

LUONNOS 20.6.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 2 §:ä siten, että Digi- ja väestötietoviraston toimipaikkojen maantieteellisestä sijainnista määrättäisiin jatkossa valtioneuvoston asetuksen sijaan viraston työjärjestyksessä.

Esitys perustuu valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen valtakunnalliseen suunnitelmaan 2024-2027, jonka yhteydessä valtioneuvosto 27.3.2024 tekemässään päätöksessä linjasi, että valtion toimipaikkojen sijoittamista koskevaa sääntelyä vähennetään joustavan asiakaspalvelun ja toimitilaverkon ketteryyden lisäämiseksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Soveltuva lainsäädäntö.....	4
2.2. Käyntiasioinnin kehitys.....	6
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
4.2.1 Taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset.....	8
4.2.2. Vaikutukset Digi- ja väestötietoviraston asiakkaisiin	8
4.2.2 Perusoikeusvaikutukset	9
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	9
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	9
5.1.1 Toimipaikkojen määrittelyminen lainsäädännössä.....	9
5.1.2 Toimipaikkojen määritymiseen liittyvien säännösten poistaminen lainsäädännöstä kokonaan	10
5.1.3 Hybridimalli, jossa osa toimipaikoista määritellään lainsäädännössä ja osa työjärjestyksessä.....	10
6 Lausuntopalaute.....	10
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	10
8 Lakia alemman asteinen sääntely	10
9 Voimaantulo	10
10 Toimeenpano ja seuranta	10
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	11
LAKIEHDOTUS	13
Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 2 § muuttamisesta	13
RINNAKKAISTEKSTI.....	14
digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 2 § muuttamisesta	14
ASETUSLUONNOS	15
Digi- ja väestötietovirastosta.....	15

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (728/2021) tuli voimaan 1.1.2022. Kyseisessä laissa säädetään yleisellä tasolla valtion alueellisesta läsnäolosta ja palvelujen tarjoamisesta sekä mm. aukioloajoista. Laissa on pyritty ottamaan huomioon mahdollisuus järjestää valtion viranomaispalvelut joustavasti siten, että otetaan huomioon palvelutarve ja palvelukanavien moninaisuus ja mahdollisuus järjestää palvelut yhteistyössä muiden virastojen kanssa. Valtion läsnäololla myös vahvistetaan alueiden elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana.

Valtiovarainministeriön suosituksessa valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista katsotaan, että toimipaikkaverkon joustavuus ja palveluperiaatteeseen vastaaaminen puoltavat sitä, että valtion yksiköiden ja toimintojen maantieteellisestä sijoittumisesta ei nimenomaisesti säädettäisi virastoa koskevassa laissa tai valtioneuvoston asetuksessa. Erityisesti käyntiasiointipalvelua tarjoavien asiointipisteiden sijainnista säätäminen vaikeuttaa julkisen hallinnon yhteistyöjärjestelyitä ja saattaa heikentää sekä tuottavuutta että palvelutasoa.

Näin ollen tarkoitus on, että jatkossa vältettäisiin säätämästä toimipaikkojen maantieteellisestä sijainnista lailla tai asetuksella, ellei erityisestä syystä ole tarkoituksenmukaista nimenomaisesti määrittellä toimipaikat lainsäädännössä.

Digi- ja väestötietoviraston osalta toimipaikkojen alueellisesta sijoittautumisesta on säädetty asetuksella ja virastolle määritelty 36 toimipaikkaa. Toimipaikkoja on tarpeettoman suuri määrä nykyisiin käyntiasiakasmääriin ja asiointitarpeeseen nähden. Useissa toimipaikoissa käy aukiolopäivinä esimerkiksi kahtena päivänä viikossa vain muutamia asiakkaita. Pääasialliset asiointikanavat ovat sähköinen asiointi ja puhelinasiointi. Käyntiasiointia vaativat vain vihkiminen, ulkomaalaisten rekisteröinti ja tietyt notaaripalvelut. Voimakkaasti lisääntyneen hybridityön vuoksi myös henkilöstön kannalta toimipisteiden määrän merkitys on vähentynyt. Toimipaikat määrittelevä sääntely vaikeuttaa sitä, että virasto voisi kehittää palveluverkostoaan asiointitarpeen ja henkilöstön kannalta tarkoituksenmukaisella ja tuloksellisella tavalla. Nykytilanteessa virasto voi esimerkiksi joutua ohjamaan resursseja toimipaikkoihin, joissa ei käy juuri asiakkaita. Myös julkishallinnon yhteiskäyttöisten tilojen joustava käyttö saattaa hankaloitua. Voimassa oleva lainsäädäntö on siten esteenä Digi- ja väestötietoviraston mahdollisuudelle järjestää toimintojaan lain (728/2021) edellyttämällä tavalla niin, että palvelut ovat eri asiakasryhmien saatavissa tarkoituksenmukaisella, tuloksellisella ja myös kustannustehokkaalla tavalla.

