutuu tietojärjestelmien ja ohjelmistojen yhdistämisestä tai uudistamisesta.

Hankkeen kustannukset kohdistuvat pääosin vuoteen 2019 (n. 2,4 M€). Suurin osa (n. 1,6 M€) näistä kustannuksista muodostuu tietohallinto- ja järjestelmäkustannuksista sekä Valtorilta ostettavista palveluista. Lisäksi kustannuksia aiheutuu mm. yhteisten palveluprosessien kehittämisestä, viestintätoimista sekä muutosjohtamisesta.

Muutostilanteen kustannuksia aiheuttavilla toimenpiteillä pyritään siihen, että uudistuksella tavoitellut taloudelliset hyödyt voisivat myöhemmin toteutua suunnitellun mukaisina. Koska virasto tulee hyödyntämään digitalisaation mahdollistamaa uutta modernia toimintatapaa, vaatii toiminnan kehittäminen aloittamisvaiheessa esimerkiksi eritasoisia muutoksia virastojen käyttämiin tietojärjestelmiin. Muutoksia järjestelmiin aiheutuu kuitenkin jo toiminnan yhdistämisestä ja valtakunnallisuudesta.

Maistraattien alueellisesta toiminnasta Digi- ja väestötietoviraston valtakunnalliseen toimintaan siirtyminen ja hyötyjen saaminen edellyttävät lisäksi, että yhdistymishetkellä vireillä olevat asiakirjat digitoidaan. Tällä hetkellä maistraattien kaikki asiakirjat arkistoidaan paperisena,

eikä maistraateilla ole sähköistä arkistoa. Holhoustoimen aineistojen digitointiin on vuoden 2019 talousarvioesityksessä kohdennettu 1 M€ valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuusmäärärahasta.

Yhdistyvien virastojen ja toimintojen palkkatasot eroavat jonkin verran nykyisten virastokoh- taisten palkkausjärjestelmien eroista johtuen. Yhteenlaskettujen työvoimakustannusten arvioi- daan kasvavan nykyiseen verrattuna sen johdosta, että Väestörekisterikeskuksen palkkausjär- jestelmäsopimusta tullaan soveltamaan myös maistraateista ja maistraattien ohjaus- ja kehittä- misyksiköstä siirtyvään henkilöstöön. Muutos ei kuitenkaan ole merkittävä suhteessa nykyi- siin virastojen yhteenlaskettuihin kustannuksiin. Valmistelun kuluessa on alustavasti arvioitu, että kustannukset kasvavat nykyiseen verrattuna 0,5 M€ eli 1,3 prosentilla. Kustannukset kate- taan viraston olemassa olevista toimintamenoista.

Hankkeen vuoden 2018 kustannukset katetaan kokonaan virastojen olemassa olevista toimin- tamenoista. Vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyy noin 1,9 M€ lisäys yhdistymiskustan- nuksiin. Vastaava vähennys tehdään uuden viraston toimintamenoihin vuosina 2020—2023. Näin pyritään varmistamaan, että virastojen yhdistämisen kustannushyödyt toteutuisivat. Vi- rastojen yhdistämisen suurimmat taloudelliset hyödyt syntyvät pitkällä aikavälillä digitalisaa- tion, mutta osin myös toimintojen synergian kautta.

Virastojen yhdistäminen ja maistraattien toimintojen keskittäminen valtakunnallisiksi luo edellytykset tehtävien nykyistä asiakaslähtoisemmälle, kustannustehokkaammalle ja yhden- mukaisemmalle hoitamiselle. Virastojen ja toimintojen yhdistämisessä tähdätään entistä katta- vampaan tehtävien digitalisoimiseen, joka puolestaan parantaa tehokkuutta sekä vapauttaa re- sursseja sekä asiakasnäkökulmasta helpottaa ja selkeyttää asiointia. Kokonaisuudessaan esite- tyllä virastolla on mahdollisuus tehostaa toimintaansa hallinto- ja tukitoimintoja yhdistämällä, resurssien yhteiskäytöllä sekä valtakunnallisten palveluprosessien käyttöönotolla.

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä yhdistämisen edellyttämät määrärahasiirrot toteu- tetaan siten, että määrärahat keskitetään Väestörekisterikeskuksen toimintamomentille (28.30.03). Maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön toimintamenojen lisäksi Väestörekisterikeskuksen toimintamomentille siirtyisi 2 henkilötyövuotta vastaava mää- räraha 120 000 euroa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) toimintamenoista. KEHA-keskuksessa hoidetaan maistraattien puolesta eräitä tietoteknisiä ja sähköisen asioinnin, asianhallinnan ja rekistereiden ylläpitotehtäviä.

Laki Digi- ja väestötietovirastosta sisältää ehdotuksen siitä, että virasto hoitaa digitaalisten palveluiden käyttäjätukea. Kyse olisi uudesta tehtävästä, joka ei sisälly olemassa olevaan sääntelyyn. Tehtävä on tarkoitettu pysyväksi. Vuoden 2019 talousarvioesityksessä on esitetty määräraha toiminnan käynnistämiseksi Väestörekisterikeskuksessa vuonna 2019. Tehtävän rahoituksesta vuoden 2019 jälkeen päätettäisiin kuitenkin erikseen tulevina vuosina julkisen talouden suunnitelman yhteydessä.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

3.2.1 Vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin ja asioiden käsittelyyn

Tehtävien ja toimintojen yhdistämisellä Digi- ja väestötietovirastoon on vain vähän vaikutuk- sia muihin viranomaisiin, sillä viranomaiset eivät yleensä hyödynnä käyntiasiointia, vaan asi- ointi tapahtuu jo nykyisin pääosin sähköisesti. Väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntävien viranomaisten näkökulmasta hyötynä on kuitenkin se, että väestötietojärjestelmän tietojen laa-

dun ja virheselvittelyn osalta on selkeämpää ja nopeampaa, että virheselvittelyt tehdään yhden viranomaisen toimesta.

Maistraattien tehtävien siirtäminen Digi- ja väestötietovirastoon aiheuttaa muutoksia näiden toimintojen ohjauksessa ja valvonnassa. Esityksen mukaan Digi- ja väestötietoviraston toimintaa ohjaa ja valvoo valtiovarainministeriö. Siltä osin kuin viraston tehtävät perustuvat oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön, ministeriöt tekevät yhteistyötä viraston ohjauksessa. Oikeusministeriön ohjaus maistraatteihin nähden on tähän asti toteutunut maistraattien ohjausryhmään osallistumisen lisäksi pitkälti maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kautta. Oikeusministeriö on ollut mukana holhoustoimen prosessinkehittämistyöryhmän toimintasuunnitelmien laatimisessa, holhoustoimen koulutussuunnittelussa sekä lainsäädännöllisistä muutoksista aiheutuvien toimintatapojen muutosten suunnittelussa ja osallistunut tarvittaessa sekä holhoustoimen että henkilö-, perhe- ja perintöoikeudellisten palveluiden, vihkimisten ja todistajapalveluiden prosessinkehittämissuunnitelmien työhön. Prosessien kehittäminen jatkuu Digi- ja väestötietovirastossa ja yhteistyötä oikeusministeriön kanssa tehdään asiakkoittain.

Digi- ja väestötietovirastoon yhdistyvän maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävänä on ollut muun muassa valtakunnallinen maistraattien toimintojen ohjaus, kehittäminen ja valvonta. Ohjaustehtävät ovat sisältäneet maistraattien tulosohtauksen, kuten tulosohtaukset, käymisen ja tulosohtauksen tekemisen maistraattien kanssa. Tulosohtaukseen on kuulunut myös resurssiohtaus, henkilöstöasioiden ohjaus ja koordinointi sekä talouden ja tiedonhallinnan ohjaus. Maistraattien valvonta on sisältänyt sisäisen valvonnan koordinoitua, maistraattien toiminnasta tehtyjen kanteluiden käsittelyä sekä lausuntojen antamista valtiovarainministeriölle, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille maistraattien toiminnasta tehtyihin kanteluihin. Valtiovarainministeriö on vastannut maistraattien strategisesta ohjauksesta. Uudistuksen myötä vastuu maistraattien hoitamien tehtävien tulosohtauksesta ja valvonnasta siirtyy valtioneuvoston ohjesäännön tarkoittamalla tavalla kokonaisuudessaan Digi- ja väestötietovirastoa ohjaavalle valtiovarainministeriölle.

Muut maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön nykyiset tehtävät järjestellään uudelleen Digi- ja väestötietoviraston sisäisiksi tehtäviksi. Digi- ja väestötietovirasto käsittelee jatkossa itse pääosin sen toiminnasta tehty kantelut.

Päällikkövirastona toimivalla Digi- ja väestötietovirastolla ja sen johdolla on velvollisuus aktiivisesti valvoa omaa toimintaansa. Lähtökohtaisesti nopeimpana, tehokkaimpana ja asiakkaan kannalta helpoimpana tapana on viraston johdon kautta tapahtuva toiminnan omavalvonta. Hallintolain (434/2003) säännökset hallintokanteluista ulottuvat tähän viranomaisen johtamiseen kuuluvaan tehtävään. Viraston toimintaan kohdistuvat kantelut on näin ollen tarkoitukseenmukaista ohjata ensisijaisesti viraston itsensä arvioitaviksi mahdollisia korjaustoimenpiteitä varten. Ylemmän, viraston toimintaa ohjaavan viranomaisen puuttumista asiaan voidaan pitää tarpeellisenä silloin, kun viraston omaa valvontaa ei voida asian luonteeseen nähden pitää riittävänä tai kun kantelut kohdistuvat viraston ylimpään johtoon. Ohjauksen keskeinen rooli on viraston johdon velvollisuuksien ja omavalvonnan toteutumisen valvonnassa.

Näin ollen virastoa ohjaavan viranomaisen tulee harkita sille ohjautuneiden kanteluasioiden saattamista ensisijaisesti viraston itsensä käsiteltäväksi ja pyytää virastoa toimittamaan selvityksen kantelun aiheuttamista toimenpiteistä. Jos toimenpiteitä ei ole pidettävä riittävänä, on ylemmällä viranomaisella mahdollisuus aina edelleen arvioida kantelun mahdollisesti edellyttämiä toimenpiteitä. Jos kantelu koskee pääjohtajan toiminnan seurauksia tai jos asia on periaatteellinen, on tällä merkitys myös viraston ohjauksen kannalta, eikä virastokäsittely tuo lisäarvoa. Tällöin ylemmän viranomaisen tulee käsitellä kantelu. Kanteluiden käsittelyssä aina kyse tapauskohtaisesta harkinnasta, johon myös usein vaikuttaa se, onko kantelija tehnyt kan-

telun useammalle kuin yhdelle taholle tai voidaanko asiaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin kuten oikaisuvaatimuksella tai valituksella.

Edellä mainitusta johtuen on maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle kuuluvat valvontaan kohdistuvat resurssit tarkoituksenmukaista siirtää tehtävien mukana Digi- ja väestötietovirastoon. Kantelutehtävien ja muiden maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle kuuluvien tehtävien organisoimista selvitetään vielä tarkemmin toimeenpanohankkeen aikana erityisesti sen arvioimiseksi, onko valtiovarainministeriössä tarve määrääkaikaiselle henkilöresurssille siirtymäaikana.

Digi- ja väestötietoviraston valtakunnallinen toimivalta yhdistyneenä alueelliseen läsnäoloon mahdollistaa sen, että uudessa virastossa henkilöstö voi erikoistua eri tehtäväalueille nykyistä paremmin. Toisaalta tehtäviä voidaan koota esimerkiksi eri toimipaikkoihin tai ohjata niitä joustavasti käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi sinne, missä on käytettävissä tehtävään sopiva henkilöstöresurssi. Tämä on usein mahdollista riippumatta siitä, missä asiakas on fyysisesti laittanut asiansa vireille. Toisaalta henkilöresursseja voidaan myös ohjata niihin tehtäviin ja niille alueille, joissa siihen on tarvetta. Tämän seikan merkitys korostuu, kun henkilöstön ikärakenteen johdosta merkittävää eläköitymistä on jo lähivuosien kuluessa odotettavissa. Korvaavissa rekrytoinneissa voidaan tällöin joustavasti huomioida laadullinen ja alueellinen palvelujen tarve. Erityistä asiantuntemusta tai kielitaitoa omaavaa henkilökuntaa voidaan toisaalta etäyhteisiä käyttämällä hyödyntää eri toimipaikkojen asiakaspalvelutilanteissa.

