

29.12.2023

EOAK/5001/2022

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja**

## **DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTON KÄSITTELYAJAT**

### **1 ASIAN VIREILLETULO**

Eduskunnan oikeusasiamiehelle saapui vuonna 2020 ja etenkin vuonna 2021 sekä edelleen vuonna 2022 lukuisia kanteluita, joissa oli kysymys Digi- ja väestötietoviraston (jälj. myös DVV) käsittelyajoista eräissä viraston tehtäväluokkiin väestötietopalvelut, notaari- ja oikeudelliset vahvistuspalvelut sekä tiedonhallinta ja viestintä kuuluviin asioissa. Myös vuonna 2023 saapui joitakin käsittelyaikoja koskevia kanteluita. Valtaosassa näistä kanteluista oli kysymys sukuselvitysten toimitusajoista (etenkin vuonna 2021), suuressa osassa myös muuttoilmoitusten käsittelyyn menneestä ajasta. Lisäksi kantelut kohdistuivat muun muassa seuraavien asioiden käsittelyaikoihin virastossa: nimen muuttaminen, ulkomailla solmitun avioliiton rekisteröiminen, ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröiminen, henkilötietojen korjaaminen, perukirjan osakastietojen vahvistaminen ja avioliiton esteiden tutkinta.

Pääsääntäisesti en ryhtynyt tutkimaan yksittäisiä kanteluita siltä osin, kuin niissä oli kysymys yksittäisen asian käsittelyn ohella tai ainoastaan Digi- ja väestötietoviraston yleisestä käsittelytilanteesta ja asioiden käsittelyn ruuhkaantumisesta virastossa. Sen sijaan otin Digi- ja väestötietoviraston käsittelyajat eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi. Oma aloitteeni ei kata viraston toimintaa holhous toimesta annetun lain mukaisena holhousviranomaisena. Oikeusasiamiehen kansliassa on erikseen ollut tukittavana edunvalvonta-asioiden käsittelyajat Digi- ja väestötietovirastossa. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on ratkaissut tuon, omana aloitteenaan tutkittavaksi ottaman asian 12.12.2022 ([EOAK/4661/2021](#)).

### **2 ASIAN SELVITTÄMINEN**

#### **2.1 Yleistä**

##### **2.1.1 Digi- ja väestötietoviraston selvityksistä kanteluasioissa**

Kanteluasiassa EOAK/5591/2020 pyysin Digi - ja väestötietovirastolta selvitystä ja lausuntoa paitsi kantelun perusteella sukuselvitysten käsittelyajoista, myös yleisemminkin Digi- ja väestötietoviraston Notaari- ja oikeudelliset vahvistuspalvelut sekä rekisteripalvelut - yksiköiden käsittelyajoista, julkisuudessa esillä olleiden muiden kuin holhousasioiden käsittelyn viivästyksistä ja niiden syistä.

Lisäksi pyysin laajempaa selvitystä Digi- ja väestötietoviraston käsittelyajoista kanteluasiassa EOAK/5768/2021 koskien muuttoilmoitusten käsittelyaikoja.

Digi- ja väestötietoviraston antamissa selvityksissä oli käsittelyaikoja pidentävinä tekijöinä useampien eri asiaryhmien kohdalla tuotu esiin ongelmat digitalisoinnissa ja sähköisissä palveluissa, asioiden käsittelyyn edelleen sisältyvän manuaalisen työn määrä ja resurssiongelmat. Esimerkiksi sukuselvitysten toimittamiseen oli vaikuttanut se, ettei Maisa-asiankäsittelyjärjestelmä ollut heti Digi- ja väestötietoviraston toiminnan aloittaessa käytössä. Myös uuden asiankäsittelyjärjestelmän ja toimintatapojen omaksuminen oli vaatinut aikaa. Lisäksi työvaiheet sukuselvityksiä toimitettaessa vievät enemmän aikaa kuin ennen. Muuttoilmoitusten käsittelyn osalta puolestaan esitettiin, että käsittelyprosessin digitalisointi ei ollut edennyt riittävän nopeasti, jotta Digi- ja väestötietoviraston toiminnan alkaessa suunnitellut resurssisäästöt olisivat realisoituneet. Ulkomaan kansalaisten rekisteröintien kohdalla käsittelyajat olivat puolestaan huomattavasti vaihdelleet yksiköiden välillä, koska asianhallintajärjestelmä puuttui, eikä valtakunnallista työjonoa ollut mahdollista toteuttaa.

Nimenmuutosasioissa ruuhkaantumisen taustalla oli erityisesti mainittu olevan sähköisen nimenmuutospalvelu Elsan keskeneräisyys ja todettu, ettei etu- ja sukunimilain valmistelun yhteydessä esitetty tavoite sujuvasta sähköisestä asiointista nimiasioissa ollut toteutunut.

Nimenmuutoshakemusten sähköisen käsittelyn oletettiin tuovan merkittäviä työaikasäästöjä, missä tilanteessa resursointi oli tehty. Yhteenvetona Digi- ja väestötietoviraston selvityksessä (asiassa EOAK/5591/2020) esitetään, että käsittelyajat olivat olleet monissa palveluissa pitkiä, ja että yleisesti suurimpana syynä oli käsittelyjärjestelmien keskeneräisyys, minkä vuoksi käsittelyprosessi on monissa asioissa edelleen kokonaan tai vähintään osittain manuaalinen.

Kanteluasioissa EOAK/3455/2022 ja EOAK/4065/2022, joissa oli kysymys suomalaisen äidin ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröinnistä, Digi- ja väestötietovirasto kertoi 12.8.2022 päivätyissä selvityksissään ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröintejä koskevien käsittelyaikojen pidentymisestä, ja että siihen olivat johtaneet erityisesti käsiteltävien asioiden lisääntynyt määrä ja ilmoituksia käsittelevien henkilöiden määrän vähentyminen. Selvityksen mukaan käsittelyjonojen tilanne johtui myös osittain edelleen viraston yhdistymisen aikana ja valtakunnallisen käsittelyjärjestelmän käyttöönotosta syntyneistä jonoista, joita ei tuolloisilla resursseilla ollut mahdollista purkaa.