Valtioneuvosto teki 27.3.2024 päätöksen valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen valtakunnalliseksi suunnitelmaksi 2024-2027. Tähän suunnitelmaan sisältyy strateginen tavoite muun muassa siitä, että ”vähennetään valtion toimipaikkojen sijoittamista koskevaa sääntelyä joustavan asiakaspalvelun ja toimitilaverkon ketteryyden lisäämiseksi”. Hallituskauden aikana seurattavaksi mittariksi asiaan on asetettu se, että toimipaikkojen sijaintia koskevat velvoittavat säännökset lain ja asetuksen tasolla ovat vähentyneet.

Esitettävillä lainsäädännön muutoksilla toteutetaan ja edistetään päätettyjä strategian linjauksia ja se tukee pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitetta julkisen sektorin toimijoiden toiminnan tehostamisesta, johon kuuluvat muun muassa toimitilojen käytön tehostaminen, tehtävien uudelleenjärjestelyt ja digitalisaation hyödyntäminen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä. Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella ...

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Soveltuva lainsäädäntö

Digi- ja väestötietovirastosta säädetyn lain (304/2019) 2 §:ssä säädetään, että Digi- ja väestötietoviraston toimialueena on koko maa, jollei erikseen toisin säädetä, ja että viraston toimipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Digi- ja väestötietovirastoa koskevan valtioneuvoston asetuksen (53/2020) 7 §:ssä säädetään, että Digi- ja väestötietovirastolla on toimipaikka 36:lla eri paikkakunnalla (Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Hämeenlinna, Iisalmi, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kemi, Kemijärvi, Kittilä, Kokkola, Kotka, Kouvolaa, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Mikkeli, Mänttä-Vilppula, Oulu, Parainen, Pietarsaari, Pori, Porvoo, Raaha, Raasepori, Rauma, Rovaniemi, Salo, Savonlinna, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa, Varkaus ja Ylivieska).

Valtiovarainministeriön 1.12.2021 annetussa suosituksessa valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista todetaan (s. 20), että ”Toimipaikkaverkon joustavuus ja palveluperiaatteeseen vastaaminen puoltavat sitä, että valtion yksiköiden ja toimintojen maantieteellisestä sijoittumisesta ei nimenomaisesti säädetäisi virastoa koskevassa laissa tai valtioneuvoston asetuksessa. Erityisesti käyntiasiointipalvelua tarjoavien asiointipisteiden sijainnista säättäminen vaikeuttaa julkisen hallinnon yhteistyöjärjestelyitä ja saattaa heikentää sekä tuottavuutta että palvelutasoa.

Valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja ei ole ollut tarkoitus perustuslain 119 §:n 2 momentin säännöksiin pidättää yksinomaan lailla tai asetuksella tehtäviksi. Sijoittamispäätös on asia, josta voidaan päättää myös hallintopäätöksin, jos kulloinenkin asia luonteensa puolesta soveltuu hallintopäätöksellä ratkaistavaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 3 ja PeVL 6/2002 vp s. 2).

Valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain (362/2002) ja sen 1.1.2022 lukien korvaavan valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain (728/2021) mukaan valtion viraston sijoittamispäätöksen tekee asianomainen ministeriö, ellei muualla laissa toisin säädetä. Viraston sijoittamista koskevat päätökset voidaan jättää em. lainsäädännön mukaisesti ministeriöissä tehtäväksi. Valmistelussa tulee myös harkita, onko kaikkien tai joidenkin viraston yksiköiden sijainti tarkoituksenmukaista jättää viraston työjärjestyksessä määrättäväksi. Tämä kuitenkin edellyttää valtuutuksen säätämistä virastoa koskevassa laissa.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain 2 §:n mukaan valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että koko maan kattavasti valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelun saatavuus vastaa eri asiainnin keinoja käyttäen eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla. Valtion palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten ja suunnitelmien tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa. Tämä edellyttää palvelun järjestämistä digitaalisena palveluna, käyntiasiointipalveluna ja puhelimitse annettuna palveluna siten, että palvelut ovat eri asiakasryhmien saatavissa tarkoituksenmukaisella ja tuloksellisella tavalla.