Viraston tehtävistä osa on sellaisia, joissa alueellinen läsnäolo on välttämätöntä. Esimerkkejä näistä ovat avioliittoon vihkimiset ja julkisen notaarin palvelut sekä osa holhoustoimen palveluista. Myös esimerkiksi ulkomailta muuttaneiden henkilöiden henkilötietojen merkitsemiseen väestötietojärjestelmään liittyy henkilökohtaisen asioinnin tarvetta. Holhoustoimen tehtäviin sisältyy asiakkaan henkilökohtaista kuulemistä ja asian muuta kuin kirjallista selvittämistä. Lisäksi edunvalvojan määräämisasioissa holhoustoimen henkilöstö käy käräjäoikeuden istunnoissa, joita järjestetään istuntopaikkojen lisäksi tarvittaessa osaksi asiakkaiden luona hoitopaikassa heidän kuulemisekseen. Holhoustoimen palveluissa on myös keskeistä, että maistraatit tuntevat alueelliset palvelut ja että alueellinen sidosryhmätyö on eri tahojen, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä yleisen edunvalvonnan, kanssa kiinteää ja sujuvaa.

Toisaalta monet maistraatin tehtävät ovat sellaisia, että sähköisessä toimintaympäristössä niitä voidaan käsitellä missä tahansa. Joitakin suhteellisen helposti siirreltäviä tehtäviä, esimerkiksi muuttoilmoitusten ja perukirjojen osakasluetteloiden vahvistamisten käsittelyä, on jo nykyisellään jossakin määrin keskitetty tai siirretty maistraattien välillä. Tällaiset menettelyt ovat kuitenkin valtakunnallisen viraston puitteissa huomattavasti nykyistä laaja-alaisemmin ja joustavammin toteutettavissa. Esimerkiksi holhoustoimen lupa-asioissa ja edunvalvojien tilien tarkastuksissa odotetaan saavutettavan palvelujen digitoinnin ja resurssien joustavan käytön myötä merkittävää tuottavuushyötyä. Prosessien ohjauksen tehostumisen odotetaan myös varmistavan menettelyjen ja ratkaisukäytäntöjen yhtenäisyyttä, mikä on tärkeää kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta.

Valtakunnallisen toimivallan kannalta on keskeistä, että toimintaa ei tosiasiaa sidota alueellisiin yksiköihin, jotka saattavat muodostua muun lainsäädännön nojalla toimintaa ohjaavaksi tai toiminnan organisointia rajoittavaksi. Esimerkiksi kielilain (423/2003) 6 §:n 2 momentin nojalla viranomaisen alueellinen yksikkö saattaa muodostua yksikieliseksi. Esitys sisältää ehdotuksen siitä, että viraston toimipaikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi voitaisiin työjärjestyksellä määrätä viraston työskentelyn järjestämisestä, esimerkiksi sellaisista paikkakunnista, joilla henkilöstöä toimipaikkojen lisäksi työskentelee. Ratkaisu ei estä esimerkiksi kielellisten erityistarpeiden huomioimista, vaan tosiasiaa edistää näiltäkin osin

toiminnan tarkoituksenmukaista organisointia. Toimipaikat tai työskentelyyn osoitetut paikkakunnat eivät muodostaisi sellaista alueorganisaatiota, joilla olisi alueellisesti määrittävä virka- tai toimialue.

Jokaisessa alueellisessa maistraatissa tehdään nykyisellään sisäisen hallinnon tehtäviä joko päätoimisesti tai muiden maistraatin tehtävien ohella. Nämä tehtävät voidaan valtakunnallisessa virastossa keskittää tehtäviin erikoistuneelle henkilöstölle, mistä on odotettavissa suoria tehokkuus- ja tuottavuushyötyjä.

Esityksellä olisi vaikutuksia viranomaisen päätöksiä koskevaan muutoksenhakuun. Pääsääntöisesti muutoksenhausta on säädetty aineellisessa lainsäädännössä. Merkittävä osa maistraattien päätöksistä on hallintolain 7 a luvussa tarkoitetun oikaisuvaatimusmenettelyn piirissä. Oikaisuvaatimusmenettely säilyisi sinänsä ennallaan, mutta valtakunnallisen Digi- ja väestötietoviraston muodostaminen mahdollistaisi esimerkiksi oikaisuvaatimusten käsittelyn keskittämistä. Asiakkaan näkökulmasta voisi olla myönteistä, että oikaisuvaatimuksen käsittely etäännyisi vaatimuksessa tarkoitetun päätöksen tehneestä virkamiehestä ja tämän toimipaikasta. Valitukset Digi- ja väestötietoviraston päätöksistä tehtäisiin edelleen hallinto-oikeuksiin. Valituksen ohjautuminen eri hallinto-oikeuksiin kuitenkin muuttuisi. Nykyisin hallinto-oikeuden toimivalta määräytyy valituksenalaisen päätöksen tehneen maistraatin toimialueen, päätoimipaikan tai päätöksen tekemispaikan mukaan, siten kuin hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 §:n 1 momentissa on säädetty. Valtakunnallisen Digi- ja väestötietoviraston päätösten kohdalla sen sijaan toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy asian ja asianosaisten olennaisten liittymien perusteella. Maistraattien päätöksistä tehtyjen valitusten määrä on ollut jokseenkin vähäinen. Asian ja asianosaisten olennaiset liittymät ohjannevat valitukset monissa tapauksissa samoihin hallinto-oikeuksiin, joihin ne olisivat ohjautuneet alueellisten maistraattien päätöksistä tehtyinä. Näistä syistä esityksellä ei odoteta olevan mainittavia vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään.

Esitykseen sisältyvän Digi- ja väestötietovirastosta annettavan lain 9 §:ssä säädetään lisäksi yleisesti muutoksenhausta viraston päätöksiin. Pykälässä ei säädettäisi oikaisuvaatimusmenettelystä. Koska suurin osa viraston päätöksistä perustuu erityislainsäädäntöön, tulisi yleinen säännös muutoksenhausta sovellettavaksi vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, eikä sillä olisi vaikutusta hallinto-oikeuksien työmäärään.

3.2.2 Henkilöstövaikutukset

Esityksen mukaan maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön henkilöstö siirtyy tehtävien mukana Digi- ja väestötietovirastoon. Digi- ja väestötietovirastoon siirtyisi myös KEHA-keskuksesta kaksi maistraattien tietoteknisiä sekä sähköisen asioinnin, asianhallinnan ja rekistereiden ylläpitotehtäviä hoitavaa virkamiestä. Maistraatin kuluttajaneuvonnan tehtävissä työskentelevä henkilöstö siirtyisi asiaa koskevan erillisen hallituksen esityksen (HE 130/2018 vp) mukaan jo vuoden 2019 alusta Kilpailu- ja kuluttajavirastoon. Väestörekisterikeskuksen henkilöstö pysyy tällä esityksellä Väestörekisterikeskuksesta Digi- ja väestötietovirastoksi muutettavan viraston palveluksessa ja viraston johtajana jatkaa viraston päällikkö. Väestörekisterikeskuksen osalta kyse ei ole tehtävien tai henkilöstön siirtymisestä toiseen virastoon, vaan viraston nimen muuttamisesta ja viraston toimintojen uudelleenjärjestämisestä. Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 4 §:n mukaan viraston päällikön virkanimike on pääjohtaja. Väestörekisterikeskuksessa käytössä oleva viraston päällikön nimike muuttuu Digi- ja väestötietovirastolain voimaan tullessa nimikkeeksi pääjohtaja. Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyssä noudatetaan virkamieslain 2 lukua. Virkamieslain 5 a—5 c §:n mukaan virat ja niihin nimetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon kuin tehtävät siirtyvät. Virka voitaisiin siirtää ilman virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen oman

työssäkäyntialueen sisällä tai hänen työssäkäyntialueelleen. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 9 §:n mukaista aluetta. Määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevät virkamiehet siirtyisivät Digi- ja väestötietovirastoon määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi.

Digi- ja väestötietoviraston henkilöstömäärä olisi yhteensä arviolta 777. Nykyisen Väestötietokeskuksen virkamiehiä tästä olisi arviolta 200, maistraateista siirtyviä 562, maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksiköstä siirtyviä 13 ja KEHA-keskuksesta siirtyviä 2. Esityksen mukaan muutoksella ei tavoitella välittömiä henkilöstövähennyksiä. Toimintojen uudelleenjärjestelyn piiriin kuuluva henkilöstö on kokonaisuudessaan virkasuhteessa, eikä esitykseen sisälly ehdotusta henkilöstön palvelussuhdelajin muuttamisesta.

Henkilöstöön liittyvien muutosten toteuttamisen lähtökohtana on noudattaa hyvää ja laadukasta henkilöstöpolitiikkaa. Muutostilanteessa noudatetaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia (1233/2013) ja henkilöstön edustajat ovat mukana muutostilanteen valmistelussa ja toteuttamisessa. Onnistunut muutoksen johtaminen edellyttää myös koko henkilöstön osallistamista muutoksen toteutukseen sekä henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista huolehditaan muutosta valmisteltaessa ja toteutettaessa.

Digi- ja väestötietoviraston toimintoja järjestettäessä henkilöstölle pyritään löytämään aikaisempia tehtäviä vastaavia tehtäviä. Pääsääntöisesti henkilöstö jatkaa aiemmissa tehtävissään. Toimintojen uudelleenjärjestelyn myötä henkilöstön tehtävänkuviin ja työrooleihin saattaa tulla kuitenkin myös muutoksia. Maistraattien lakkauttamisen myötä päättyvät esimerkiksi maistraattien päälliköiden tehtävät. Digi- ja väestötietovirastoon maistraattien tehtävien mukana siirtyneiden maistraattien päälliköiden tehtävät järjestetään muutostilanteen yhteydessä uudelleen. Osaa maistraattien esimiestehtävistä on tehty tehtävämääräyksillä, jotka päättyvät vuoden 2019 lopussa. Esimiestehtävät, joita on tehty osin virkaan sisältyvinä tehtävinä tai toistaiseksi voimassa olevana tehtävämääräyksenä ovat muutoksen kohteina. Lähtökohtaisesti virkaan sisältyviä esimiestehtäviä tehneille henkilöille pyritään tarjoamaan saman tasoisia tehtäviä. Virkamieslain 5 c §:n nojalla, jos viran tehtävät muuttuvat uudelleenjärjestelyn yhteydessä olennaisesti, viran tilalle voidaan perustaa uusi virka ja virka voidaan täyttää ilman haettavaksi julistamista nimittämällä siihen uudelleenjärjestelyn kohteena oleva viraston virkaan nimitetty virkamies. Digi- ja väestötietoviraston virat ovat viraston yhteisiä.

Viraston tehtäviä hoidetaan monipaikkaisesti eri puolilla Suomea. Esityksen mukaan viraston toimipaikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi voitaisiin työjärjestyksellä määrätä viraston työskentelyn järjestämisestä, esimerkiksi sellaisista paikkakunnista, joilla henkilöstöä toimipaikkojen lisäksi työskentelee. Tämä mahdollistaa monipaikkaisuuden säilymisen ja joustavan muutoksen myös työntekijälähtöisestä näkökulmasta. Muutoksella ei ole välittömiä vaikutuksia yhdistyvien toimintojen nykyisten toimipisteiden määrään ja sijaintiin. Nykyiset toimipisteet on uudistuksen yhteydessä tarkoitus sisällyttää valtioneuvoston asetukseen uuden viraston toimipaikkoina. Valtakunnallisessa virastossa tehtäviä voidaan kuitenkin digitaalisten toimintatapojen kehittyessä sijoittaa sinne, missä on resursseja ja käyttää hyödyksi koko viraston osaamisverkostoa. Viraston toiminnassa, organisoitumisessa ja asiakaspalvelun järjestämisessä sekä avoimia virkoja täytettäessä selvitetään mahdollisuudet tehtävän sijoittamiselle kasvukeskusten ulkopuolelle, muihin toimipisteisiin. Henkilöstölle voi lisäksi avautua uudistuksessa mahdollisuuksia siirtyä työskentelemään pysyvästi myös johonkin muuhun toimipisteeseen, kuin missä henkilö tällä hetkellä työskentelee. Uudistuksen tarkoituksena on myös mahdollistaa se, että asiakaspalvelu eriytyy päätöksenteosta, eli että esimerkiksi päätöksentekoa tietyissä asiaryhmissä voidaan koota valtakunnallisesti yhteen, vaikka tehtävää koskevia asiakaspalvelutehtäviä hoidetaan edelleen kaikissa toimipaikoissa.

Henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin sovelletaan virkamieslain 5 a §:n nojalla tehtävissä siirroissa, mitä niistä virkaehtosopimuksissa sovitaan tai laissa säädetään. Valtion virkamiehiin sovellettavat yleiset palvelussuhteen ehdot sisältyvät pääosin keskustason virkaehtosopimukseen. Virkamiehen siirtyminen valtion sisäisissä organisaatiomuutoksissa ei näin ollen aiheuta muutoksia virkamiehen yleisiin palvelussuhteen perusteisiin. Palvelussuhde-etuuksien määrittymisen kannalta palvelussuhde jatkuu valtiolla yhdenjaksoisena. Digi- ja väestötietoviraston käytössä on Väestörekisterikeskuksen palkkausjärjestelmä ja virastoon maistraateista, maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksiköstä ja KEHA-keskuksesta siirtyvä henkilöstö siirtyy viraston palkkausjärjestelmäsopimuksen soveltamisalan piiriin. Siirtyvien henkilöiden palkkataso turvataan siten kuin siitä on sovittu valtion virka- ja työehtosopimuksen allekirjoittamispyöytäkirjan liitteen kohdassa 2 (Palkkaus henkilöstön siirtyessä organisaatiomuutoksessa lain nojalla).

Digi- ja väestötietoviraston virkoihin voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella kelpoisuusvaatimuksia virkamieslain 8 §:n 4 momentissa säädetyn valtuutuksen perusteella sekä kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 6 §:n 3 ja 4 momenteissa säädettyjen valtuutusten perusteella. Digi- ja väestötietoviraston henkilöstöön vaikuttavista kelpoisuusvaatimuksista säädetään kuitenkin myös muualla lainsäädännössä. Virkamieslaissa säädetään viraston päällikkönä toimivan pääjohtajan nimittämisestä määräajaksi, Suomen kansalaisuudesta kelpoisuusvaatimuksena sekä muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Virkamieslaissa säädetään myös Väestörekisterikeskuksen virkaan, johon kuuluu tieto- ja kyberturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavia tehtäviä, sekä ylijohtajan välittömänä alaisena toimivan johtajan virkaan kelpoisuusvaatimuksena Suomen kansalaisuus. Organisaatiouudistuksen yhteydessä on valmisteltu myös ehdotus virkamieslain 7 §:n muutoksesta ja kansalaisuusvaatimus on tarkoitus asettaa edellä todettuihin virkoihin myös Digi- ja väestötietovirastossa. Tämä virkamieslakia koskeva ehdotus ei kuitenkaan sisälly tähän esitykseen, vaan se annettaisiin osana muita organisaatiouudistuksesta johtuvia säädösmuutoksia koskevaa erillistä hallituksen esitystä. Julkisesta notaarista annettussa laissa (420/2014) säädetään, että julkisella notaarilla tulee olla oikeustieteen muu ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto.

Digi- ja väestötietovirasto on valtakunnallinen keskushallinnon virasto ja siten kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu tavoin kaksikielinen viranomaisen. Viraston tulee hoitaa tehtäviään molemmilla kansalliskielillä perustuslain ja kielilain mukaisesti. Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 2 §:n mukaisesti Digi- ja väestötietovirasto huolehtii virkoja ja virkasuhteita täyttäessä sekä muilla henkilöstöpoliittisilla toimilla siitä, että sen henkilöstöllä on riittävä kielitaito viranomaisen tehtävien hoitamiseksi kielilaissa ja muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti. Valtakunnallisen toimivallan omaavassa virastossa on aina mahdollista joustavasti kielellisen palvelun takaamiseksi erityisjärjestelyjä, joilla varmistetaan, että palvelua on saatavilla oikealla kielellä siellä, missä sille tarvetta on.

Digi- ja väestötietovirastossa yhdistyvien Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien sekä maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön nykyiset tehtävät eroavat monelta osin toisistaan. Myös henkilöstö- ja virkarakenteet sekä henkilöstön osaamiset ovat erilaisia. Digi- ja väestötietovirastossa olisi käytettävissä yhdistyvien virastojen hallinnollinen henkilöstö. Digi- ja väestötietovirastoon siirtyvien maistraattien toimintojen hallinto-, henkilöstö-, talous- ja muut tukitehtävät on kuitenkin hoidettu jossain määrin keskitettyjen toimintojen kautta, mikä vähentää merkittävästi hallinnollisten tehtävien päällekkäisyyttä toimintoja yhdistettäessä. Hallinnon asiantuntijoilla on kuitenkin myös toisiaan vastaavaa osaamista ja virastojen ja toimintojen yhdistymisen myötä on mahdollista saavuttaa myös välittömiä synergiahyötyjä ilman osaamiseen liittyviä haasteita. Yhdistyvien organisaatioiden vahvuuksia pystytään hyödyntä-

mään nykyistä laajemmassa kokonaisuudessa. Tärkeää on mahdollisuus organisoida ja toteuttaa hallinnollisia palveluja tulevaisuudessa tehokkaammin siten, että viraston asiantuntijoilta vapautuu aikaa ja resursseja yleishallinnollisten tehtävien hoitamisesta, viraston muihin lakisääteisiin tehtäviin.

Digi- ja väestötietoviraston toimintojen ja tehtävien järjestämisessä panostetaan henkilöstön digiosaamisen vahvistamiseen ja hyödynnetään nykyisissä virastoissa tehtyjä osaamiskartoituksia sekä tarkastellaan henkilöstön osaamista Digi- ja väestötietoviraston osaamistarpeista käsin. Osaamiskartoituksen avulla on mahdollista selvittää, vastaavatko henkilöstön tiedot, taidot ja valmiudet viraston strategisia osaamistarpeita. Tavoitteena on, että jokainen Digi- ja väestötietoviraston virkamies osaa käyttää digitaalisia palveluita sekä työvälineitä omassa työssään ja hänellä on perusymmärrys digitalisaation vaikutuksista asiakkaisiin ja omiin työtehtäviin. Työtehtäviä kehitetään asiakkaiden ja viraston tarpeiden mukaisesti digitalisaatiota hyödyntäen ja tietoturva huomioiden. Osaamisen kehittämisessä panostetaan erityisesti viraston prosessien, asiakkuuksien, vuorovaikutuksen ja toimintatapojen kehittämiseen.

Digitalisaatio tehostaa Digi- ja väestötietoviraston palvelujen tuottamista asiakkaille ja vapauttaa resursseja vaativaan asiantuntijatyöhön ja asiakkaiden henkilökohtaiseen kohtaamiseen. Toiminnan asiakaslähtöinen kehittäminen ja digitalisointi aiheuttavat palvelukulttuurin muutoksen, toiminnan muuttuessa perinteisestä viraston asiakaspalvelusta sähköiseen toimintatapaan ja asiakkaiden palvelemiseen monikanavaisesti. Toimintaympäristön muuttuminen ja sähköistämisen myötä muuttuvat toimintamallit asettavat vaatimuksia henkilöstön osaamisen kehittämiseksi. Digi- ja väestötietovirastossa kiinnitetään tulevaisuudessa huomiota erityisesti asiakaspalveluosaamisen uudistumiseen esimerkiksi asiakastyytyväisyyskyselyiden ja osaamiskartoitusten pohjalta.

3.3 Ympäristövaikutukset

Virastojen tehtävien kokoaminen yhteen organisaatioon luo edellytykset toimintatapojen ja palveluiden laajemmalle sähköistämiseksi, mikä vähentää asiakkaiden tarvetta liikkua kotoaan tai toimipaikaltaan palvelun saamiseksi. Välillisesti kehitys saattaa vähentää liikennemääriä ja säästää ympäristöä. Suoria ympäristövaikutuksia ei ole tunnistettu.

3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

3.4.1 Vaikutukset asiakkaisiin

Virastojen toimintojen yhdistämisellä ei ole suoria vaikutuksia asiakkaisiin. Valtakunnallinen toimivalta antaa kuitenkin edellytykset asiakkaita palvelevan digitalisaation täysimääräiselle käyttöönotolle ja luo paremmat edellytykset toimintatapojen, ratkaisukäytäntöjen, palvelumallien ja palvelutason yhtenäisyydelle koko maassa. Sähköisen asioinnin tehostuminen lisää asiakkaiden yhdenvertaisuutta palveluiden saavutettavuuden parantuessa.

Tehtävien kokoaminen yhteen valtakunnallisesti toimivaltaiseen virastoon parantaa mahdollisuuksia hyödyntää viraston voimavaroja koko maassa tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla ja antaa edellytykset tehtävien nykyistä asiakaslähtöisemmälle, vaikuttavammalle ja yhdenmukaisemmalle toimeenpanolle. Digi- ja väestötietoviraston palveluverkko on kattava ja takaa palvelujen saatavuuden eri puolella Suomea yhtenäisellä tavalla. Asiakas voisi jatkossa asioida missä tahansa valtakunnallisen viraston palvelupisteessä. Myös tämä lisää asiakkaiden alueellista yhdenvertaisuutta. Väestörekisterikeskus on sijoittunut nykyisin kolmelle paikkakunnalle. Maistraattien ohjaus- ja kehittämysyksikkö sijaitsee Kuopiossa. Maistraattien toimipisteitä on kattavasti ympäri maata 36 paikkakunnalla. Lisäksi maistraattien palveluja on saa-

tavissa yhteispalvelun asiointipisteistä, joita on nykyisin noin 195. Yhteispalvelurekisterin mukaan maistraatin palveluita tarjotaan 47 asiointipisteessä. Esityksen mukaan Digi- ja väestötietoviraston toimipisteverkostoon ei ole suunniteltu muutoksia virastojen ja toimintojen yhdistyessä. Tehtävien kokoamisella ja toiminnan valtakunnallisuudella ei tavoitella asiakaspalvelutehtävien keskittämistä yhteen fyysiseen toimipaikkaan, vaan entistä paremmin on mahdollista organisoida toimintoja asiakaslähtöisesti esimerkiksi eriyttämällä päätöksentekoa asiakaspalvelutehtävistä. Viraston toimintojen digitalisaatio tarjoaa myös edellytykset toimintojen, kuten päätöksenteon, sijoittumiselle myös muihin toimipisteisiin kuin kasvukeskuksiin.

Palvelutuotannon järjestäminen asiakaslähtöisesti valtakunnallisten palveluprosessien avulla tulee muuttamaan palveluiden tarjoamista. Asiakas saa asiansa vireille missä tahansa Digi- ja väestötietoviraston palvelupisteessä ja aina siellä, missä se on hänen kannaltaan helpointa. Tämä voi tarkoittaa sähköistä järjestelmää, tai Digi- ja väestötietoviraston toimipaikkaa tai yhteispalvelun asiointipistettä. Digi- ja väestötietovirasto voi myös koota tiettyjen asioiden käsittelyn joihinkin toimipisteisiin, mikä tehostaa ja nopeuttaa asian käsittelyä. Suuri osa asioista on sellaisia, että ne voidaan myös käsitellä tehokkaasti valtakunnallisten työjonojen avulla missä tahansa toimipisteessä.

Asiakkaille asioiden mahdollinen yhteen kokoaminen tai valtakunnallisten työjonojen käyttö näkyy prosessin nopeutumisena. Jos se toimipaikka, jossa asiakas laittaa asiansa vireille, ei keskittämisestä tai muusta syystä käsittele kyseistä asiaa, asian käsittely siirretään sisäisesti oikeaan toimipisteeseen. Jos asiakasta on haastateltava henkilökohtaisesti, se voi tapahtua siinä toimipaikassa, jossa asiakas asioi, joko videon avulla tai siten, että kyseisen toimipaikan henkilökunta suorittaa haastattelun ja henkilöllisyyden tarkistamisen. Digitalisaatio tulee tehostamaan palvelujen tuottamista asiakkaille ja vapauttaa resursseja vaatimaan asiantuntijatyöhön ja asiakkaiden henkilökohtaiseen kohtaamiseen. Palveluiden helppo saatavuus on varmistettava kuitenkin myös niille asiakkaille, jotka eivät ole tottuneet tai jotka eivät kykene käyttämään sähköisiä palveluita tai joiden asia edellyttää henkilökohtaista asiointia Digi- ja väestötietoviraston toimipaikassa.

Uudistuksella on myönteisiä vaikutuksia asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Digi- ja väestötietovirasto on valtakunnallinen, kaksikielinen keskushallinnon viranomaisena. Erityisesti tehtävissä, joiden hoito organisoidaan valtakunnallisiin työjonoihin, pystytään asiat jakamaan sellaisten virkamiesten hoidettaviksi, joilla on parhaat edellytykset hoitaa asioiden käsittely ruotsiksi ja myös saamen kielellä. Asiakaspalvelutilanteissa voitaisiin tarvittaessa muun muassa videoneuvottelulaitteiden välityksellä tukeutua eri puolilla maata olevaan viraston kielelliseen osaamiseen.

Organisaatiouudistuksen yhteydessä on valmisteltu myös saamen kielilain (1086/2003) muutos, jolla kielilain soveltamisala laajennettaisiin koskemaan koko valtakunnallista Digi- ja väestötietovirastoa. Tämä saamen kielilakia koskeva ehdotus ei kuitenkaan sisälly tähän esitykseen, vaan se annettaisiin osana erillistä hallituksen esitystä. Digi- ja väestötietoviraston osalta voidaan kuitenkin todeta, että muutoksella ei olisi merkittäviä vaikutuksia viranomaisen toiminnan näkökulmasta.