## 2.1.2 Oman aloitteen käsittely

Pyysin perustuslain 68 §:n 1 momenttiin viitaten valtiovarainministeriötä ensinäkin antamaan lausunnon siitä, miten ministeriö katsoo Digi- ja väestötietoviraston suoriutuneen ja suoriutuvan lakisääteisistä tehtävistään erityisesti mitä tulee käsittelyaikoihin koskien sukuselvitysten toimittamista, muuttoilmoitusten käsittelyä, nimenmuutosasioita ja ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröintejä (etenkin ulkomailla solmitun avioliiton rekisteröiminen ja ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröiminen) sekä yleisemminkin viraston edellä tarkoitettuihin tehtäväluokkiin (väestötietopalvelut, notaari- ja oikeudelliset vahvistuspalvelut sekä tiedonhallinta ja viestintä) kuuluvissa asioissa. Lisäksi pyysin ministeriötä omalta osaltaan antamaan selvityksensä siitä, millä tavoin ministeriö itse on hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta vastuullisena tahona huolehtinut viraston toiminnan asianmukaisuudesta.

Ministeriö antoi 3.11.2022 päivätyn selvityksen ja lausunnon (VN/22983/2022).

Varasin Digi- ja väestötietovirastolle tilaisuuden lausua ministeriön lausunnosta ja esittää tarpeelliseksi katsomansa lisäselvitys käsittelyajoista kyseisissä asiaryhmissä.

Digi- ja väestötietovirasto antoi 13.3.2023 päivätyn lisäselvityksen (DVV/1103/2023).

Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

## 2.2 Valtiovarainministeriön lausunto ja selvitys

### 2.2.1 Valtiovarainministeriön näkemys Digi- ja väestötietoviraston suoriutumisesta lakisääteisten tehtäviensä suhteen yleisesti ja suoriutumisen ongelmiin johtaneista syistä

Digi- ja väestötietovirastolla on sen perustamisesta vuodesta 2020 lähtien ollut haasteita suoriutua asianmukaisesti erityisesti sen henkilöasiakkaille tarkoitettujen entisten maistraattipalvelujen tuotannosta. Käsittelyajat pidentyivät useiden palvelujen osalta erityisesti vuonna 2021 osin jo asiakkaiden oikeusturvaa uhanneella tavalla. Myös ministeriön ja DVV:n tulossopimuksessa asetetuista tulostavoitteista jäätiin. Tilanne on kuitenkin tehtyjen kehittämistoimien vuoksi menossa selvästi parempaan suuntaan: useiden palvelujen osalta käsittelyaikatavoitteet saavutetaan ja virasto arvioi pääsevänsä muissakin palveluissa asetettuihin tavoitteisiin vuoden 2022 loppuun mennessä.

Lausunnossaan ministeriö selvittää seuraavasti tilanteeseen johtaneita syitä yleisesti ja tarkastelee teetetyn ulkopuolisen arvioinnin johtopäätöksiä vuodelta 2021 sekä valtiovarainministeriön arviota tilanteesta lausuntoa annettaessa. Lisäksi tuodaan esiin viraston toiminnan taloudellista pohjaa ja asianmukaiseen suoriutumiseen valtiovarainministeriön vuosina 2021 ja 2022 esittämiä ja eduskunnan myöntämiä lisämäärärahoja.

## Käsittelyaikojen pidentymisen syyt

Käsittelyaikojen pidentyminen on johtunut pääosin uuden viraston syntymiseen liittyvistä rakenteellisista seikoista: uuden Väestörekisterikeskuksesta, yhdeksästä alueellisesta maistraatista ja niiden ohjaus- ja kehittämissyksiköstä muodostetun viraston valtakunnallisuus vaati valtakunnallista palvelumallia, käytännössä yhtä työjonoa, johon pääosin paperisina tulevat hakemukset ja niiden liitteet skannataan ja josta eri puolilla Suomea toimivat työntekijät ottavat asioita käsittelyyn. Tämä digitalisointikehityksen alkuvaiheessa tyypillinen ns. puolidigitaalinen toimintatapa on väliaikaisesti pidentänyt asioiden käsittelyyn kuluva aikaa, koska prosessiin on tullut uusia aikaa vieviä välivaiheita. Toisaalta asioiden käsittely on nyt yhdenmukaisempaa ja yhdenvertaisempaa kuin aiemmin eri maistraattien jonkin verran eriävien käytäntöjen aikana. Lisäksi valtakunnallinen toimintamalli mahdollistaa resurssien joustavamman käytön palveluiden kysynnän ja henkilöstön asiantuntemuksen mukaan.

Palvelutuotannon sujuvuuteen on osaltaan vaikuttanut myös henkilöstöön kohdistunut uusien asioiden omaksumisen tarve ja sen vaatima työaika: toisaalta virastouudistuksen uusien työkäytäntöjen omaksuminen ja toisaalta koronapandemia, jonka myötä entisten maistraattipalvelujen pääosin läsnäytötä tehneelle henkilöstölle piti heti uuden viraston käynnistyttyä mahdollistaa ja heidän myös ottaa haltuun täydellinen etätyö.

Käsittelyaikojen pidentymiseen on vaikuttanut myös useiden palvelujen kysynnän voimakas kasvu. Esimerkiksi sukuselvitysten kysyntä on väestön ikääntymisen vuoksi lisääntynyt voimakkaasti. Samoin on kasvanut nimenmuutospalvelujen kysyntä mm. uuden vuoden 2019 alussa voimaan tulleen nimilain vuoksi. Lisäksi muuttoilmoitusten määrä lisääntyy tasaisesti vuosittain ja ulkomailla tapahtuneita Suomen väestökirjanpitoon rekisteröitäviä elämäntapahtumia on kansainvälistymiskehityksen vuoksi aiempaa enemmän. Sinänsä entisten maistraattien palvelujen käsittelyajat olivat olleet jo alun perinkin usein melko pitkiä, koska asiointiprosessi on ollut liki kokonaan paperipohjainen. Osa palveluista on myös tyypillisesti sellaisia, että niiden käsittelyprosessi on asian luonteen vuoksi monivaiheinen ja vaatii mm. oikeusvarmuuden toteutumiseksi eri asioiden (esim. asiakirjojen oikeellisuuden) varmistamista ja digitalisaation jälkeenkkin manuaalista käsittely- ja arviointityötä.

## Arvio virastouudistuksesta

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan Digi- ja väestötietoviraston synnyttäminen on osin jo toteuttanut uudistukselle asetettuja tavoitteita, mutta pääosin mm. tuottavuuteen liittyvät tavoitteet saavutetaan vasta lähivuosina. Hallinnon keskittäminen yhteen virastoon on kuitenkin lisännyt tulosohjauksen osuvuutta mm. siksi, että toiminnan kokonaiskuva on aiempaa hallittavampi ja kehittämistoimien toteuttaminen virastossa on yhtenäisempää kuin erillisten virastojen aikana.