Ennen valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista ja yksikössä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevan päätöksen tekemistä, tulee arvioida, miten ne edistävät valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetussa laissa tai siinä säädettyssä valtakunnallisessa suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevat päätökset tulee tehdä siten, että yhdenvertaisuus, kielelliset oikeudet ja muut perusoikeudet toteutuvat. Säädos täydentää hallintolakia, jonka mukaan hyvään hallintoon ja sen mukaiseen palveluperiaatteeseen kuuluu, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Valtion palveluiden saatavuutta ja toimintojen sijoittamisen perusteista säädetyn lain 3 §:n mukaan valtioneuvosto laatii toimikautensa ajaksi suunnitelman palveluiden saatavuuden turvaamisesta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta. Suunnittelun ja seurannan yhteensovittamisen tueksi valtiovarainministeriö asettaa lain 4 §:n mukaan yhteistyöryhmän, jossa ovat edustettuina ministeriöt, Kansaneläkelaitos, Suomen kuntaliitto sekä sellaiset valtion viranomaiset ja valtion liikelaitokset, joilla on laaja toimipaikkaverkosto tai jotka hoitavat laajasti asiakaspalvelutehtäviä.

Valtion palveluiden saatavuutta ja toimintojen sijoittamisen perusteista säädetyn lain 5 §:n mukaan valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta päättää se ministeriö, jonka toimialaan viranomainen pääasiallisesti kuuluu, jollei muualla laissa toisin säädetä. Edellä tarkoitettu toimivaltainen ministeriö voi kuitenkin sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään, pidättää itselleen toimialaansa kuuluvan viranomaisen päätösvallan yksiköiden ja toimintojen sijoittamista sekä yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa tai muuta palvelun saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen merkittävästi vaikuttavan lain 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumiseen.

Lain esitöissä (HE 62/2021) on selvennetty, että pykälässä ”yksikössä tarjotulla palvelulla” tarkoitetaan fyysisessä sijaintipaikassa tarjottua hallinnon asiakkaille suunnattua käyntiasiointipalvelua sekä esimerkiksi yksiköissä paikan päällä annettavaa apua digitaalisten palveluiden käyttämiseen. Päätöksen pidättämistoimivalta ei kuitenkaan sanamuotonsa mukaan koske alaisten virastojen digitaalisten palveluiden järjestämistä koskevia päätöksiä. Pidättämistoimivaltaa voitaisiin käytännössä käyttää esimerkiksi tilanteissa, joissa päätetään uusien yksikköjen ja toimintojen sijaintipaikoista tai yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista, mutta esimerkiksi myös, kun päätetään toiminnan merkittävästä supistamisesta tai laajentamisesta, palvelutarjonnan sijoittamisesta, palvelutarjonnan laajuudesta tai palveluiden aukioloajoista. Päätösvallan pidättämistoimivalta koskee tilanteita, joissa päätösvalta on lailla tai asetuksella delegoitu viraston päätettäväksi. Sen sijaan se ei koske sellaisia tilanteita, joissa sijaintipaikasta on säädetty lailla tai asetuksella.

Pykälän perusteluiden mukaan tavoitteena on ollut tarkentaa ministeriön toimivalta kattamaan sen alaisen hallinnon yksiköiden sijoittumispaikkojen lisäksi yksiköissä järjestettävien palveluiden saatavuus. Tämä tukee alueellistamisen uudistamisen strategian linjausta, jonka mukaan valtion läsnäolon alueilla tulee perustua palvelutarpeeseen ja viranomaistoiminnan tehtävien järjestämiseen tuloksellisesti. Pykälä selkeyttää ministeriöiden mahdollisuuksia varmistaa alaisensa hallinnon osalta lakisäateisten, valtakunnallisessa suunnitelmassa mahdollisesti tarkentuvien tavoitteiden toteutuminen. Tämä on tarpeen koordinaation ja vaikuttavuuden vahvistamisen kannalta ja jopa välttämätöntä laajempien palvelupisteverkkoratkaisujen ohjaamiseksi.