Virastojen toimintojen yhdistyminen saattaa hetkellisesti myös heikentää palveluiden saatavuutta. Tämä on seurausta uuden organisaation myötä voimaan tulevasta uudesta yksikköjaosta, jossa tehtävät jakautuvat uusiin yksikköihin. Lisäksi muun muassa yhteysosoitteet, sähköpostiosoitteet, www-osoitteet ja muut tiedon jakelukanavat tulevat väistämättä uudistumaan. Uudistumisen myötä tiedot eivät ole asiakkaiden näkökulmasta samoissa paikoissa kuin aiemmin, jolloin saatavuus heikkenee hetkellisesti. Tätä riskiä hallitaan muun muassa hyödyn-

tämällä mahdollisuuksien mukaan uudelleenohjauksia ja panostamalla hakuominaisuuksiin sekä riittävään ennakotiedottamiseen.

3.4.2 Sukupuolivaikutukset ja vaikutukset tasa-arvoon

Vuoden 2017 tietojen mukaan Väestörekisterikeskuksen henkilöstöstä naisia oli noin 55 prosenttia, maistraattien henkilöstöstä 86 prosenttia ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön henkilöstöstä 77 prosenttia. Toimintojen uudelleenjärjestelyssä noudatetaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (609/1986, jäljempänä *tasa-arvolaki*) ja huomioidaan esimerkiksi tasa-arvolain kielto soveltaa palkka- ja muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäedullisempaan asemaan.

3.4.3 Tietoyhteiskuntavaikutukset

Digi- ja väestötietoviraston uusi yhtenäinen valtakunnallinen organisaatio mahdollistaa aikaisempaa tehokkaamman ja enemmän vaikuttavuutta omaavan tietoturvallisuuden hallinnan toteutuksen. Organisaatiomuutos mahdollistaa myös väestötietojärjestelmään ja väestötietojen ylläpitoon kuuluvien toimintojen hoitamisen yhden organisaation alla, mikä selkeyttää tiedonhallintaa ja järjestelmien kehitystyötä sekä tietoyhteiskuntapalvelujen näkökulmasta yhtenäistä palveluntarjontaa.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen 5.4.2016 tekemän valtion hallintotehtäviä koskevan linjauksen mukaisesti valtion hallintotehtävissä periaatteena on valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Toisena periaatteena valtion hallintotehtävissä on valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen. Myös maistraattien tehtävissä tulee soveltaa jatkossa edellä mainitun linjauksen mukaisia periaatteita.

Maistraattien toiminnalla on liittymäpinta aluehallintovirastoihin, joiden tehtävät ehdotetaan hallituksen esityksessä maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp) siirrettäväksi pääosin valtakunnallisen toimivallan omaavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Samalla kumottaisiin laki aluehallintovirastoista, jossa säädetään maistraattien ohjaus-, kehittämis- ja valvontatehtävistä. Koska Valtion lupa- ja valvontaviraston on esitetty aloittavan toimintansa vuoden 2021 alusta, on tämän esityksen valmistelussa kuitenkin ollut tarpeen huomioida myös maistraattien ohjaus-, kehittämis- ja valvontatehtävien voimassaoleva sääntely.

Hallituksen 5.4.2016 tekemän valtion hallintotehtäviä koskevan linjauksen perusteella valtiovarainministeriö asetti toimikaudelle 1.9.2017—31.3.2019 hankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella maistraattien valtakunnallinen toimivalta. Osana hanketta kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen antoi vanhempi neuvonantaja Jouni Backmanille toimeksiannon selvittää ja arvioida maistraattien erilaisia organisointivaihtoehtoja sekä tehdä tarvittaessa muista organi-

sointi- ja kehittämis ehdotuksia. Selvityshenkilö Backman luovutti raporttinsa kunta- ja uudistusministeri Vehviläiselle 8.11.2017.

Selvityshenkilön tekemien ehdotusten pohjalta valtiovarainministeriö käynnisti 5.12.2017 valmistelun maistraattien, Väestörekisterikeskuksen ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävien yhdistämiseksi 1.1.2020 alkaen uudeksi valtakunnalliseksi kokonaisuudeksi Väestörekisterikeskukseen. Yhdistämisen toteuttamiseksi valtiovarainministeriö täsmensi jo asetetun hankeorganisaation tehtäviä, muutti hankkeen nimeä sekä pidensi sen toimikautta 31.3.2020 saakka. Hankkeen ohjaus- ja valmisteluryhmän lisäksi asetettiin valmistelun ja toimeenpanon tueksi johdon foorumi.

Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen yhdistämishankkeen ohjausryhmä asetti 11.12.2017 seuraavat alatyöryhmät uudistuksen säädösvalmistelua ja hankkeen toimeenpanovaiheen valmistelua varten:

- Asiakkaat ja palvelut
- Säädösvalmistelu
- Henkilöstöhallinto
- Toiminnan ohjaus ja talouden suunnittelu
- Tietohallinto
- Asianhallinta ja arkistointi
- Viestintä

Väestörekisterikeskus, maistraatit ja maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö ovat olleet laajasti edustettuina kaikissa alatyöryhmissä. Lisäksi henkilöstö on ollut edustettuna kaikissa työryhmissä, lukuun ottamatta johdon foorumia. Alatyöryhmät ovat asettaneet pienryhmiä ratkomaan erilliskysymyksiä ja kutsuneet kokouksiinsa asiantuntijoita kuultaviksi. Valmistelun yhteydessä on järjestetty useita henkilöstötilaisuuksia.

Hallituksen esitys on valmisteltu yhdistämishankkeessa. Tässä yhteydessä on valmisteltu sellaiset lainsäädännön muutokset, joita organisaatiouudistus edellyttää, keskeisimpänä uusi organisaatiolaki, sekä sellaiset aineellisia kysymyksiä koskevat muutokset, jotka olennaisesti liittyvät muutokseen. Esityksen perusvalmistelussa on tavoiteltu sekä organisaatioita koskevan sääntelyn että uudistuksesta laajemmin johtuvien säädösmuutosten esittelemistä samalla kertaa. Lausuntokierroksella olleeseen hallituksen esityksen luonnokseen ovat sisältyneet organisaatiolaki ja tietyt muut säädösmuutokset. Jatkovalmistelun aikana kuitenkin päätettiin antaa esitykset organisaatiouudistuksesta ja siitä laajemmin aiheutuvista säädösmuutoksista erillisinä kokonaisuuksina. Tähän esitykseen sisältyvät tämän vuoksi ainoastaan organisaatiouudistuksen keskeisesti toteuttavat lait Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta. Muut uudistuksen yhteydessä valmistellut säädösehdotukset tullaan antamaan erillisessä hallituksen esityksessä, joka on riippuvainen tästä esityksestä. Sellaisia asetusmuutoksia, jotka liittyvät tiiviisti uudistukseen on myös valmisteltu yhdistämishankkeessa rinnan hallituksen esityksen kanssa.

Uudistuksen toimeenpanovaiheessa, hallituksen esityksen jättämisen jälkeen, uudistuksen valmistelu jatkuu kyseisissä alatyöryhmissä keskittyen toiminnan järjestämiseen, organisoitu-

miseen ja palvelujen digitalisointiin liittyviin kysymyksiin. Myös uudistukseen liittyvä alemman tasoinen sääntely tullaan valmistelemaan lopulliseen muotoonsa hallituksen esityksen jättämisen jälkeen.

Hankkeen yhteydessä oli määrä valmistella myös kuluttajaneuvontatehtävien siirtäminen Kilpailu- ja kuluttajavirastoon. Siirto valmisteltiin kuitenkin erikseen työ- ja elinkeinoministeriön 15.2.2018 asettamassa hankkeessa.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Digi- ja väestötietovirastoa koskevaksi lainsäädännöksi sekä laeiksi eräiden rekisterihallintoa koskevien lakien muuttamisesta oli lausuntokierroksella 4.6.—10.8.2018. Lausuntokierros toteutettiin oikeusministeriön ylläpitämää lausuntopalvelu.fi -palvelua käyttäen. Lausuntopyyntö lähetettiin 433 vastaanottajalle. Määräajassa lausunnon antoi 60 vastaajaa. Yhteensä 18 vastaanottajaa ilmoitti, etteivät ne anna lausuntoa asiassa. Annetuista lausunnoista on valmisteltu erillinen lausuntoyhteenveto, joka on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla.

Lausuntokierroksen jälkeen jatkovalmistelussa on päädytty erottamaan varsinaista organisaatiouudistusta koskeva esitys muita säädösmuutoksia koskevista esityksistä. Muuhun lainsäädäntöön kohdistuvat ehdotukset eivät sisälly tähän esitykseen. Alla on käsitelty lausuntoja sillä osin, kuin ne koskivat organisaatiouudistusta ja organisaatiolakia.

Organisaatiouudistus

Lausuntopalaute organisaatiouudistuksesta oli pääosin positiivista, eikä yhdessäkään lausunnossa vastustettu uudistusta. Myös valittua organisointiratkaisua pidettiin kannatettavana. Useat lausunnonantajat pitivät etenkin valtakunnallisen viraston myötä yhtenäistyviä toimintatapoja, ohjeistuksia ja tulkintakäytäntöjä positiivisena asiana.

Noin kahdessakymmenessä lausunnossa esitettiin kritiikkiä viraston nimeä kohtaan. Lausunnonantajat kiinnittivät erityisesti huomiota nimen Digi- etuliitteeseen, jonka ei uskottu kestävän aikaa. Kommenteissa tuotiin myös esiin, että digitalisaatio vaikuttaa kaikkiin valtion virastoihin, joten sen liittäminen ainoastaan yhden viraston nimeen ei olisi tarkoituksenmukaista. Osa katsoi, ettei nimi edusta viraston tehtäviä kokonaisuudessaan. Jatkovalmistelussa on kuitenkin päädytty säilyttämään ehdotettu nimi ennallaan. Digi -etuliitteen on tarkoitus kuvastaa viraston roolia digitalisaation edistäjänä sen tuottamien palveluiden kautta.

Osa lausunnonantajista kiinnitti myös huomiota siihen, että palveluiden jatkuvuudesta uudistuksen aikana ja uuden viraston aloitettua toimintansa on ensisijaisen tärkeää huolehtia. Erityisesti väestötietojärjestelmän ja muiden perustietovarantojen katkeamatonta käyttöä uudistuksen aikana pidettiin tärkeänä. Maistraatit ja useat alueelliset lausunnonantajat toivat lausunnoissaan esiin kattavan palveluverkoston ja riittävän alueellisen resursoinnin tarpeen myös tulevaisuudessa.

Esityksen vaikutukset nähtiin pääsääntöisesti positiivisina. Erityisesti etuna nähtiin toiminnan tehokkaampi organisointi sekä valtakunnallisesti yhtenäiset toimintatavat.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että esityksessä tulisi käsitellä tarkemmin kanteluiden käsittelyä virastossa ja todeta myös ohjaavien viranomaisten rooli. Esityksen vaikutusarviointia on jatkovalmistelussa täydennetty näiltä osin.

Svenska Finlands Folkting kiinnitti lausunnossaan huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Vaikka kielelliset oikeudet on turvattu lailla, käytännössä ilmenee usein puutteita. Puutteet liittyvät usein siihen, että kielitaitoista henkilökuntaa on vaikea saada tai lain tuntemus on puutteellista. Jatkovalmistelussa ei todettu tarvetta muuttaa esitystä tältä osin, mutta esiin tuodut näkökohdat huomioidaan valmisteltaessa viraston organisaatiota koskevaa asetusta.

Laki Digi- ja väestötietovirastosta

Lakiin Digi- ja väestötietovirastosta esitettiin jonkin verran muutoksia. Yleisin muutosehdotus liittyi viraston tehtäviin, joiden määrittelyä pidettiin paikoin epämääräisenä. Erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, mikä olisi tulevan viraston todellinen rooli ja toimivalta tiedonhallinnan kehittämisessä. Ehdotusta on jatkovalmistelussa tarkistettu niin, että lain 3 §:n muotoilua ja sen yksityiskohtaisia perusteluja on tarkennettu. Tarkoituksena on ollut korostaa sitä, että 3 §:n 1 momentissa kuvatuilla tehtävälloilla viraston varsinaiset tehtävät säädetään erikseen muussa lainsäädännössä. Tästä ovat poikkeuksena ainoastaan 3 §:n 2 momentissa luetellut tehtävät.