Virastouudistuksesta toteutettiin valtiovarainministeriön toimeksiannosta ulkoinen arviointi vuonna 2021. Arvioinnin mukaan virastojen yhdistymishanke toteutui pitkälti sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Valtakunnallinen organisaatio oli toiminnassa alusta alkaen, vaikka toiminnallisissa yksityiskohdissa oli vielä paljon kehitettävää. Arvioinnin mukaan erityisesti maistraateista siirtyneet henkilöt kokivat kuitenkin uudistuksen valmisteluvaiheen liian lyhyeksi toiminnallisten ja ICT-muutosten toteuttamiseen. Henkilöstön arvion mukaan valmistelussa oli keskitytty rakenteelliseen muutokseen ja periaatteisiin työprosessien tarkastelun kustannuksella, mistä kärsivät erityisesti henkilöpalveluiden töiden käytännön järjestelyt. Arvioinnin mukaan toiminnan yhtenäisyydessä ja sähköisissä järjestelmissä oli vielä vuonna 2021 kehitettävää. Vaikka kehittämistoimia on arvioinnin toteuttamisen jälkeen jo tehty ja laaja henkilöasiakkaiden palveluja digitalisoiva OIVA-kehittämishjelma on vuoden 2022 alussa käynnistetty, viraston toiminnan muutosvaihe on erityisesti henkilöasiakkaiden palvelujen osalta valtiovarainministeriön arvion mukaan edelleen meneillään, ja osa uudistuksen tavoitteista realisoituu vasta tulevaisuudessa, kun palvelujen digitalisaatio etenee.

Ylipäätään voinee todeta, että Digi- ja väestötietoviraston synnyttämiseen liittyvä kokonaisuus oli huomattavan kunnianhimoinen. Lisäksi viraston toiminnan alkuun osui merkittäviä toimintaympäristön muutoksia, jotka vaikuttivat uudistusten toimeenpanoon. Näistä palvelutarpeen kasvu on ollut osin ennakoitavissa, mutta esimerkiksi koronapandemia ja laaja etätyöhön siirtyminen eivät.

#### Uuden viraston taloudelliset voimavarat

Lausunnossa on kerrottu uuden viraston bruttomenoista ja -tuloista sekä seuraaville vuosille siirtyneistä määrärahoista. Lisäksi DVV:llä on toimintamenomomenttinsa ohella ollut käytössään merkittävästi erillisrahoitusta mm. hallitusohjelmaan liittyviin kehittämishankkeisiin sekä sähköisen tunnistautumisen kuluihin.

Lausunnon mukaan selvityksen aiheen kannalta keskeistä on se, että henkilöasiakkaiden palvelujen ruuhkien purkuun ja käsittelyaikojen lyhentämiseen DVV:lle myönnettiin valtiovarainministeriön esityksestä vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa 2 145 000 euroa (33,5 htv). Lisäksi kun nähtiin, että ruuhkien purkuun tarvitaan niiden mittaluokan vuoksi pidempi aika, valtiovarainministeriön esityksestä eduskunta myönsi virastolle kevään 2022 lisätalousarviossa 1,6 miljoonan euron lisämäärärahan (25 htv), jonka turvin virasto saa henkilöasiakaspalvelujensa käsittelyajat tavoitteiden mukaisiksi joulukuun 2022 tai viimeistään kesään 2023 mennessä.

Yhteenvetona valtiovarainministeriö toteaa, että sen mielestä Digi- ja väestötietovirastolla on nyt - myös ministeriön ponnistelujen ansiosta – riittävät taloudelliset resurssit ilman uusia lisämäärärahoja selviytyä lakisääteisistä tehtävistään asianmukaisella tavalla. Myös siirtyvän määrärahan koon ennuste vuodelle 2023 osoittaa, että viraston taloudellinen tilanne on hyvä.

2.2.2 Miten valtiovarainministeriö katsoo DVV:n suoriutuvan tehtävistään sukuselvitysten, muuttoilmoitusten, nimenmuutosasioiden sekä ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröintien osalta?

Valtiovarainministeriö katsoo, että DVV:llä on ollut erityisesti kesään 2022 asti haasteita suoriutua asianmukaisesti tässä selvitys- ja lausuntopyynnössä erityisesti mainituista tehtävistä. Käsittelyajat pidentyivät viraston perustamisen ja uuden valtakunnallisen puolidigitaalisen toimintamallin käyttöönoton jälkeen sekä palveluiden kysynnän kasvaessa vuoden 2021 aikana osin jo kansalaisten oikeusturvaa uhkaavalle tasolle.

Tilanne on kuitenkin nyt jäljempänä yksityiskohtaisemmin selostettujen toimien ansiosta menossa parempaan suuntaan. Osin käsittelyajat ovat jo tavoitteiden mukaisia tai jopa alittavat ne. Seuraavassa käsitellään eri palvelujen käsittelyaikojen keskiarvojen tilannetta nyt (lokakuu 2022, ajantasaiset tiedot löytyvät linkistä <https://dvv.fi/henkiloasiakkaiden-kasittelyajat>), sekä käsittelyaikojen kehitystä ja niiden tavoitteen mukaisuutta joko ministeriön ja DVV:n välisen tulossopimuksen mittarin tai viraston asettaman oman tavoitteen mukaan.

## Sukuselvitykset

Sukuselvitykset toimitetaan nyt (lokakuu 2022) keskimäärin 23 vrk (n. 3–3,5 vk) kuluessa tilauksesta. Vuodelle 2022 asetettu tavoite on 30 vrk. Vuonna 2021 käsittelyaika oli 30 vrk ja vuoden 2022 alkupuolella jonon kertymisen ja kuolleisuuden selkeän nousemisen vuoksi se oli joinakin viikkoina liki 2 kuukautta. Sukuselvitysten kysyntä on kuolleisuuden nousun vuoksi lisääntynyt vuonna 2022 25 prosenttia.

Sukuselvitystä ei voida tuottaa suoraan napin painalluksella väestötietojärjestelmästä kuin ainoastaan silloin, kun kuolleen henkilön sukuselvitys kattaa pelkästään tiedot 1.10.1999 alkaen, mikä on verraten harvoin. Useimmissa tapauksissa sukuselvitystä varten vainajan siviili-/väestörekisterin ja seurakunnan välisiä muuttotietoja sekä mahdollisesti väestötietojärjestelmästä puuttuvia avioliitto- ja lapsitietoja täydennetään manuaalisesti kokoamalla tiedot digitoiduista asiakirjoista. Tämä manuaalisen käsittelyn vaihe vaatii aina jonkin verran aikaa. Tämän vuoksi pääosassa sukuselvityksistä – ja sen vuoksi niiden keskimääräisissä käsittelyajoissa - ei ole vielä lähivuosiinakaan mahdollista päästä kokonaan väestötietojärjestelmästä digitaalisesti tuotettavan sukuselvityksen nopeaan käsittelyaikaan.