Pykälän perusteluiden mukaan päätöksentekovallan pidättäminen edellyttää kuitenkin objektiivista asian merkityksellisyyden arviointia. Yksiköiden ja toimintojen sijoittaminen sekä palveluiden saatavuudesta päättäminen on lähtökohtaisesti viraston johtamisasia. Päätöksen pidättämisoikeus on poikkeus, jota on tarkoitus käyttää lähinnä tilanteissa, joissa on selkeästi vaarana, että viranomainen ei toiminnassaan toteuta valtioneuvoston päättämää suunnitelmaa tai sitä tarkentavia hallinnonalakohtaisia linjauksia tai esimerkiksi laillisuusvalvojien antamia päätöksiä.

Voimassa oleva lainsäädäntö vaikeuttaa Digi- ja väestötietoviraston mahdollisuuksia järjestää toimintojaan siten, että se vastaa valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista säädetyn lain 2 §:n mukaisia tavoitteita.

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista sisältää myös yleisiä säännöksiä aukiolosta. Säännökset antavat valtion viranomaiselle laajan mahdollisuuden itse säätää aukiolonsa palvelutarpeen mukaan. Aukiolosta säädetään tarkentavasti myös valtioneuvoston asetuksessa valtion viranomaisten vähimmäisaukiolosta (1203/2022), joka tuli voimaan 1.1.2023.

Kyseisen asetuksen 2 §:n mukaan viranomaisen säädetyn, työjärjestyksellä määrätyn taikka muuten päätetyn päätoimipaikan asiointipaikan tulee olla auki vähintään 6 tunnin ajan viranomaisen aukiolopäivinä. Jos viranomaisen päätoimipaikasta ei ole säädetty, määrätty tai päätetty, vähintään yhden asiointipaikan on oltava vastaavasti auki vähintään 6 tunnin ajan aukiolopäivinä. Asetuksen 3 §:n mukaan muu asiointipaikka kuin 2 §:ssä tarkoitettu päätoimipaikan asiointipaikan tulee olla auki vähintään 3 tunnin ajan aukiolopäivinä, jos asiointipaikalla on merkittävästi käyntiasiointia hallintoasioissa ja jos asiointipaikan käyntiasiointimäärä on vähintään puolet 2 §:ssä tarkoitetun asiointipaikan käyntiasiointimäärästä tai, jos päätoimipaikkoja on useita, puolet käyntiasiointimäärältään suurimman asiointipaikan käyntiasiointimäärästä. Muista kuin edellä mainittujen toimipaikkojen asiointipaikkojen aukiolosta viranomiin voi päättää laissa palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista säädetyn lain mukaisesti.

2.2. Käyntiasiointin kehitys

Digi- ja väestötietoviraston pääasialliset asiointikanavat ovat nykyään digitaalinen verkkoasiointi, puhelinasiointi ja sähköpostiasiointi. Vuonna 2023 verkkopalveluissa tehtyjä itsepalvelutapahtumia oli noin 1 150 000, yhteydenottoja puhelimella 395 000 ja sähköpostiyhteydenottoja 178 000. Samaan aikaan käyntiasiointitapahtumia oli ajanvarauksella 88 000 ja ilman ajanvarausta 73 000 eli yhteensä 161 000 käyntiasiointitapahtumaa. Lisäksi oli 11 000 muuta kautta mm. chatissa tehtyä asiointitapahtumaa. Vuonna 2023 siis yhteensä vain n. 8 % kaikesta asiointista oli käyntiasiointia. Vuonna 2023 käyntiasiointin määrä oli lisäksi poikkeuksellisen korkea pandemian ja siihen liittyvien rajoitusten hellitettyä. Käyntiasiointi kasvoi myös edellisvuodesta

poikkeuksellisen suuren maahan muuttaneiden ulkomaalaisten, erityisesti sotaa pakenevien ukrainalaisten, määrän vuoksi. Käyntiasiointi on kuitenkin vuosien aikana merkittävästi vähentynyt ja ennusteiden mukaan vähenee edelleen mm. Digi- ja väestötietoviraston rakentamien uusien verkkopalvelujen ja niiden käytön lisääntyessä.