Osa lausunnonantajista kiinnitti huomiota viraston alueelliseen toimintaan. Lausuntokierroksella olleen luonnoksen mukaan toimipaikoista olisi määrätty viraston työjärjestyksessä. Toimipaikoista säätämistä asetustasolla toivoivat erityisesti henkilöstöä edustavat liitot. Eduskunnan oikeusasiamies nosti esiin, että organisaatoratkaisun perusteita tulisi yleisesti konkretisoida tarkemmin organisaatiolaissa. Jatkovalmistelussa arvioitiin uudelleen viraston organisaatioon ja alueelliseen toimintaa liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä sekä uudistuksen tavoitteita. Viraston toimintaan ei liity vaatimuksia sellaisesta alueellisesta toimivallanjanosta tai alueellisista erityispiirteistä, jotka edellyttäisivät varsinaisen alueorganisaation säätämistä lain tai asetuksen tasolla. Viraston organisaatiota ei myöskään voida verrata sellaisiin viranomaisiin, joissa esimerkiksi tutkimus- tai valvontatoimintoja on ollut tarpeen eriyttää organisaatiota koskevalla lainsäädännöllä hallintopäätöksiä tekevästä toiminnosta. Viraston sääntelyssä on kuitenkin huomioitava palveluiden alueellinen saatavuus ja alueellisen toiminnan jatkuvuus. Jatkovalmistelussa on päädytty siihen, että viraston toimipaikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Viraston tarkempi organisaatio ja mahdolliset muut paikkakunnat, joilla henkilöstöä työskentelee, jäisivät kuitenkin työjärjestyksellä määrättäväksi. Tämä ratkaisu varmistaa alueellisen jatkuvuuden, mutta antaa myös virastolle mahdollisuuden ottaa joustavasti huomioon asiakkaisiin ja työntekijöihin liittyviä näkökohtia toimintaa järjestäessään.

Lausunnoissa esitettiin lisäksi joitakin tarkennuksia valitus- ja oikaisumenettelyyn. Helsingin hallinto-oikeus piti oikaisuvaatimusmenettelyä kannatettavana valituksen pakollisena esivaiheena. Korkein hallinto-oikeus taas katsoi, että organisaatiolakiin sisällytettävän erillisen muutoksenhakusäännöksen tarve vaikuttaa vähäiseltä. Jatkovalmistelussa informatiivinen viittaus hallintolainkäyttölakiin muutoksenhaun osalta on nähty edelleen tarpeellisenä. Kun viraston tehtäviä säännellään hyvin laajasti erilaisessa lainsäädännössä, on ollut tarpeen varmistaa, ettei mikään asiaryhmä jää vaille muutoksenhakusäännöstä. Toisaalta oikaisuvaatimusmenettelyä ei jatkovalmistelussa nähty tarpeellisenä, sillä edellä mainitun erityissääntelyn johdosta organisaatiolain muutoksenhakusäännös tulisi sovellettavaksi vain viimesijaisesti hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Lausuntojen johdosta on myös tarkennettu esityksen perusteluja.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on yhteys hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp). Esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa on viitattu kumottavaksi esitettävään hallintolainkäyttölakiin (586/1996).

Esityksellä on yhteys valtiovarainministeriössä valmisteltavaan hallituksen esitykseen eduskunnalle Digi- ja väestötietoviraston toimialaa koskevien lakien muuttamiseksi. Kyseinen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vielä syysistuntokaudella 2018 ja se sisältäisi organisatiouudistuksen yhteydessä valmistellut laajemmat säädösmuutokset. Myöhemmin annettava hallituksen esitys eduskunnalle Digi- ja väestötietoviraston toimialaa koskevien lakien muuttamiseksi on riippuvainen tästä esityksestä: esitettävät laajemmat säädösmuutokset edellyttävät tähän esitykseen sisältyvien Digi- ja väestötietovirastoa koskevien lakiehdotusten hyväksymistä. Tämä esitys ei kuitenkaan ole riippuvainen myöhemmin annettavasta esityksestä, vaan se voidaan tarvittaessa käsitellä myös itsenäisesti.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki digi- ja väestötietovirastosta

1 luku

Viraston asema ja tehtävät

1 §. Asema ja toiminta-ajatus. Pykälässä säädettäisiin Digi- ja väestötietoviraston hallinnollisesta asemasta ja toiminta-ajatuksesta. Digi- ja väestötietovirasto kuuluisi valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Viraston tehtäviin kuuluisi kuitenkin myös oikeusministeriön toimialan lainsäädännön nojalla hoidettavia tehtäviä. Viraston toiminta-ajatuksena on edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, turvata tietojen saatavuutta ja tarjota palveluja asiakkaiden elämäntapahtumiin. Toiminta-ajatus on lähtökohta viraston toiminnalle ja strategialle. Viraston tehtävät määriteltäisiin kuitenkin erikseen lain 3 §:ssä.

Virasto edistää ja tukee digitalisaatiota erityisesti tuottamiensa palveluiden kautta. Tällaisia ovat esimerkiksi sähköisen asioinnin tukipalvelut, joista säädetään hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016) sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden asiantuntijapalvelut, joista säädetään tällä hetkellä Väestörekisterikeskuksen eräistä tehtävistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (760/2017). Virasto tukee yhteiskunnan digitalisaatiota myös aktiivisesti uudistamalla toimintatapoja ja palveluita omalla toimialallaan sekä viestimällä hyvistä käytännöistä koko julkishallinnolle. Uudella virastolla on keskeinen rooli väestötietojen ylläpidossa ja laadunhallinnassa. Tietojen saatavuuden turvaajana virasto edistää väestötietojärjestelmän ja muiden viraston ylläpitämien rekisterien hyödyntämistä. Lisäksi virasto edistää tietojen saatavuutta myös yleisemmin julkishallinnon yhteisten tiedonhallinnan asiantuntijatehtäviensä kautta.

Virasto tarjoaa toimialallaan palveluita erilaisiin elämäntapahtumiin. Elämäntapahtumilla tarkoitetaan henkilön syntymästä kuolemaan ulottuvan elinkaaren erilaisia vaiheita, muutoksia tai tilanteita – esimerkiksi perheen perustamista, asuinpaikan vaihtamista, maahanmuuttoa tai edunvalvontaa. Elämäntapahtumat liittyvät erityisesti nykyisiin maistraateilta siirtyviin tehtäviin henkilön elinkaaren erilaisissa vaiheissa. Lisäksi erilaiset elämäntapahtumat rekisteröidään väestötietojärjestelmään ja näin ollen elämäntapahtumien vahvistamisella ja väestötietojen ylläpidolla on olennainen liittymä toisiinsa. Palveluita suunniteltaessa viraston tulee pyrkiä henkilö- ja elämäntapahtumakeskeiseen, asiakkaiden tarpeet huomioivaan toimintaan.

Digi- ja väestötietovirastosta annettavalla lailla Väestörekisterikeskuksen nimi muutettaisiin Digi- ja väestötietovirastoksi. Virastoon yhdistettäisiin myös aluehallintoviraston alaisten maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävät.

2 §. Toimialue. Pykälän mukaan viraston toimialueena olisi koko maa, jollei tosin säädetä. Näin ollen virasto olisi valtakunnallinen kaksikielinen virasto, jonka enemmistön kieli on suomi. Nykytilanteessa Väestörekisterikeskus on keskusviranomainen. Digi- ja väestötietovirastoon yhdistyvän ja lakkautettavaksi ehdotettavan Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön toimialueeseen kuuluu myös koko maa. Digi- ja väestötietovirastoon yhdistyvät ja lakkautettavaksi ehdotettavat yhdeksän maistraattia ovat aluehallintoviraston alaisia paikallishallinnon viranomaisia, joilla on nykyisellään alueellinen

toimivalta. Muutos tarkoittaa näin ollen nykyisten maistraattien osalta alueellisen toimivallan poistumista.

Maistraattien nykyiset, nyt Digi- ja väestötietovirastoon siirrettäviksi ehdotetut tehtävät eivät edellytä alueellisten erojen tai erityispiirteiden huomioon ottamista päätöksenteossa. Kaikessa viraston toiminnassa tulee pyrkiä valtakunnallisesti yhtenäisiin käytäntöihin ja päätöksenteon valtakunnalliseen yhdenmukaisuuteen. Viraston tehtäviä on jatkossa mahdollista koota yhteen niin, että päätöksenteko keskitetään fyysiseltä sijainniltaan erilleen asiakaspalvelusta, jonka saatavuus niin alueellisesti, ajallisesti kuin asiantuntemuksellisestikin varmistetaan edelleen koko valtakunnan alueella. Myös kielellisen palvelun varmistamiseksi on mahdollista perustaa palvelutarpeen sitä edellyttäessä tai tehtävien organisoinnin tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi yksikielisiä yksiköitä, joiden avulla resursseja voidaan suunnata sinne, missä niitä tarvitaan.

Digi- ja väestötietoviraston toimipaikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Toimipaikat eivät muodostaisi virastolle sellaista alueorganisaatiota, jolla olisi alueellisesti määrittyvä virka- tai toimialue. Kyse olisi yhtenäisesti toimivan valtakunnallisen viraston toimipaikoista, joihin voidaan sijoittaa henkilöstöä eri tehtäviin ja joissa voidaan tarpeiden mukaisesti hoitaa viraston asiakaspalvelutehtäviä sekä ottaa vastaan virastolle osoitettuja asiakirjoja. Kaikissa toimipaikoissa ei olisi tarpeen tehdä fyysisesti kaikkia viraston tehtäviä vaan henkilöstö sijoittuisi eri toimipaikkoihin tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Toimipaikkojen lisäksi voitaisiin 6 §:n mukaan työjärjestyksellä päättää viraston työskentelyn järjestämisestä. Työjärjestyksessä voitaisiin tässä tarkoituksessa päättää myös esimerkiksi sellaisista paikkakunnista, joilla henkilöstöä toimipaikkojen lisäksi työskentelee. Kyse olisi toimipaikkaverkoston puitteissa ja sen lisäksi viraston mahdollisesti käyttämistä työpisteistä, joista käsin virkamiehet hoitavat tehtäviään. Säädettyä toimipaikkaverkostoa laajemmat työskentelypaikkakunnat mahdollistaisivat sen, että viraston laajan tehtäväkentän toimintoja voidaan suunnitella järjestettäväksi joustavasti esimerkiksi digitalisaation tuomat mahdollisuudet ja edellä kuvatut kokoamistoimenpiteet huomioiden. Suunniteltaessa toimintojen järjestämistä olisi tarkoituksenmukaista arvioida myös digitaalisten toimintatapojen tarjoamia mahdollisuuksia kehittää kasvukeskusten ulkopuolisia toimipisteitä.

Digi- ja väestötietoviraston toimialue kattaa myös Ahvenanmaan maakunnan. Kumottavan rekisterihallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnassa maistraatille säädettyjä tehtäviä on hoitanut Ahvenanmaan valtionvirasto. Ahvenanmaan valtionvirasto hoitaisi myös jatkossa nykyisille maistraateille kuuluvia tehtäviä maakunnassa. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi julkisen notaarin tehtävät, holhousviranomaisen tehtävät ja avioliittoon vihkimiset. Näistä tehtävistä säädettäisiin erikseen kyseistä tehtävää koskevassa erityislainsäädännössä.