Valtiovarainministeriö katsoo, että DVV suoriutuu tehtävästään sukuselvitysten ja niiden käsittelyaikojen suhteen jopa asetettua tavoitetta paremmin ja uskoo, että tilanne pysyy jatkossakin hyvänä.

## Muuttoilmoitukset

Vaikka maistraateista ei ole saatavissa muuttoilmoitusten käsittelyaikatietoja, arvio on, että DVV:n aloitettua toimintansa käsittelyaika on hieman pidentynyt. Muuttoilmoitusten käsittelyaika on vuoden 2022 syksyllä 3 viikkoa. Aika alkaa muuttopäivästä. Vuoden 2021 ensimmäisellä puoliskolla käsittelyaika vaihteli 7–13 päivän välillä, keskiarvon ollessa noin 9,5 päivää. Vuoden 2021 toisella puoliskolla käsittelyaika on vaihdellut 7–22 päivän välillä. Vuoden 2022 alkupuoliskolla keskimääräinen käsittelyaika on ollut 12–17 päivää.

Muuttoilmoitusten käsittelyaikoihin liittyy jonkin verran vaihtelua muuttojen määrän vuodenaikoihin liittyvän kausivaihtelun vuoksi. Vaikka asiaan on varauduttu mm. henkilöresurssien siirtojen avulla, esimerkiksi juuri alkusyksystä (mm. opiskelijoiden muutot) käsittelyaika on jonkin verran pidempi kuin keväällä.

Muuttoilmoitusmenettelyihin liittyy oleellisesti myös kotikuntalain kokonaisuudistus, joka on viivästynyt. Uudistuksella voidaan vaikuttaa muuttoilmoitusten käsittelyn manuaalisen työn määrään merkittävästi. DVV onkin esittänyt, että kotikuntalain kokonaisuudistuksessa pyrittäisiin myös muuttoilmoitusmenettelyn sujuvoittamiseen luopumalla mm. tarpeettomista osoitelajeista sekä mahdollistamalla käsittelyn automatisointi aina, kun tosiasiallista virheen vaaraa ei ole.

Muuttoilmoitusten digitalisoinnin kehittäminen on ajoitettu alkavaksi OIVA-ohjelmassa v. 2023. Suurin osa kehittämisestä ajoittuu vuodelle 2024. Muuttoilmoituksiin liittyvä järjestelmäkehitykseen liittyvät suunnitelmat tarkentuvat kotikuntalain uudistuksen myötä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että DVV suoriutuu tehtävästään muuttoilmoitusten ja niiden käsittelyaikojen osalta tällä hetkellä kohtuullisesti ja uskoo, että vuonna 2023 käynnistyvien kehittämistoimien ja myös kotikuntalain uudistuksen myötä käsittelyajoissa saavutetaan lähivuosina aiempaa parempi tilanne.

## Nimenmuutokset

Nimenmuutosten käsittely alkoi ruuhkautua vähitellen uuden viraston aloittamisen jälkeen. Pahin ruuhka-aihe oli keväällä ja kesällä 2021, jolloin uuden hakemuksen käsittelyyn otossa kesti pahimmillaan jopa viisi kuukautta. Syitä ruuhkautumiseen on uuden viraston valtakunnallisen työjonon ja monivaiheisen puolidigitaalisen toimintatavan käyttöönoton lisäksi useita. Nimenmuutosten kysyntä on kasvanut nimilain tultua voimaan vuonna 2019. Uusi laki mahdollistaa aiempaa useammanlaisia muutoksia. Nimenmuutosten käsittely on myös entistä monivaiheisempaa, koska nimenmuutos muuttui uuden lain myötä ilmoitusasiasta hakemusasiaksi ja jokaiseen hakemukseen on annettava valituskelpoinen päätös.

Käsittelyajat ovat edellä kuvattujen eduskunnan vuonna 2021 ja vuonna 2022 myöntämien lisäresurssien myötä (nimiasioissa 6–8 lisä-htv:ta) vähitellen normalisoituneet. Lausuntoa annettaessa käsittelyaika sähköisesti vireille tulleissa nimenmuutoshakemuksissa on 6–10 viikkoa ja muissa nimenmuutoshakemuksissa 1–5 kuukautta. Käsittelyajan pituuteen vaikuttavat hakemusten tietojen puutteellisuus, puuttuvat liitteet (kuten virkatodistukset ja suostumukset), käsittelylaskun maksamisen nopeus sekä erityisesti uudissukunimien kohdalla nimilautakunnan lausunnon saanti. Digi- ja väestötietovirastossa lisäresurssien tehty ruuhkanpurku on aiheuttanut nimilautakunnassa ruuhkaa lausuntojen antamisessa. Tilanne on kuitenkin nyt helpottamassa. Edelleen kuitenkin iso osa hakemuksista vaatii nimilautakunnan lausuntoa. Digi- ja väestötietoviraston ja nimilautakunnan kesken onkin pyritty löytämään keinoja, joilla tilannetta voitaisiin parantaa. Asia on kuitenkin haastava, sillä vaatimus pyytää lausuntoa tietäntyyppisissä asioissa tulee etu- ja sukunimilain säännöksistä.

Nimenmuutospalvelun asioinnin ja asianhallinnan kokonaisvaltainen sähköistäminen - nyt jo käytössä olevan sähköisen vireillepanon lisäksi - toteutetaan OIVA-ohjelmassa vuosina 2022–2023. Tavoitteeksi on asetettu nimenmuutoshakemusten käsittely 2–4 viikossa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että DVV suoriutuu tehtävästään nimenmuutosten ja niiden käsittelyaikojen osalta tällä hetkellä kohtuullisesti ja uskoo, että käynnistyneiden kehittämistoimien myötä käsittelyajoissa saavutetaan jo ensi vuoden lopulla selvästi aiempaa parempi tilanne.

#### Ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröinti

Ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröinnit olivat jo ennen viraston syntymistä ruuhkautuneet erityisesti Uudellamaalla. Valtakunnallisesti käsittelyajat vaihtelivat yhdestä päivästä useisiin viikkoihin. Uuden viraston aloittaessa käsittelyajat nousivat useiden kuukausien ajan erityisesti uuden puolidigitaalisen, skannauksen uutena työvaiheena sisältävän toimintatavan vuoksi. Kansainvälisten rekisteröintien osalta virastolle on tullut myös uusia vaateita: mm. hallituksen Talent Boost –linjausten vuoksi (ulkomaalaisten erityisosaajien ja ylipäätään ulkomaalaisten työntekijöiden rekisteröinnin nopeuden vaatimus) sekä viimeisimpänä ukrainalaisten pakolaisten rekisteröinti. Lisäksi kansainvälisiin rekisteröinteihin liittyvien palvelujen kysyntä on lisääntynyt seuraavalla tavalla:

	2021 (kpl/viikko)	2022 (kpl/viikko)	Vuonna 2022 enemmän kpl/viikko
KV-elämäntapahtumat	165	240	75
Ulkomaalaisen rekisteröinti (pl. opiskelijat ja työntekijät)	221	340	120
Työntekijärekisteröinti	257	360	103

DVV:n kansainvälisten asioiden parissa työskenteleviltä henkilöiltä edellytetään erityisosaamista, kuten erilaisten ulkomaalaisten asiakirjojen käsittelyn hallintaa, minkä vuoksi priorisointia eri tehtävien kesken on virastossa voitu lyhyellä tähtämellä tehdä lähinnä asioita käsittelevien osalta sisäisesti. Tästä huolimatta DVV ottaa aina ensisijaisesti käsiteltäväkseen kiireelliset asiat kaikista asiaryhmistä, esimerkiksi ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien osalta mm. lasten passin saamiseksi tehtävät rekisteröinnit.

Viraston saamien lisämäärärahojen turvin on - kansainvälisten työntekijöiden rekisteröinnin huomattavan nopeuttamisen ohella - myös ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröintiin panostettu rekrytoimalla keväällä 2022 useita uusia asiantuntijoita. Työjono onkin saatu laskevalle uralle niin, että ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröinti kestää nyt (lokakuu 2022) 15 viikkoa (3,5 kk), kun se vielä aiemmin v. 2022 kesti 22 viikkoa. Lisäksi loppuvuonna tähän palveluun aiotaan kohdentaa vielä lisää resursseja.

Valtiovarainministeriö katsoo, että DVV suoriutuu tehtävästään ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröinnissä tällä hetkellä kohtuullisesti. Ministeriö myös uskoo, että OIVA-ohjelman ja muiden kehittämistoimien myötä myös ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien käsittelyajoissa saavutetaan muutamien vuosien kuluessa aiempaa selvästi parempi tilanne.

2.2.3 Millä tavoin ministeriö itse on hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta vastuullisena tahona huolehtinut viraston toiminnan asianmukaisuudesta

Valtiovarainministeriö on edellyttänyt toimia ja tukenut DVV:tä viraston käsittelyaikoja lyhentävien kehittämistoimien muotoilussa

Digi- ja väestötietovirasto on valtiovarainministeriön tukemana jo jonkin aikaa työskennellyt tiiviisti henkilöasiakkaiden asiointiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Viraston puolidigitaalisesta toimintatavasta pyritään nyt pääsemään kokonaan digitaaliseen toimintatapaan. Näin käsittelyajat saadaan lyhennettyä pysyvästi tavoitteen mukaisiksi, vaikka palvelujen kysyntä samalla esim. ikääntymiseen liittyvien palvelujen osalta jopa eksponentiaalisesti - kasvaa.

DVV onkin käynnistänyt valtiovarainministeriön tukemana vuoden 2022 alussa mittavan OIVA-kehittämishjelman (Kansalaisen oikeusturvan vahvistaminen digitalisaation keinoin v. 2022–2028). Tarkoituksena on digitalisoida DVV:n henkilöasioiden vireillepano, käsittely ja tiedoksianto. Suurimpia kehittämiskokonaisuuksia ovat perhe- ja perintöoikeudelliset sekä holhoustoimen palvelut. Ohjelman toteuttamisen myötä entisten maistraattipalveluiden käsittelyajat lyhenevät, asiakkaan asiointiin liittyvä vaiva vähenee ja palvelujen laatu kasvaa.

OIVA-ohjelmaan sisältyvien laajempien digitalisoinnin kehittämistoimien aloittamisen lisäksi DVV on valtiovarainministeriön kannustamana toteuttanut myös jo pienempiä asiointiprosessien kehittämistoimia ja lisäksi siirtänyt viraston sisällä henkilöresursseja väliaikaisesti haastavimmissa tilanteissa oleviin palveluihin. Resursointia on myös suunnattu asiakkaiden ennako-ohjaukseen, itsepalveluun ja muuhun sähköiseen asiointiin. Virasto on myös selkeyttänyt ja tehostanut viestintäänsä ja mm. uudistanut kotisivujaan tavoitteena parempi asiakaspalvelu.

Valtiovarainministeriö on esittänyt ja eduskunta on myöntänyt rahoitusta DVV:n henkilöasiakkaiden palvelujen ruuhkanpurkuun ja palvelujen kehittämistöimiin

Valtiovarainministeriö on pyrkinyt turvaamaan Digi- ja väestötietoviraston kyvyn suoriutua asianmukaisesti sen lakisääteisistä tehtävistä esittämällä virastolle lisärahoitusta asiakaspalveluruuhkien purkuun. Koska OIVA-ohjelmassa toteutetun digitalisoinnin vaikutus DVV:n käsittelyaikoihin näkyy vasta vähitellen, valtiovarainministeriö on esittänyt ja eduskunta myöntänyt DVV:lle lisärahoitusta väliaikaisiin lisähenkilöresursseihin sekä vuoden 2021 lisätalousarviossa (2,145 miljoonaa euroa = 33,5 htv) että kevään 2022 lisätalousarvioissa (1,6 miljoonaa euroa = 25 htv). Lisärahoitus käytetään loppuun vuoden 2023 puoliväliin mennessä. Lisäresursseilla on saatu aikaan tavoiteltu vaikutus: ruuhkautuneiden palvelujen käsittelyajat ovat lähteneet laskuun jo keväällä 2022 ja tulossopimuksessa asetetut käsittelyaikatavoitteet saavutetaan viraston mukaan vuoden 2022 lopulla.

Valtiovarainministeriö on myös esittänyt ja eduskunta hyväksynyt henkilöasiakaspalveluja digitalisoivaan OIVA-ohjelman rahoituksen vuosille 2022–2028 (kehyksen ulottuessa vuoteen 2026).