Digi- ja väestötietovirastossa käyntiasiointia edellyttäviä asioita ovat nykyisin ainoastaan vihkeminen, ulkomaalaisten rekisteröinti ja tietyt notaaripalvelut. Toimipaikkoja on nyt käyntiasiointitarpeeseen nähden liikaa, ja monien toimipaikkojen käyttöaste on heikko. Osassa on hyvin rajoitettu aukioloaika. Nykytilanteessa asiointipalveluiden resursointi on vaikeaa mitoittaa tarkoituksenmukaisella ja tuloksellisella tavalla. Pienimmät toimipaikat eivät välttämättä pysty myöskään palvelemaan asiakkaita esimerkiksi henkilökunnan sairastuessa.

Toisaalta nykyisin on mahdollista järjestää käyntiasiointi myös muilla tavoin kuin kiinteiden toimipisteiden avulla. Palvelua annetaan jo nyt väliaikaisten ns. pop up -palvelupisteiden avulla, tilauspalveluiden, kuten vihkeminen asiakkaan juhlapaikassa, tai usean eri viraston yhteisten palvelupisteiden avulla. Valtion toimitilastrategian mukaan onkin tarkoitus siirtyä yhä laajemmin yhteisiin palvelupisteisiin. Digi- ja väestötietoviraston toimipaikkoja koskeva sääntely, joka lähtee kiinteistä toimipaikoista, vastaa huonosti tähän kehitykseen.

Kokoavasti/yhteenvetona voidaan todeta, että Digi- ja väestötietoviraston asetuksessa määritelty toimipisteiden sijoittamisen nykytilanne ei vastaa nykyisen lainsäädännön pääperiaatteita, joissa korostuvat toimipaikkaverkon joustavuus ja palveluperiaatteen toteutuminen. Edelleen on toiminnan tarkoituksenmukaisen kehityksen ja tulevien tarpeiden huomioimiseksi tarkoituksenmukaista, että toimipaikoista voidaan päättää työjärjestyksellä edellä kuvatun lainsäädännön asettamissa puitteissa, sekä tarvittaessa toimivaltaisen ministeriön päätöksellä, toimivallan piddättämisen edellytysten täytyessä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on muuttaa Digi- ja väestötietovirastoa koskevaa lakia siten, että Digi- ja väestötietovirasto voisi itse päättää toimipaikoistaan. Lisäksi olisi lain muuttamisen yhteydessä muutettava sen perusteella säädettyä valtioneuvoston asetusta. Esitys mahdollistaisi sen, että toimipaikkoja voidaan palveluiden saatavuutta ja sijoittamista koskevan yleisen lainsäädännön asettamien reunaehtojen sisällä nykyistä joustavammin vähentää tai lisätä, ja että palvelupisteiden määrä ja sijainti vastaisivat tämän myötä nykyistä paremmin käyntiasiointitarpeita.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksen sijaan Digi- ja väestötietoviraston toimipaikoista määrättäisiin jatkossa viraston työjärjestyksessä.

Toimipaikkojen määräytymiseen sovellettaisiin jatkossakin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain 2 §:ä, jonka mukaan valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että koko maan kattavasti valtion

tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelun saatavuus vastaa eri asioinnin keinoja käyttäen eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla ja palveluverkostoa koskevat suunnitelmat käsiteltäisiin kyseisen lain mukaisessa järjestyksessä.

Lisäksi toimipaikkojen määräytymiseen sovellettaisiin jatkossakin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain 5 §:ää, jonka mukaan toimivaltainen ministeriö, tässä tapauksessa valtiovarainministeriö, sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään, voi pidättää itselleen toimialaansa kuuluvan viranomaisen päätösvallan yksiköiden ja toimintojen sijoittumista sekä yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa tai muuta palvelun saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen merkittävästi vaikuttavan lain 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumiseen. Kyseisestä lainkohdasta seuraa, että Digi- ja väestötietoviraston olisi käsiteltävä työjärjestyksensä muutokset tältä osin ministeriön kanssa etukäteen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset

Esityksellä ei ole suoraa vaikutusta toimipaikkaverkoston, eikä siten suoraa taloudellisia vaikutuksia. Esitys kuitenkin mahdollistaa Digi- ja väestötietovirastolle palveluverkoston ja toimintojen järjestämisen tarkoituksenmukaisella sekä käyntiasiointitarvetta vastaavalla tavalla niin, että palvelujen saatavuuden ja henkilöstön sijoittumisen tarpeet täyttyvät ja resurssien käyttöä voidaan tehostaa.