3 §. Viraston tehtävät. Pykälässä säädettäisiin Digi- ja väestötietoviraston tehtävistä. Tehtävät ja niiden tarkempi sisältö määräytyvät pääsääntöisesti nimenomaisen aineellisen lainsäädännön perusteella ja nyt ehdotetussa säännöksessä nämä tehtävät on koottu yhteen yleisellä tasolla. Poikkeuksen muodostavat osa 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista tehtävistä, joista säädettäisiin pykälän 2 momentissa ja tarkemmin asetuksella.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin viraston tehtävät yleisellä tasolla. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan virasto hoitaa digitalisaation ja tietoturvallisuuden edistämiseen sekä palvelujen käytön tukeen liittyviä tehtäviä. Tehtäväala kattaisi esimerkiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain tarkoittamat tehtävät sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijatehtävät ja palvelut, joista tällä hetkellä säädetään Väestörekisteri-

keskuksen eräistä tehtävistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa, ja joista jatkossa säädettäisiin erikseen pykälän 2 momentissa. Tehtäväälaan kuuluisi myös digitaalisten palvelujen käyttäjätuki, josta säädettäisiin uutena tehtävänä erikseen pykälän 2 momentissa. Virastolla voisi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä tällä tehtävälalla.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan viraston tehtäväälaan kuuluvat tietovarantojen kehittäminen ja tietopalvelut. Viraston tietojen käsittelystä säädettäisiin erikseen Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009), holhoustoimilaissa, hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016), nykyisten maistraattien eräistä henkilörekistereistä annetussa lainsäädännössä sekä muussa tietovarantoja koskevassa erityislainsäädännössä. Virasto vastaisi keskeisesti väestötietojärjestelmästä, mutta sille kuuluisivat myös esimerkiksi avioehto-, avoliitto- ja lahjoitusasioiden rekisteröinti. Viraston tehtävälalla kattaisi myös erilaisten tietopalveluiden tuottamisen tietojen käsittelyä koskevien säännösten mukaisesti. Virastolla voisi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä tällä tehtävälalla.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan viraston tehtävälalla kattaisivat asiakirjojen ja sähköisen identiteetin todentamisen ja varmentamisen. Asiakirjan käsitettä käytettäisiin pykälässä laajassa merkityksessä. Asiakirjalla tarkoitetaan yleisesti fyysisen kirjallisen tai kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttösä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Määritelmä vastaisi läheisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 §:n määritelmää asiakirjasta. Digi- ja väestötietoviraston toiminnassa todennettaisiin kuitenkin myös muita kuin viranomaisten asiakirjoja. Olennaista on, että sen palvelut eivät rajoitu yksin fyysisten asiakirjojen todentamiseen ja varmentamiseen. Viraston tehtäviin kuuluisivat tällä tehtävälalla esimerkiksi nykyiset maistraattien julkisen notaarin sekä kaupanvahvistajan tehtävät. Lisäksi viraston tehtäviin kuuluisivat väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain mukaiset varmentajan tehtävät. Virastolla voisi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä tällä tehtävälalla.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan viraston tehtäväälaan kuuluvat väestötietojen ylläpito, elämäntapahtumien vahvistaminen ja muut oikeusturvapalvelut. Väestötietojärjestelmä on yhteiskunnan keskeinen perusrekisteri, jonka rekisterin- ja ylläpidosta virasto vastaa yhdessä Ahvenanmaan valtionviraston kanssa. Tehtävästä säädettäisiin väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa. Elämäntapahtumien vahvistamisella viitataan erityisesti nykyisiin maistraateilta siirtyviin tehtäviin henkilön elinkaaren erilaisissa vaiheissa. Tällaisia ovat esimerkiksi nimiä koskevat asiat, perheen perustaminen ja muutaminen. Tehtävistä säädetään erityislainsäädännössä, muun muassa kotikuntalaissa (201/1994), etu- ja sukunimilaissa (946/2017), isyyslaissa (11/2015), äitiyslaissa (253/2018) ja lastensuojelulaissa (417/2007), julkisesta notaarista annetussa laissa, avioliittolaissa (234/1929) ja perintökaareissa (40/1965). Elämäntapahtumien vahvistamisella viitattaisiin siihen, että kyseiset tehtävät edellyttävät lähtökohtaisesti viranomaisen tekemää hallintopäätöstä, jonka nojalla tieto kyseisestä tapahtumasta voidaan tallentaa väestötietojärjestelmään. Kohdassa viitattaisiin myös muihin virastolle kuuluviin oikeusturvapalveluihin, joita ovat esimerkiksi holhousviranomaisen tehtävät, jotka kuuluvat Digi- ja väestötietovirastolle holhoustoimilain nojalla. Virastolla voisi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä tällä tehtävälalla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sellaisista Digi- ja väestötietovirastolle kuuluvista tehtävistä, joista ei säädetä erikseen muussa laissa. Nämä tehtävät kuuluvat 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin digitalisaation ja tietoturvallisuuden edistämistä sekä palvelujen käytön tukea koskeviin tehtäviin, mutta eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä tai yksilön oikeuk-

siin tai velvollisuuksiin ulottuvaa päätöksentekoa. Tällaisia Digi- ja väestötietovirastolle kuuluvia tehtäviä olisivat kansalaisneuvonta, digitaalisten palvelujen käyttäjätuki sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijatehtävät. Säännöksen mukaan näistä tehtävistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tehtävistä digitaalisten palvelujen käyttäjätuki olisi uusi tehtävä. Muista tehtävistä on säädetty aiemmin Väestörekisterikeskuksen eräistä tehtävistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Asetuksen mukaan Väestörekisterikeskuksen tehtävänä on tuottaa ja kehittää Kansalaisneuvonta-palvelua sekä tuottaa valtiovarainministeriölle ja muille julkisen hallinnon viranomaisille julkisen hallinnon tietohallinnon asiantuntijatehtäviä ja palveluita. Näihin kuuluvat muun muassa julkisen hallinnon tietohallintoa, tiedonhallintaa, tietoturvallisuutta ja sähköistä asiointia koskevat asiantuntijapalvelut.

Pykälän 3 momentin mukaan virastolla voi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä. Esi-merkkinä tällaisista tehtävistä ovat virastolle vaalilaissa (714/1998) säädetty tehtävät.

2 luku

Digi- ja väestötietoviraston johtaminen

4 §. Johtaminen. Pykälässä säädettäisiin Digi- ja väestötietoviraston johtamisen perusteista. Pykälän mukaan virastoa johtaisi pääjohtaja. Pääjohtajan nimittäisi valtioneuvosto. Pääjohtajan kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 8 §:n 2 momentissa sekä toimikauden pituudesta valtion virkamieslain 9 a §:ssä. Pääjohtaja vastaisi ehdotetun säännöksen mukaan viraston toiminnan kehittämisestä, tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

5 §. Asioiden ratkaisuvallta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin pääjohtajan ratkaisuvallasta. Virasto olisi niin sanottu päällikkövirasto. Pääjohtajalla on yleinen valta ratkaista asiat, joita ei ole säädetty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Viraston työjärjestyksessä voidaan pääjohtajan ratkaisuvalltaan kuuluva asia määrätä muun virkamiehen ratkaistavaksi. Ehdotetun 6 §:n mukaan työjärjestyksen antaa viraston pääjohtaja. Pääjohtajalla olisi yleisten periaatteiden mukainen otto-oikeus sellaisiin asioihin, jotka 1 momentin mukaan kuuluvat pääjohtajan omaan ratkaisuvalltaan ja jotka hän on delegoinut muulle virkamiehelle.

6 §. Työjärjestys. Pykälässä säädettäisiin viraston työjärjestyksestä. Pääjohtaja valtuutettaisiin antamaan viraston työjärjestys. Tarkoitus on, että pääjohtaja päättää viraston organisaatiosta ja muusta sisäisen hallinnon järjestämisestä. Tämän mukaisesti pääjohtajan antamassa työjärjestyksessä määrättäisiin ainakin viraston organisaatiosta, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä hallinnon, toimintojen ja työskentelyn järjestämisestä. Työjärjestyksessä voitaisiin esimerkiksi määrätä tarkemmin sellaisista paikkakunnista, joilla henkilöstöä työskentelee. Tällaisissa työskentelypaikkakunnissa olisi kyse valtioneuvoston asetuksella säädettävän toimipaikkaverkoston puitteissa ja sen lisäksi viraston mahdollisesti käyttämistä työpisteistä, joista käsin virkamiehet hoitavat tehtäviään. Myös mahdollisten kieliyksiköiden perustamisesta tulisi päättää viraston työjärjestyksellä. Näiden perustamisen tulisi olla joustavaa ja perustua kun-kin tehtävän tai tehtäväkokonaisuuden osalta tehtyyn yksityiskohtaiseen arviointiin. Pääjohtaja voisi määrätä työjärjestyksellä myös muista viraston asioista.

7 §. Viraston ohjaus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viraston ohjauksesta. Digi- ja väestötietoviraston toimintaa ohjaa ja valvoo valtiovarainministeriö. Digi- ja väestötietovirastolle kuuluu kuitenkin myös oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön perustuvia tehtäviä. Siltä osin, kuin viraston tehtävät perustuvat oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön, ministeriöiden olisi tehtävä yhteistyötä viraston ohjauksessa. Yhteistyön tavoista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 2 momentti sisältäisi valtuuden säätää ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella olisi mahdollista säätää esimerkiksi oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja Digi- ja väestötietoviraston välisistä neuvotteluista tai muodollisesta ohjausryhmärakenteesta.

3 luku

Erinäiset säännökset

8 §. *Eräät palvelutehtävät.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta toteuttaa eräitä hallinto- ja palvelujen avustavia tehtäviä ostamalla palvelu yksityiseltä toimijalta. Tehtävät olisivat ruutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa. Vastaavainen sääntely on nykyisin voimassa esimerkiksi Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 b §:ssä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että virasto voi siirtää sopimuksella sen 3 §:n mukaisiin tehtäviin liittyvän ja asianhallintaan kuuluvan avustavan tehtävän yksityiselle taholle. Virasto voisi hankkia tällaisten tehtävien toteuttamisen ostopalveluna yksityiseltä toimijalta. Tehtävä voitaisiin 1 momentin nojalla antaa vain toimijalle, jolla olisi riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Näiden edellytysten tarkempi sisältö ratkaistaisiin hankintamenettelyssä ja hankinnan perusteella tehtävässä toimeksiantosopimuksessa. Viraston on luonnollisesti seurattava tehtävän hoidosta suoriutumista ja tarvittaessa puututtava siihen ja päätettävä sopimus, jos toimeksisaaja ei suoriudu tehtävästä asianmukaisesti.

Toimeksiantosopimuksessa virasto edellyttää toimeksiannon saaneelta yksityiseltä toimijalta, että tämä sitoutuu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 luvussa tarkoitetun salassapitovelvoitteen täyttämiseen kaikessa virastoon kohdistuvassa toiminnassaan ja edellyttää vastaavaa sitoutumista myös siltä käyttämältään henkilöstöltä, jonka toiminta kohdistuu virastoon. Samoin tulisi menetellä toimeksiannon saajan ja tämän mahdollisen alihankkijan välisessä suhteessa. Mainitut toimijat ovat toiminnassaan velvollisia noudattamaan hallinnon yleislakeja, vaikka ne yksityisinä toimijoina hoitavatkin osin myös julkista hallintotehtävää.

Avustavalla tehtävällä tarkoitettaisiin pykälän 2 momentin mukaan virastolle annettavien asiakirjojen vastaanottoa, lajittelua ja tallentamista. Sopimuksen nojalla yksityisellä toimijalla olisi siten mahdollisuus ottaa viraston puolesta vastaan sille osoitettuja asiakirjoja sekä lajitella niitä, mukaan lukien sisäisesti siirtää niitä oikealle vastaanottajataholle viraston organisaatiossa. Tallennustehtävällä tarkoitetaan asiakirjojen optista lukemista ja skannaamista sekä sähköistä tallentamista viraston tietojärjestelmän työjonoon.

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa säädetään muun ohella päätösten ja muiden asiakirjojen lähettämisestä niiden vastaanottajille joko postitse tai sähköisellä tiedoksiannolla sekä tähän liittyvistä toimista. Näistä asioista ei siten säädettäisi erikseen, sillä ne on ratkaistu todetulla lailla ja valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (132/2014) annetulla valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta näissä tehtävissä toimivan henkilön osalta säädettäisiin vahingonkorvauslaissa (412/1974).

9 §. Muutoksenhaku. Pykälä sisältäisi yleissäännöksen Digi- ja väestötietoviraston päätösten muutoksenhausta. Kyseessä on informatiivinen viittaus hallintolainkäyttölakiin. Useissa viraston tehtäviä koskevista laeissa, kuten esimerkiksi holhoustoimilaissa, säädetään muutoksenhausta erikseen. Näitä säännöksiä sovellettaisiin ensisijaisesti haettaessa muutosta Digi- ja väestötietoviraston päätöksiin, joten yleissäännöksen soveltamisala olisi suppea.

Hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentissa säädetään toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä sellaisessa tilanteessa, jossa päätöksen tehneen viranomaisen toimialueena on koko maa. Mainitun säännöksen mukaan sellaisen viranomaisen päätöksestä, jonka toimialueena on koko maa, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy sen vuoksi, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee pääosa päätöksessä tarkoitettua aluetta tai kiinteistöä taikka sen henkilön kotikunta tai sen yhteisön kotipaikka, johon päätös pääosin liittyy. Hallintolainkäyttölain 12 §:n muuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 114/1998 vp) on lain 12 §:n 2 momentin perusteluissa todettu, että viranomainen olisi kyseistä säännöstä sovellettaessa valtakunnallinen, jos viranomaisen toimialue kattaa koko maan Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Digi- ja väestötietovirasto olisi siten hallintolainkäyttölain 12 §:n forum-säännöksessä tarkoitettulla tavalla valtakunnallinen viranomainen, jonka päätösten muutoksenhaun osalta toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi kaikissa tapauksissa hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin mukaisesti, jollei asiasta olisi erikseen muuta säädetty. Digi- ja väestötietoviraston päätöksistä tehtyjä valituksia ohjautuisi siten kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi lisäksi yleinen valituslupasäännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Koska säännös koskisi vain niitä viraston päätöksiä, joista ei voi valittaa erityislakeihin sisältyvien muutoksenhakusäännösten nojalla, tulisi säännös lähtökohtaisesti sovellettavaksi päätöksissä, joita virastossa tekee pääjohtaja tässä laissa säädetyn toimivaltansa nojalla, silloin kun kyseessä on hallintolain mukainen valituskelpoinen hallintopäätös. Tästä syystä erillinen oikaisuvaatimusmenettely tämän lain mukaisissa tapauksissa ei ole tarpeellinen.