Valtiovarainministeriön on edistänyt kehittämistyön vaatimien lainsäädäntömuutosten valmistelua

OIVA-ohjelmassa toteutettava henkilöasiakkaiden palvelujen digitalisointi vaatii myös joidenkin palvelukokonaisuuksien osalta lainsäädäntömuutoksia. Valtiovarainministeriö on useaan otteeseen keskustellut niiden valmistelusta oikeusministeriön kanssa, joka vastaa mm. perhe- ja perintöoikeudellisten asioiden lainsäädännöstä. On sovittu, että kevään 2023 hallitusohjelmaneuvotteluihin oikeusministeriö valmistelee osaltaan ehdotuksen lainsäädäntötyön kokonaisuudesta, joka mahdollistaisi OIVA-ohjelman loppupuolelle ajoittuvien digitalisointikokonaisuuksien toteuttamisen mm. läheisen kuolemaan (mm. sukuselvityksiin) liittyen. Ohjelman alkupuolen kehittämistoimet voidaan toteuttaa ilman lainsäädäntömuutoksia.

Digi- ja väestötietovirasto on tehnyt valtiovarainministeriön toivoman eri palveluprosessien kehittämismahdollisuuksiin (digitalisointi mutta myös muu kehittäminen) liittyvän selvityksen tarvittavista lainsäädäntötoimista ja joidenkin asioiden osalta myös lainsäädännön tulkintojen kehittämisestä. Tämä selvitys on ollut pohjana myös oikeusministeriön kanssa käydyissä keskusteluissa ja se tarjoaa lähtökohdan lainsäädäntötyön suunnittelulle myös valtiovarainministeriön vastuulle kuuluvien lainsäädäntötoimien osalta.

Valtiovarainministeriä seuraa ja tukee DVV:n OIVA-digitalisointiohjelmaa ja lisähenkilöresursseilla tehtävää ruuhkanpurkua tiiviisti

Vuoden 2023 tulossopimukseen valtiovarainministeriö on asettamassa tavoitteen siitä, että DVV:n henkilöasiakkaiden palvelujen käsittelyajat pysyvät asianmukaisina – useiden palvelujen osalta tulossopimukseen kirjattavien tavoitteiden mukaan - ilman uusia lisäresursseja, koska OIVA-ohjelman tuottama palvelujen digitalisointi alkaa jo tehostaa asiointia. Palvelujen kysynnän jatkuva kasvu aiheuttaa kuitenkin sen, että asioiden käsittelyyn olevia pysyviä henkilötyövuosia ei voitane leikata asiankäsittelyn tuottavuuden (suorite/htv) kasvusta huolimatta.

Valtiovarainministeriö on Digi- ja väestötietoviraston käsittelyaikoihin liittyvien ongelmien tultua esiin vuonna 2021 alkupuolella tiivistänyt viraston ohjausta. Ministeriö seuraa jatkuvasti DVV:n henkilöasiakkaiden palveluihin liittyvää suoriutumista esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- asettamansa noin kuusi kertaa vuodessa kokoontuvan OIVA-ohjelman seurantaryhmän kautta, jonka toimintaan myös esimerkiksi oikeusministeriö (erityisesti tarvittavan lainsäädännön osalta) ja valtiovarainministeriön budjettiosasto (hallinnonalan tuottavuusrahojen irrottamisen osalta) osallistuvat.
- kuukausittaisissa tulosohjaustapaamisissa, joissa on jo vuonna 2022 alusta käyty yksityiskohtaisesti läpi eniten ruuhkautuneiden, tulossopimuksessa mainittujen palvelujen käsittelyaikojen kehitystä ja varmistettu virastolle osoitettujen lisäresurssien vaikuttavuus käsittelyaikojen välittömään lyhentymiseen. DVV tuottaa ministeriön pyynnöstä näihin tapaamisiin kuukausittaisen tulosraportin, jossa näkyy henkilöasiakkaiden palvelujen käsittelyaikojen kehitys ajallisesti ja suhteessa tavoitteeseen.
- VM:n ja DVV:n johdon tapaamisissa neljä kertaa vuodessa, jossa palvelujen käsittelyajat ovat mukana asialistalla.
- virallisissa tulosneuvottelutapaamisissa kaksi kertaa vuodessa, joissa myös asetetaan erityisesti seurattavien palvelujen käsittelyaikatavoitteet sekä
- DVV:n tilinpäätökseen liittyvän vuosikertomusraportoinnin ja siitä annetun VM:n tilinpäätöskannanoton sekä DVV:n puolivuotisraportoinnin ja sen käsittelyn avulla.

Lopuksi

Digi- ja väestötietoviraston toiminnan aloittamisesta on lausuntoa annettaessa kulunut lähes kolme vuotta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan uuden organisaation muutosvaihe on vielä osin meneillään ja erityisesti henkilöasiakkaiden palvelujen digitalisointi on vielä alussa. Osa virastouudistuksen tavoitteista realisoituu vasta tulevaisuudessa. Tilanne on valitettavasti johtanut asian lausunto- ja selvityspyynnössä mainittuihin viraston henkilöasiakkaiden käsittelyaikojen pidentymiseen.

Valtiovarainministeriö on kuitenkin puuttunut asiaan: väliaikaisia lisäresursseja on pystytty osoittamaan virastolle valtion talousarvioprosessissa ja lisäksi on kyetty edistämään palvelujen digitalisointia (OIVA-ohjelma vuosina 2022–2028), mikä saa käsittelyajat pysyvästi hallintaan palvelujen kysynnän kasvusta huolimatta. Lisäresurssien avulla ruuhkautuneiden palvelujen tilanne on saatu kohtuulliseksi: käsittelyajat laskuun, osin jo tavoitteiden mukaisiksi ja loputkin käsittelyajat saadaan viraston mukaan tavoitteiden mukaisiksi vuoden 2022 lopussa. Lisäksi useiden palvelujen osalta OIVA-ohjelmassa tehtävä digitalisaatio lyhentää käsittelyaikoja edelleen lähivuosien aikana. Valtiovarainministeriö tulee seuraamaan ja varmistamaan em. keinoja käyttäen tiivisti, että ruuhkautuneiden palvelujen käsittelyajoille asetetut tavoitteet saavutetaan, käsittelyaikatavoitteita edelleen lyhennetään ja kansalaisten oikeusturva ei enää vaarannu.

### 2.3 Digi- ja väestötietoviraston lisäselvitys omaan aloitteeseen

#### Sukuselvitysten käsittelyajat

Sukuselvitysten osalta virasto on pysynyt käsittelyaikatavoitteessa myös valtiovarainministeriön lausunnon antamisen jälkeenkin, ja tilanne on lausuntoajasta edelleen parantunut. Keskimääräinen käsittelyaika on selvitystä annettaessa noin 19 päivää. Viraston kotisivuille on merkitty hieman pidempi keskimääräinen käsittelyaika (4 viikkoa) koska postin kulussa voi olla viiveitä.

#### Ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröintien käsittelyajat

Digi- ja väestötietoviraston kansainvälisissä asioissa (ja sisältäen siis myös ulkomaiset elämäntapahtumat) ei ole toistaiseksi tapahtunut olennaista järjestelmäkehitystä, joka olisi mahdollistanut käsittelyajan suunnitelmallisen lyhentämisen. Kansainväliset asiat -ryhmien määräaikaiselle lisäresurssien käytölle olisi todennäköisesti tarvetta vielä senkin jälkeen, kun Ukrainan tilanne helpottaa.

Maaliskuun 2023 alussa ulkomaiset elämäntapahtumien keskimääräinen käsittelyaika oli 2,5 kuukautta.

#### Nimiasioiden käsittelyajat

Selvityksen mukaan yleisesti voidaan todeta, että nimiasioiden osalta nykytila ja ruuhkaan johtaneet syyt on jo kuvattu kattavasti valtiovarainministeriön vastauksessa.

Lähinnä selvennyksenä todetaan, että lausunnossa todettu ”Tavoitteeksi on asetettu nimenmuutoshakemusten käsittely 2–4 viikossa” on tarkoitettu kuvaamaan virastossa asian aktiiviseen käsittelyyn kuluvaan aikaan eikä esimerkiksi sitä aikaa, kun nimi odottaa esimerkiksi nimilautakunnan lausuntoa. Työjono on vakiintunut hieman yli 2500 nimihakemukseen jonossa.

Tulevaisuudennäkymien osalta selvityksessä todetaan, että Elsa -asiankäsittelyjärjestelmän kehitys ei vielä lähitulevaisuudessa täysin tule sähköistämään nimenmuutoshakemuksien käsittelemistä, vaikka pienempää teknistä kehitystä onkin tiedossa. Elsa-kehitys on ollut ennakoitua hitaampaa ja sen hankaluus on yllättänyt myös kehittäjät.

Maaliskuun alussa nimenmuutoshakemusten keskimääräiset käsittelyajat olivat seuraavat: sähköisesti vireille tulleissa nimenmuutoshakemuksissa noin 6–10 viikkoa ja muissa nimenmuutoshakemuksissa 2–5 kuukautta.

### Muuttoilmoitusten käsittelyajat

Valtiovarainministeriön vastauksessa on hyvin kuvattu muuttoilmoittamiseen liittyvät asiat. Jo hieman vanhahko muuttoilmoitusten käsittelyjärjestelmä tulee uudistaa, mutta tämän toteuttaminen on tarkoituksenmukaista toteuttaa siinä vaiheessa, kun uuden kotikuntalain sisältö on tiedossa. Digi- ja väestötietovirasto on pystynyt vuonna 2022 ja edelleen lisääntyvästi vuodelle 2023 lisäämään määräaikaisten käsittelijöiden määrää, mikä on tuonut helpotusta työjonojen käsittelyyn. Edelleen vuoden kulussa on kuitenkin yleensä kolme-neljä sellaista jaksoa, jolloin tulee antaa ylityömääräyksiä sesonkiaikoihin sekä käyttää muuta viraston sisältä saatavaa apua.

Maaliskuun alussa muuttoilmoitusten keskimääräinen käsittelyaika oli 10 päivää.

### Lopuksi

Viraston henkilöasiakaspalveluiden käsittelyajat keskimäärin lyhenivät vuoden 2022 aikana. Virasto lisäsi henkilöstöä henkilöasiakkaiden palveluihin sekä kehitti toimintayksiköiden ennakointikykyä sekä yksiköiden välistä yhteistoimintaa. Tämä näkyi joustavampana viraston sisäisenä ruuhka-apuna ennakoimattomissa kysyntäpiikeissä, kuten sukuselvitysten väliaikaisessa ruuhkautumisessa keväällä 2022. Tilannetta seurataan säännöllisesti ja tarvittaessa toimiin ryhdytään nopeasti, ettei tilanne ehdi huonontua.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

#### 3.1.1 Yleistä käsittelyajoista ja käsittelyn asianmukaisuudesta

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Säännöksen perusteluiden mukaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119).

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on järjestettävä siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointiin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Julkisia palveluja järjestettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen (HE 72/2002 vp, s. 57).

Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa (HE 72/2002 vp, s. 73). Lainsäädäntöä kehitettäessä on otettava huomioon, että hallinnon viivästyksset voivat johtua myös viranomaiskoneiston rakenteellisista ongelmista tai puutteellisista voimavaroista. Riittävien resurssien takaaminen hallintoviranomaiselle on tärkeää kohtuullisten käsittelyaikojen saavuttamiseksi. Tätä edellyttää myös perustuslain 22 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (HE 50/2013, vp, s. 14). Velvoite edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä, jotta yksilö voi käyttää ja nauttia perusoikeuksistaan. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttaminen edellyttää lainsäädäntötoimia ja rahoitusratkaisuja valtion talousarviopäätöksiin (Saraviita Ilkka: Perustuslaki 2000, s. 180).

Käsittelyaikoja koskevan yleisen sääntelyn perusteella ei ole esitettävissä yleisiä enimmäis- tai vähimmäiskäsittelyaikoja. Säännöksissä ei ole enemmälti oikeusohjeita sen varalle, kuinka käsittelyajan asianmukaisuutta tulee arvioida. Laillisuusvalvonnassa sitä arvioidaan tapauskohtaisesti asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Huomiota kiinnitetään muun muassa asian laajuuteen, vaikeuteen ja käsittelyn edellyttämien toimenpiteiden määrään sekä siihen, onko asian käsittelyssä sellaisia passiivisia ajanjaksoja, joiden aikana käsittely ei ole edennyt. Edelleen asian käsittelyn vaatimaan aikaan ja samalla käsittelyajan hyväksyttävyyteen saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys henkilön oikeusasemalle. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on henkilön jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi hallintolain esitöiden mukaan pyrkiä (HE 72/2002 vp, s. 75).

Käsittelyajan asianmukaisuutta arvioitaessa ei lähtökohtaisesti ole merkitystä jaottelulla sen suhteen, kuinka kauan asia sen vireille tulon jälkeen odottaa viranomaisessa käsittelyvuoroaan ja kuinka kauan se on konkreettisesti ollut käsittelyssä yksittäisellä virkamiehellä. Sen sijaan olennainen on kokonaiskäsittelyaika.