Nykytilanteessa palveluverkon ei arvioida olevan tarkoituksenmukainen, vaan Digi- ja väestötietovirasto voisi tästä erikseen päätettäessä säästää palveluverkoston tiivistämisellä vuokrameinoissa asetuksen nykyisin määrittelemään toimipaikkatilanteeseen verrattuna vuoden 2025 loppuun mennessä yhteensä yli 450.000 euroa vuodessa. Vuosien 2025-2028 kehyspäätökseen sisältyvien valtion hallinnon säästövelvoitteiden toteuttaminen vaatii toimia myös viraston toimittajien käytön tehostamisen osalta. Virasto on ehdottanut yhtenä merkittävänä vuoden 2025 loppuun mennessä toteutettavana toimenä Espoon toimipisteen lakkauttamista. Esitys antaa Digi- ja väestötietovirastolle mahdollisuuden toteuttaa myös toimitilasäästöjen kautta virastoon kohdistuvia merkittäviä säästö- ja tuottavuustavoitteita.

Esitys voi välillisesti vaikuttaa henkilöstön asemaan toimipaikkasidonnaisissa tehtävissä. Toisaalta Digi- ja väestötietovirasto on jo pitkään rekrytoinut henkilökuntaa maakuntakeskuksiin 18 paikkakunnalle ja lisäksi laaja etätyö- ja monipaikkatyöskentelystrategia vähentävät toimipaikkojen sijainnin muuttumisesta henkilökunnalle aiheutuvia vaikutuksia. On myös mahdollista, että ehdotuksella on välillisiä vaikutuksia tiettyjen henkilöiden tehtäviin. Vaikutuksia ei arvioida merkittäviksi henkilökunnan kannalta.

Esityksellä voi olla välillistä vaikutusta asiointitarpeen kehittymiseen. Jos toimipaikkoja vähennetään, on mahdollista, että asiakkaat ohjautuvat asioimaan enenevässä määrin sähköisesti verkossa. Voidaan arvioida, että tällainen kehitys edistää sähköisen asioinnin kehittymistä ja tuottavuuden kasvua, mikä voi toisaalta asettaa uusia paineita toimipaikkaverkoston karsimiselle, kun käyntiasiointimäärät edelleen laskevat. Talouden ja tuottavuuden kannalta tällaista kehitystä voidaan kuitenkin pitää myönteisenä.

4.2.2. Vaikutukset Digi- ja väestötietoviraston asiakkaisiin

Esityksellä ei ole suoraa vaikutuksia Digi- ja väestötietoviraston asiakkaisiin, mutta sillä voi olla välillisiä vaikutuksia, mikäli Digi- ja väestötietovirasto sulkee tiettyjä toimipaikkoja. Tällöin

käyntiasiointi saattaa näiden paikkakuntien läheisyydessä vaikeutua ja vaatia matkustamista. Erityisesti ne henkilöryhmät, jotka eivät osaa tai halua asioida sähköisesti kärsivät mahdollisesta toimipaikkaverkoston harvennuksesta. Toisaalta toimipaikan sulkemisesta huolimatta virasto voi järjestää palveluita väliaikaisesti eri paikkakunnilla esimerkiksi ns. pop up -asiointipisteiden avulla tai mahdollistamalla palveluiden tilaamisen tiettyyn paikkaan. Tämä vähentää toimipaikan sulkemisesta aiheutuvaa haittaa ja voi myös lisätä palveluiden saatavuutta tietyillä paikkakunnilla.

Digi- ja väestötietoviraston toimipaikkoja koskevat muutokset kohdistuvat sekä luonnollisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin. Digi- ja väestötietovirastossa käyntiasiointia edellyttäviä asioita ovat nykyisin ainoastaan vihkeminen, ulkomaalaisten rekisteröinti ja tietyt notaaripalvelut. Vihkimispalveluiden osalta on lisäksi todettava, että virasto mahdollistaa palvelun tilaamisen juhlapaikkaan, mikä vähentää asiointitarvetta tietyssä toimipaikassa. Pakollista käyntiasiointia edellyttävien asioiden laadun, vähäisyyden ja kertaluonteisuuden takia voidaan arvioida, että sääntelyn välilliset vaikutukset pakolliseen käyntiasiointiin jäävät vähäisiksi.

Sähköisten asiointimahdollisuuksien kehittyessä toimipaikkojen maantieteellisen sijainnin merkitys on vähenevä.