10 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momenttiin sisältyisi tavanomainen voimaantulosäännös. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rekisterihallintolain kumoamisesta. Vakiintuneen tulkinnan mukaisesti kumottavien lakien mukana kumoutuvat myös niissä olevien asetuksenantovaltuuksien nojalla annetut asetukset. Tällaisia olisivat rekisterihallintoasetus (248/1996), valtiovarainministeriön asetus maistraattien sijaintipaikoista ja yksiköistä (1428/2015), valtioneuvoston asetus maistraattien toimialueista (1254/2015) sekä valtiovarainministeriön asetus henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta eräissä maistraateissa (1429/2015). Osa tämän lain yhteydessä kumottavista asetuksista perustuvat kuitenkin myös muuhun kuin rekisterihallintolaissa oleviin valtuuksiin. Jotta olisi selvää, mitkä asetukset kumotaan ja mitkä jäävät voimaan, 3 momentissa säädettäisiin erikseen kumottavista asetuksista. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin Väestörekisterikeskuksen nimen muuttamisesta Digi- ja väestötietovirastoksi. Pykälän 5 momenttiin ehdotetun säännöksen mukaan muussa laissa tai asetuksessa olevalla viittauksella Väestörekisterikeskukseen tarkoitettaisiin tämän lain tultua voimaan Digi- ja väestötietovirastoa.

11 §. Digi- ja väestötietoviraston tehtäviä ja toimivaltaa koskevat siirtymäsäännökset. Pykälä sisältäisi Digi- ja väestötietoviraston tehtäviä ja toimivaltaa koskevat siirtymäsäännökset. Digi- ja väestötietoviraston tehtävistä säädettäisiin virastosta annettavan lain 3 §:ssä. Esityksen valmistelun yhteydessä on pyritty selvittämään mahdollisimman kattavasti ja täydellisesti kaikki ne erityislait, jotka koskevat Digi- ja väestötietovirastolle siirtyviä tehtäviä. Muutosehdotukset tunnistettuihin säädöksiin tullaan antamaan osana erillistä hallituksen esitystä. Koska

Digi- ja väestötietovirastolle muun muassa maistraateilta siirtyviä tehtäviä ja niitä koskevaa sääntelyä on huomattavan runsaasti, on esityksen valmistelun yhteydessä katsottu kuitenkin tarpeelliseksi ottaa lakiin myös säännökset, joiden perusteella toimivaltainen viranomaisen voidaan selvittää niissä tapauksissa, joissa jokin yksittäinen tehtäväkohtainen erityissäännös on jäänyt muuttamatta.

12 §. *Sopimuksia, vireillä olevia asioita sekä tehtäviin liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälän 1 momentti sisältäisi Digi- ja väestötietovirastoon siirtyviä vireillä olevia asioita, tehtyjä sopimuksia ja sitoumuksia ja niistä johtuvia oikeuksia ja velvollisuuksia sekä tehtäviin liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat siirtymäsäännökset. Maistraateissa sekä maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikössä vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset ja sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät lain voimaan tullessa Digi- ja väestötietovirastolle. Pykälän 2 momentin mukaan ehdotettuja sopimuksia ja sitoumuksia koskevia siirtymäsäännöksiä ei kuitenkaan sovellettaisi, jos sopimusten ja sitoumusten sisällöstä muuta johtuisi. Sopimuksesta voisi esimerkiksi käydä nimenomaisesti ilmi, ettei sen ole tarkoitettu jatkuvan esitetyn kaltaisen organisaatiomuutoksen jälkeen.

13 §. *Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälässä säädettäisiin henkilöstöä koskevista siirtymäjärjestelyistä. Maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyisivät Digi- ja väestötietovirastoon. Pykälän 1 momentin mukaan siirtymisessä noudatettaisiin valtion virkamieslain 5 a—5 c §:n säännöksiä, joiden sisältöä ja soveltamista on selvitetty tarkemmin edellä kappaleessa 4.2.2. Väestörekisterikeskuksen muuttuessa Digi- ja väestötietovirastoksi ehdotetun lain 10 §:n mukaisesti, Väestörekisterikeskuksen henkilöstö ei siirtyisi, vaan he pysyisivät uudelleennimetyn viraston palveluksessa.

Siirtymäsääntelyn selkeyden vuoksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Väestörekisterikeskuksen ylijohtaja jatkaa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevan määräaikaisen virkaan nimittämisen keston ajan Digi- ja väestötietoviraston pääjohtajana.

14 §. *Kelpoisuusvaatimuksia koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälässä säädettäisiin kelpoisuusvaatimuksia koskevasta siirtymäsäännöksestä. Digi- ja väestötietovirasto olisi kaksikielinen, valtakunnallinen, valtion keskushallintoon kuuluva virasto. Tästä seuraavien kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten mahdollisten muutosten johdosta laissa säädettäisiin siitä, että lain voimaantullessa Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämisjärjestelmän virkoihin nimitettyinä olevat olisivat edelleen kelpoisia virkoihinsa.

15 §. *Muutoksenhakua koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälä sisältäisi muutoksenhakua koskevat siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentin mukaan päätökseen, joka on tehty ennen Digi- ja väestötietovirastosta annettavan lain voimaantuloa, haettaisiin muutosta lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan vastaavasti Digi- ja väestötietovirastosta annettavan lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn muutoksenhaussa sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että jos tuomioistuin kumoaa päätöksen, joka on tehty ennen Digi- ja väestötietovirastosta annettavan lain voimaantuloa, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin Digi- ja väestötietovirastosta annettavan lain mukaisesti.

1.2 Laki aluehallintovirastoista

1 §. Lailla ehdotetaan kumottavaksi aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohta maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön siirtyessä osaksi Digi- ja väestötietovirastoa.

2 §. Pykälä sisältäisi voimaantulosäännöksen.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotettuun lakiin Digi- ja väestötietovirastosta sisältyvät asetuksenantovaltuudet lain 2 §:ään, 3 §:n 2 momenttiin ja 7 §:n 2 momenttiin. Valtioneuvoston asetuksella Digi- ja väestötietovirastosta:

- säädettäisiin viraston toimipaikoista (2 §),
- annettaisiin tarkempia säännöksiä kansalaisneuvonnasta, digitaalisten palveluiden käyttäjätuesta sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijatehtävistä ja palveluista (3 §:n 1 momentin 2 kohta),
- voitaisiin säätää 7 §:n mukaisen ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista (7 §:n 2 momentti).

Digi- ja väestötietoviraston virkoihin voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella kelpoisuusvaatimuksia myös valtion virkamieslain 8 §:n 4 momentissa säädetyn valtuutuksen perusteella sekä kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 6 §:n 3 ja 4 momenteissa säädettyjen valtuutusten perusteella.

Digi- ja väestötietovirastoa koskeva asetustasoinen sääntely valmistellaan tulemaan voimaan samaan aikaan ehdotettujen lakien kanssa. Samalla tullaan muuttamaan aluehallintovirastoista annettua valtioneuvoston asetusta vastaamaan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävien siirtymistä Digi- ja väestötietovirastoon.

Ehdotetut asetuksenantovaltuudet eivät sisällä yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteiden alaan kuuluvia asioita eivätkä muitakaan asioita, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Asetuksenantovaltuudet ovat myös riittävät täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Ehdotetut asetuksenantovaltuussäännökset ovat sopusoinnussa perustuslain kanssa.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

4.1 Organisaatiouudistus

Esityksessä ehdotetaan valtionhallinnon toiminnallista organisaatiomuutosta, jossa Väestörekisterikeskus, maistraatit ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimiva maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö yhdistettäisiin uudeksi kokonaisuudeksi. Lainsäädäntöteknisesti Väestörekisterikeskuksen nimi muutettaisiin Digi- ja väestötietovirastoksi ja samalla säädettäisiin virastoa koskeva uusi organisaatiolaki. Yhdistyville virastoille kuuluvista tehtävistä säädetään useissa erityislaeissa. Esitykset näiden lakien muuttamiseksi tullaan antamaan osana erillistä hallituksen esitystä.

Viraston organisaatio ja työjärjestys

Esitystä tulee arvioida perustuslain hallinnon järjestämistä koskevien 119 §:n ja 122 §:n sekä 120 §:n ja siihen liittyen perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyn Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) kannalta. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon toimielinten yleisinä perusteina on pidettävä valtionhallinnon yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp). Julkisen vallan käsite perustuslain 119 §:n 2 momentissa saa sisältönsä perustuslain 2 §:n 3 momentista, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttämisestä olisi siten kysymys esimerkiksi silloin, kun yksikkö voi antaa perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeussääntöjä tai tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin.

Valtiolla voi keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia, kuten perustuslain 119 §:stä ilmenee. Perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen (HE 1/1998 vp, s. 173/II). Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee säätää lailla. Näillä perusteilla tarkoitetaan alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita (PeVL 5/2008 vp, s. 2)

Perustuslakivaliokunta on lisäksi käytännössään katsonut (esim. PeVL 6/2002 vp, PeVL 29/2006 vp, PeVL 42/2006 vp ja PeVL 5/2008 vp), että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa tehtäviksi, vaan että niitä voidaan tehdä myös yksittäisin hallintopäätöksin. Perustuslakivaliokunta ei esimerkiksi ole katsonut perustuslaista johtuvan estettä sille, että viraston päätoimipaikkojen sijainnista määrätään toimialueenaan koko valtakunnan käsittävän viraston työjärjestyksessä (PeVL 5/2008 vp, 2).

Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin kuuluisi julkisen vallan käyttöä ja on perusteltua, että sen toiminnan yleisistä perusteista säädettäisiin lailla 119 §:n mukaisesti. Esityksen mukaan Digi- ja väestötietovirastosta annettavalla lailla säädettäisiin mm. viraston nimestä, toimintajatkuksesta ja asemasta, toimialueesta, tehtävistä, johtamisesta ja ratkaisuvallasta, ohjauksesta, muutoksenhausta sekä eräistä muista asioista. Viraston yksittäisten tehtävien suuresta lukumäärästä johtuen virastosta annettavassa laissa säädettäisiin pääasiassa viraston tehtäväaloista ja viraston yksittäisistä tehtävistä ja niihin liittyvistä toimivaltuuksista säädettäisiin kutakin tehtävää koskevassa erityislaissa. Tästä poiketen tietyistä tehtävistä säädettäisiin suoraan virastoa koskevassa laissa ja niiden sisältöä tarkennettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Muutokset viraston tarkempia tehtäviä koskevaan erityislainsäädäntöön tullaan antamaan osana erillistä hallituksen esitystä. Kyse on erityislainsäädännöstä, joka tällä hetkellä koskee Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintoviraston tehtäviä, ja jossa toimivaltainen viranomainen muutettaisiin Digi- ja väestötietovirastoksi.

Digi- ja väestötietovirasto olisi perustuslain 119 §:n 1 momentista johdettavassa valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaisiin perustuvassa jaottelussa valtion keskushallintoon kuuluva virasto, eikä sillä olisi alueellista toimivaltaa. Viraston toimialueena olisi koko maa, jolle erikseen toisin säädetä. Maistraattien nykyiset, nyt Digi- ja väestötietovirastoon siirrettäviksi ehdotetut tehtävät eivät edellytä alueellisten erojen tai erityispiirteiden huomioon ottamista päätöksenteossa. Nykyinen Väestörekisterikeskus on keskusviranomainen ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämisryhmien toimialueeseen kuuluu myös koko maa. Alueelliset yksiköt tai hallinnollinen jaotus eivät viraston toiminnassa ole

tarpeellisia, eikä viraston organisaatiosta olisi tarpeen säätää laissa erikseen. Esityksen mukaan viraston toimipaikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Viraston organisaatiosta sekä hallinnon, toimintojen ja työskentelyn järjestämisestä määrättäisiin viraston työjärjestyksessä.

Esityksen mukaan virasto kuuluisi valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Valtiovarainministeriö vastaisi perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaisesti toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Digi- ja väestötietovirastolla olisi kuitenkin esityksen mukaan myös oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön perustuvia tehtäviä. Ehdotuksen mukaan ministeriöiden on tehtävä yhteistyötä viraston ohjauksessa, siltä osin kuin viraston tehtävät perustuvat oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön. Ehdotukseen sisältyy myös viraston ohjaukseen liittyen asetuksenantovaltuutus, jonka mukaan ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Ahvenanmaa

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan itsehallintolaissa lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Itsehallintolain 18 §:ssä luetellaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat ja 27 §:ssä valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat. Hallintovalta Ahvenanmaalla jakautuu valtakunnan ja maakunnan kesken pääsääntöisesti sen mukaan, kummalla on lainsäädäntövalta tietyllä oikeudenalalla (itsehallintolain 23 ja 30 §). Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 3 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja toimintaa. Ahvenanmaan valtionvirasto on perustuslain 119 §:n 1 momentissa tarkoitettu valtion alueellinen viranomainen.