4.2.2 Perusoikeusvaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen, sillä Digi- ja väestötietoviraston toimipaikkojen määräytymiseen sovellettaisiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettua lakia, jonka mukaan palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittumista koskevat päätökset tulee tehdä siten, että yhdenvertaisuus, kielelliset oikeudet ja muut perusoikeudet toteutuvat. On lisäksi huomioitava, että kyseisen säädös täydentää hallintolakia, jonka mukaan hyvään hallintoon ja sen mukaiseen palveluperiaatteeseen kuuluu, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Toimipaikkojen määrittäminen lainsäädännössä

Yksi vaihtoehto olisi arvioida uudelleen Digi- ja väestötietoviraston toimipaikkaverkoston maantieteellistä sijaintia lainsäädännössä. Tällöin nykyiset säästö- ja tuottavuustavoitteet huomioon ottaen oletettavaa olisi, että päätettäisiin harventaa nykyistä hyvin kattavaa toimipaikkaverkosta.

Toimipaikoista säätäminen lailla tai asetuksella ei kuitenkaan mahdollista toimipaikkaverkoston kehittymistä orgaanisesti palvelutarpeen mukaan eikä vastaa valtion palveluverkosta koskevaa strategiaa ja nykyisen palveluverkosta koskevan lainsäädännön pääperiaatetta.

5.1.2 Toimipaikkojen määräytymiseen liittyvien säännösten poistaminen lainsäädännöstä kokonaan

Toisena vaihtoehtona olisi kokonaan poistaa lainsäädännöstä säännökset viraston toimipaikoista. Useiden virastojen kohdalla toimipaikasta ei ole lainkaan säädetty. Tällaisia virastoja ovat esimerkiksi Patentti- ja rekisterihallitus, Valtiokonttori ja Liikenne- ja viestintävirasto.

Ottaen kuitenkin huomioon, että Digi- ja väestötietoviraston toimipaikoista on nykyisin tarkat säännökset lainsäädännössä, voidaan kuitenkin pitää selkeämpänä sitä, että lainsäädännössä säädetään, miten viraston toimipaikoista päätetään.

5.1.3 Hybridimalli, jossa osa toimipaikoista määritellään lainsäädännössä ja osa työjärjestyksessä

Kolmas mahdollisuus olisi säätää joistakin toimipaikoista jättäen muiden toimipaikkojen maantieteellisen sijainnin määrittelemisen viraston harkintaan. Kyseistä mallia on käytetty Tullin osalta, jossa on erityisiä perusteita sille, että tietyt toimipaikat on tarkkaan määritelty. Digi- ja väestötietoviraston osalta ei kuitenkaan ole tunnistettu perusteita sille, että toimipaikoista säädetäisiin tällaisen hybridimallin mukaisesti.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

2 § *Toimialue*. Lain 2 § muutettaisiin siten, että viraston toimipaikoista määrättäisiin jatkossa Digi- ja väestötietoviraston työjärjestyksessä. Sen sijaan pykälässä säilyisi maininta siitä, että viraston toimialueena on koko maa, ellei erikseen toisin säädetä.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisen yhteydessä kumottaisiin valtioneuvostolle säädetty valtuus säätää Digi- ja väestötietoviraston toimipaikoista asetuksella.

Tästä syystä 7 § valtioneuvoston asetuksessa Digi- ja väestötietovirastosta (53/2020) kumottaisiin.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2025.

10 Toimeenpano ja seuranta

Esityksen vuoksi Digi- ja väestötietovirastolle tulee tarpeelliseksi muuttaa työjärjestyksensä toimipaikkojen määrittämiseksi.

Digi- ja väestötietoviraston toimipaikkaverkoston kehittymistä seurataan valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen valtakunnallisen suunnitelman 2024-2027 toteuman seurannan yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen mukaan Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 2 § muutettaisiin siten, että Digi- ja väestötietoviraston toimipaikoista määrättäisiin jatkossa viraston työjärjestyksessä eikä niistä enää säädettäisi valtioneuvoston asetuksella. Esitys liittyy lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista. Kyseisessä laissa säädetään seikoista, jotka on otettava huomioon valtion palveluiden saatavuutta järjestettäessä ja valtion yksiköitä ja toimintoja sijoitettaessa. Lakia valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista sovellettaisiin jatkossa päätöksiin, jotka koskevat Digi- ja väestötietoviraston toimipaikkojen sijoittamista ja kyseisen lain säätämisen yhteydessä hallituksen esityksessä HE 62/2021 vp tehty arvio lain suhteesta perustuslakiin pätee myös esityksen kohteena olevassa tapauksessa.

Palveluiden saatavuuden järjestämisen tulee kattaa valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain mukaan teknologiariippumattomasti koko monikanavaisen palvelurakenteen, eli fyysisen palveluverkon lisäksi sähköiset palvelut ja esimerkiksi puhelinpalvelut. Valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelujen saatavuus vastaa eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen. Valtion palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten ja suunnitelmien tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa.

Kyseisen lain 2 §:ssä säädetään, että palvelut tulee järjestää perusoikeudet turvaavalla tavalla. Tavoitteena on painottaa velvollisuutta ottaa huomioon maan eri osissa olevien ihmisten tosiasialliset mahdollisuudet saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Perustuslakivaliokunta on korostanut huomion kiinnittämistä maan eri osissa olevien ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (PeVL 37/2006 vp s. 2–3).

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista ja sen tavoitteet liittyvät keskeisesti PL 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Palveluja järjestettäessä ei tehdä eroa sille, onko asiakkaana yksityinen kansalainen, yritys tai yhteisö. Hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti palvelut tulisi saavuttaa yhdenvertaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että ketään ei ilman hyväksyttävää perustetta aseteta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Samalla turvataan jokaisen oikeus asiassaan käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä siten kuin laissa erikseen säädetään (perustuslain 17 §). Hyvän hallinnon takeisiin kuuluu myös asioinnin tukeminen myös muilla kuin kansalliskielillä ja kotimaisilla saamen kielillä. Kyseisen lain tavoitteet, valtakunnallisen suunnittelun ja koordinaation lisääminen sekä kansanvaltaisen päätöksenteon vahvistaminen toimivaltapykälässä ovat omiaan edistämään yhdenvertaisuuden ja kielellisten oikeuksien edistämistä valtion toimipaikka- ja palvelurakennetta kehitettäessä.

Lisäksi perustuslaissa on muita säännöksiä, jotka on otettava yksiköitä ja palveluita sijoitettaessa ja palveluiden saatavuutta järjestettäessä huomioon. Perustuslain 21 §:ssä säädetään oi-

keusturvasta ja hyvän hallinnon takeista. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten HE 62/2021 vp perusteiden mukaan. Mainitut perustuslain säännökset ohjaavat valtion viranomaisten sijoittumiseen ja palveluiden saatavuuteen liittyvää päätöksentekoa ja suunnittelua.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain 5 §:ssä säädetään valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta. Tällainen toimivalta kuuluu pykälän 1 momentin mukaan asianomaiselle ministeriölle, jossa 2 momentin mukaan päätöksen tekee ministeri, jollei asiaa siirretä valtioneuvoston yleisistunnolle. Perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädetävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin tämän perustuslainkohdan mukaan säätää asetuksella. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II).

Valtion yksiköiden sijoituspaikasta ei perustuslain mukaan tarvitse säätää lailla. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa eli lailla tai asetuksella tehtäviksi. Niitä voidaan tehdä myös hallintopäätöksin (PevL 6/2002). Ministeriö voi siis tehdä sijoittamisesta päätöksen. Perustuslaki tai voimassa oleva lainsäätely ei aseta lailla säätämisen vaatimuksia viranomaisen toiminnan sijoittamista koskeville ratkaisuille silloin, kun sijoittamiskysymykseen ei liity viranomaisen tehtäviä tai toimivaltuuksia koskevia ratkaisuja.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 2 § muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan digi- ja väestötietovirastosta annetun lain (304/2019) 2 §
seuraavasti:

2 § Toimialue

Digi- ja väestötietoviraston toimialueena on koko maa, jollei erikseen toisin säädetä. Viraston toimipaikoista määrätään Digi- ja väestöviraston työjärjestyksessä.

Tämä laki tulee voimaan 1. päivänä tammikuuta 2025.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

dig- ja väestötietovirastosta annetun lain 2 § muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

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

2 §

Digi- ja väestötietoviraston toimialueena on koko maa, jollei erikseen toisin säädetä. *Viraston toimipaikoista määrätään Digi- ja väestötietoviraston työjärjestyksessä.*

Tämä laki tulee voimaan 1. päivänä tammi-kuuta 2025.

Valtioneuvoston asetus

Digi- ja väestötietovirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti
poistetaan 7§ Digi- ja väestötietovirastosta annetusta valtioneuvoston asetuksesta (53/2020).