Esityksen mukaan Digi- ja väestötietovirasto hoitaisi Ahvenanmaan maakunnassa ne tehtävät, jotka nykyisin on Ahvenanmaalla hoitanut Väestörekisterikeskus. Esityksellä ei ole vaikutusta Ahvenanmaan itsehallinnolliseen asemaan. Ahvenanmaan valtionvirastosta on ehdotettu säädettäväksi oma virastolakinsa (HE 14/2018 vp), jossa säädettäisiin viraston tehtäväaloista. Viraston yksittäisistä tehtävistä sekä niihin liittyvistä toimivaltuuksista säädettäisiin kutakin tehtävää koskevassa erityislaissa. Tarkoitus on, että Ahvenanmaan valtionvirasto hoitaisi edelleen ne sille erityislainsäädännössä säädetyt tehtävät, joita se hoitaa nykyisin maistraattien sijasta Ahvenanmaalla. Digi- ja väestötietovirastoa koskevassa laissa ei olisi erikseen yleistä säädöstä Ahvenanmaan valtionviraston toimivallasta. Siltä osin, kun erityislainsäädäntöä on tältä osin tarpeen tarkentaa, esitykset tullaan antamaan osana erillistä hallituksen esitystä.

Tehtävien siirtäminen yksityiselle

Esityksen mukaan Digi- ja väestötietovirasto voisi organisaatiolain 8 §:n nojalla siirtää sopimuksella sen 3 §:n mukaisiin tehtäviin liittyvän ja asianhallintaan kuuluvan avustavan tehtävän yksityiselle taholle. Avustavalla tehtävällä tarkoitettaisiin säännösehdotuksen mukaan virastolle annettavien asiakirjojen vastaanottoa, lajittelua ja tallentamista. Tehtävät olisivat ruutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa. Tehtäviä suorittava henkilö toimisi ehdotetun säännöksen mukaan edellä tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Esitys kytkeytyy perustuslain 124 §:ään, jossa säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain kyseisen säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ehdotettu 8 § vastaa Verohallinnosta annetun lain 2 b §:ää, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 30/2012 vp). Perustuslakivaliokunta on tuolloin todennut, että säännöksessä tarkoitetut tehtävät ovat vain viranomaista avustavia lähinnä rutiiniluonteisia tukitehtäviä, eikä niihin sisälly julkisen vallan käyttämistä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että säännöksessä mainittujen teknisten tehtävien siirto on tarkoituksenmukaista, ja sääntely täyttää muutoinkin perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle tehtävien siirrolle asetetut vaatimukset (ks. esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4—5 ja PeVL 11/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Vastaavalla tavalla kuin Verohallinnosta annetun lain 2 b §:n kohdalla myös tässä tapauksessa mainittujen tehtävien siirron arvioidaan täyttävän perustuslain tarkoituksenmukaisuusedellytyksen sekä muut tällaiselle tehtävien siirrolle asetetut vaatimukset.

Kielelliset oikeudet

Esityksen vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin on arvioitava erityisesti perustuslain 17 §:n oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin turvaavan säännöksen kannalta. Asiaa on arvioitava myös perustuslain 121 §:n 4 momenttiin sisältyvän saamelaiden kieltä koskevan säännöksen kannalta sekä perustuslain 122 §:n hallinnollisia jaotuksia koskevan säännöksen näkökulmasta.

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- tai ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaiden oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Perustuslain 17 §:n 1 momentissa todetaan maan virallinen kaksikielisyyden periaate ja se sisältää ajatuksen kansalliskielten yhdenvertaisuudesta. Perustuslain 17 §:n säännös edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (vrt. HE 309/1993 vp; s. 65, PeVM 9/2002 vp ja PeVL 21/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut sitä, että viranomaisten toimialueita ja toimipaikkoja järjestettäessä huolehditaan asianomaisten viranomaisen tarjoamien palvelujen saatavuudesta sekä perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta (PeVL 29/2006, PeVL 42/2006).

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksessä korostetaan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (vrt. HE 1/1998 vp; s. 177 ja PeVL 37/2006 vp).

Valtakunnalliseen Digi- ja väestötietovirastoon kootaan tehtäviä, joita on osaksi aiemmin hoidettu kaksikielisessä valtion keskushallinnon virastossa ja kaksikielisissä valtion aluehallinnon virastoissa sekä osaksi hoidettu yksikielisesti suomenkielisissä valtion aluehallinnon virastoissa. Esityksen mukaan Digi- ja väestötietoviraston toimialueeseen kuuluisi koko maa, jollei erikseen toisin säädetä. Virasto on oikeudelliselta asemaltaan keskushallinnon virastoksi luo-

kiteltava valtakunnallinen virasto ja siten kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu tavoin kaksikielinen viranomainen. Viraston tulee hoitaa tehtäviään molemmilla kansalliskielillä perustuslain ja kielilain mukaisesti. Viraston toimintaa järjestettäessä olisi huolehdittava myös palvelujen saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Viraston toimipaikoista säädetäisiin valtioneuvoston asetuksella. Toimipaikat eivät muodostaisi virastolle sellaista alueorganisaatiota, joilla olisi alueellisesti määrittyvä virka- tai toimialue. Kaikissa toimipaikoissa tulee noudattaa kielilain kaksikielisille valtion viranomaisille säädettyjä velvollisuuksia.

Viraston tehtäviä nykyisin hoitavista viranomaisista ovat tällä hetkellä kielilaissa tarkoitettu tavoin kaksikielisiä Väestörekisterikeskus, Uudenmaan maistraatti, Kaakkois-Suomen maistraatti, Lounais-Suomen maistraatti ja Länsi-Suomen maistraatti. Erityinen kielitaitovaatimus on säädetty Uudenmaan maistraatin kahteen henkikirjoittajan virkaan, Lounais-Suomen maistraatissa yhteen henkikirjoittajan virkaan ja Länsi-Suomen maistraatissa kolmeen henkikirjoittajan virkaan, joilta edellytetään ruotsin kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä suomen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Siirtyvään henkilöstöön kuuluu siis virkamiehiä, joilla on valmiudet antaa palvelua ruotsiksi myös vaativissa tilanteissa. Uudessa organisaatiossa tätä aiemmin eri virastoihin jakautunutta kielellistä osaamista voidaan hyödyntää valtakunnallisesti. Asiakaspalvelutilanteissa voitaisiin tarvittaessa muun muassa videoneuvottelulaittein tukeutua eri puolilla maata olevaan viraston kielelliseen osaamiseen. Yhdistymisen jälkeen viraston tulisi huolehtia siitä, että kielellistä osaamista on myös jatkossa käytettävissä tehokkaasti. Valtakunnallinen toiminta kuitenkin helpottaisi ruotsinkielisten henkilöiden rekrytointia.

Digi- ja väestötietoviraston virkoihin voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella kelpoisuusvaatimuksia valtion virkamieslain 8 §:n 4 momentissa säädetyn valtuutuksen perusteella sekä julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 6 §:n 3 ja 4 momenteissa säädettyjen valtuutusten perusteella. Tämä mahdollistaa tarvittaessa kielitaitoon liittyvien kelpoisuusvaatimusten säätämisen myös kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

Uudistuksen yhteydessä on valmisteltu myös saamen kielilain 2 §:ää koskeva muutosehdotus, jolla Digi- ja väestötietovirasto lisättäisiin niihin viranomaisiin, joihin saamen kielilakia sovelletaan. Esitys tullaan kuitenkin antamaan osana erillistä hallituksen esitystä.

4.2 Yhteenveto

Hallituksen käsityksen mukaan kokonaisarvio on, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa sääntämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Digi- ja väestötietovirastosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Digi- ja väestötietoviraston asema ja tehtävät

1 §

Asema ja toiminta-ajatus

Digi- ja väestötietovirasto on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion hallintoviranomainen. Virasto edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, turvaa tietojen saatavuutta ja tarjoaa palveluja asiakkaiden elämäntapahtumiin.

2 §

Toimialue

Digi- ja väestötietoviraston toimialueena on koko maa, jollei erikseen toisin säädetä. Viraston toimipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

3 §

Viraston tehtävät

Digi- ja väestötietovirasto hoitaa sille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla tehtäväaloilla:

- 1) digitalisaation ja tietoturvallisuuden edistäminen sekä palvelujen käytön tuki;
- 2) tietovarantojen kehittäminen ja tietopalvelut;
- 3) asiakirjojen ja sähköisen identiteetin todentaminen ja varmentaminen;
- 4) väestötietojen ylläpito, elämäntapahtumien vahvistaminen ja muut oikeusturvapalvelut.

Digi- ja väestötietovirasto hoitaa kansalaisneuvontaa, digitaalisten palveluiden käyttäjätukea sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijatehtäviä ja palveluita. Näistä tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Virastolla voi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä.

2 luku

Digi- ja väestötietoviraston johtaminen

4 §

Johtaminen

Digi- ja väestötietoviraston päällikkönä on pääjohtaja, jonka valtioneuvosto nimittää. Pääjohtaja vastaa viraston toiminnan kehittämisestä, tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

5 §

Asioiden ratkaisuvallta

Pääjohtaja ratkaisee virastolle kuuluvat asiat, ellei toisin ole säädetty. Viraston työjärjestyksessä voidaan pääjohtajan ratkaisuvalltaan kuuluva asia määrätä muun virkamiehen ratkaistavaksi.

6 §

Työjärjestys

Pääjohtaja antaa viraston työjärjestyksen. Siinä annetaan tarkemmat määräykset ainakin viraston organisaatiosta, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä hallinnon, toimintojen ja työskentelyn järjestämisestä.

7 §

Viraston ohjaus

Digi- ja väestötietoviraston toimintaa ohjaa ja valvoo valtiovarainministeriö. Siltä osin kuin viraston tehtävät perustuvat oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön, ministeriöiden on tehtävä yhteistyötä viraston ohjauksessa.

Ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

3 luku

Erinäiset säännökset

8 §

Eräät palvelutehtävät

Digi- ja väestötietovirasto voi tehdä sopimuksen viraston 3 §:n mukaisiin tehtäviin liittyvän asianhallinnan avustavan tehtävän siirtämisestä sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi.

Avustavia tehtäviä ovat virastolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto ja lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen sähköisiä menetelmiä käyttäen asianhallinnan työjonoon.

Henkilöön sovelletaan hänen hoitaessaan 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

9 §

Muutoksenhaku

Jollei muualla toisin säädetä, Digi- ja väestötietoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (568/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan rekisterihallintolaki (166/1996).

Tällä lailla kumotaan myös:

1) Valtiovarainministeriön asetus toimivaltaisista viranomaisista eräissä maistraatin ja aluehallintoviraston tehtävissä (1430/2015); sekä

2) Valtioneuvoston asetus Väestörekisterikeskuksen eräistä tehtävistä (760/2017).

Rekisterihallintolaissa tarkoitettu Väestörekisterikeskus muuttuu tämän lain voimaan tullessa Digi- ja väestötietovirastoksi.

Muussa laissa tai asetuksessa olevalla viittauksella Väestörekisterikeskukseen tarkoitetaan tämän lain tultua voimaan Digi- ja väestötietovirastoa.

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.

12 §

Sopimuksia, vireillä olevia asioita sekä tehtäviin liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat siirtymäsäännökset

Maistraateissa sekä maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikössä Digi- ja väestötietovirastoon siirtyvillä toimialoilla vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset ja sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät tämän lain voimaan tullessa Digi- ja väestötietovirastolle.

Edellä 1 momentissa tarkoitettut sopimukset ja sitoumukset siirtyvät Digi- ja väestötietovirastolle kuitenkin vain, jollei niiden sisällöstä muuta johdu.

13 §

Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

Virkasuhteessa olevan henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 5 a—5 c §:ssä.

Väestörekisterikeskuksen ylijohtaja jatkaa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevan määräaikaisen ylijohtajan virkaan nimittämisen keston ajan Digi- ja väestötietoviraston pääjohtajana.

14 §

Kelpoisuusvaatimuksia koskevat siirtymäsäännökset

Tämän lain voimaan tullessa Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön virkoihin nimitettyinä olevat ovat edelleen kelpoisia virkoihinsa.

15 §

Muutoksenhakua koskevat siirtymäsäännökset

Päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, haetaan muutosta tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

Tämän lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn muutoksenhaussa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos tuomioistuin kumoaa päätöksen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain mukaisesti.

2.

Laki

aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 2 momentin 2 kohta.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

Aluehallintovirastojen toimiala ja tehtävät

Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi:

2) maistraattien ohjaus, valvonta ja kehittäminen; (kumotaan)