Laillisuusvalvontakäytännössä on monissa tapauksissa katsottu, ettei viranomaisen voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan tai esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädetyistä velvoitteistaan. Lähtökohtaisesti hyväksyttävänä syynä asioiden viipymiselle ei ole pidetty resurssien vähäisyyttä, vaan on todettu, että viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämällä sekä muilla käytettävissään olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena. Mainitut keinot eivät kuitenkaan aina välttämättä riitä, jolloin kysymys saattaa olla lainsäädännön viranomaisten toiminnalle asettamien vaatimusten ja viranomaisten käyttöön osoitettujen resurssien epäsuhdasta.

Mikäli laissa asetetut vaatimukset ovat viranomaisen käytettävissä oleviin resursseihin ja toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, kohdistetaan laillisuusvalvonta ensisijaisesti siihen tahoon, joka vastaa resursoinnista ja asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta. Mikäli riittäviä resursseja ei ole, lain noudattaminen saattaa käytännössä olla mahdotonta.

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että viranomaiset ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole valvoa eduskuntaa sen päättäessä valtion tulo- ja menoarviosta. Julkisten resurssien jako on poliittinen päätös, joka kuuluu eduskunnalle. Asianomaisen tulosohejaukavastuussa olevan ministeriön rooli on kuitenkin keskeinen. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa myös sitä, että viranomaisilla on tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa lakia ja täyttää velvollisuutensa. Tämä tuo myös voimavarakysymykset laillisuusvalvonnan piiriin. Erityisesti silloin, kun voimavarojen vähyyys vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen, ei laillisuusvalvonta voi ohittaa resursointiin liittyviä kysymyksiä.

Kunkin viranomaisen tehtävänä on osaltaan päätösvaltansa puitteissa varmistaa tehtäviensä asianmukaisen suorittamisen kannalta riittävät resurssit. Olennaista asiassa on siten laillisuusvalvonnan näkökulmasta tarkastella paitsi sitä, millaisiin päätäntävallassaan oleviin toimenpiteisiin viranomaisen on ryhtynyt, myös sitä, miten se muuten on pyrkinyt saamaan tilanteeseen parannusta siltä osin kuin asia ei ole viranomaisen omassa päätäntävallassa. Kyse on siitä, onko yksittäinen viranomaisen tehnyt sen, mitä siltä kohtuudella voidaan edellyttää (ks. esim. oikeusasiamies Petri Jääskeläisen päätös [EOAK/7233/2019](#)).

Laillisuusvalvontakäytännössä on myös arvioitu viranomaisten tietojärjestelmille niiden käyttöönotossa asetettuja vaatimuksia ja todettu, että järjestelmien käyttöönottoon keskeneräisenä liittyy yksilön perusoikeuksiin liittyviä riskejä. Käyttöönottoon liittyneiden ongelmien arviointien yhteydessä on toistuvasti ja vakiintuneesti todettu, että tietojärjestelmiin liittyvillä syillä ei voida perustella poikkeamista hyvän hallinnon ja oikeusturvan viranomaismenettelyille asettamista vaatimuksista (esim. AOA EOAK/4831/2020). Ulosoton Uljas-tietojärjestelmää koskevassa ratkaisussa ([Dnro:t 33/2/06 ja 34/2/06](#)) laillisuusvalvonnan kannalta keskeistä on todettu olevan sen, että järjestelmä ei käyttöönotettaessa täyttänyt asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen viranomaistoiminnan vaatimuksia. Poliisin automaattista kameravalvontajärjestelmää koskeneessa päätöksessä ([Dnr 2523/4/08](#)) on puolestaan todettu, että aikatauluihin liittyvät paineet uuden järjestelmän käyttöön ottamiselle voivat toisaalta osaltaan johtaa siihen, että järjestelmä otetaan käyttöön keskeneräisenä, ja sitä parannetaan ajan mittaan käytöstä saatujen kokemusten myötä. Ratkaisussa oikeusasiamies korosti, että aikataulusyillä ei voida oikeuttaa järjestelmän käyttöönottoa, jos siihen liittyy yksilön perusoikeuksien kannalta merkittäviä puutteita sekä totesi sen olevan tärkeää, että ilmenneisiin epäkohtiin myös tosiasiallisesti puututaan.

### 3.1.2 Digi- ja väestötietovirastoa koskeva sääntely

Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 1 §:n mukaan Digi- ja väestötietovirasto on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion hallintoviranomainen. Virasto edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, turvaa tietojen saatavuutta ja tarjoaa palveluja asiakkaiden elämäntapahtumiin.

Perustelujen mukaan 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. (HE 233/2018 vp, s. 29.)

Lain 3 §:n 1 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto hoitaa sille erikseen säädetyjä tehtäviä seuraavilla tehtävälajoilla: 2) tietovarantojen kehittäminen ja tietopalvelut ja 4) väestötietojen ylläpito, elämäntapahtumien vahvistaminen ja muut oikeusturvapalvelut.

Elämäntapahtumien vahvistamisella viitataan erityisesti nykyisiin maistraateilta siirtyviin tehtäviin henkilön elinkaaren erilaisissa vaiheissa. Tällaisia ovat esimerkiksi nimiä koskevat asiat, perheen perustaminen ja muuttaminen. Tehtävistä säädetään erityislainsäädännössä. Elämäntapahtumien vahvistamisella viitattaisiin siihen, että kyseiset tehtävät edellyttävät lähtökohtaisesti viranomaisen tekemää hallintopäätöstä, jonka nojalla tieto kyseisestä tapahtumasta voidaan tallentaa väestötietojärjestelmään. (HE 233/2018 vp, s. 31.)

### 3.1.3 Väestötietojen ylläpito ja tietojen rekisteröiminen

Väestötietojärjestelmä on väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun 3 §:n 1 momentin mukaan yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää tässä laissa säädetty tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista.

Säännöksessä käytetyllä termillä yleinen on painotettu sitä, että väestötietojärjestelmä on yleiskäyttöinen ja -hyödyllinen julkishallinnon tietojärjestelmä, jota pidetään lähtökohtaisesti koko yhteiskunnan tietohuollon tarpeita varten. Perusrekistereiden sisältämiin tietoihin liitetään yleensä jonkin tasoinen julkinen luotettavuus tai muu vastaava laissa säädetty tietojen luotettavuutta korostava tai sen takaava seikka. (HE 89/2008 vp, s. 64)

Perusrekistereille on lisäksi ominaista se, että niistä on säädetty laissa tai asetuksessa ja että niiden tiedoilla on henkilötietolain 9 §:n 2 momentissa säädetyn yleisen virheettömyysvaatimuksen lisäksi niin sanottu julkinen luotettavuus. Tämä tarkoittaa sitä, että tiedot katsotaan lähtökohtaisesti eheiksi eli luotettaviksi ja ajantasaisiksi, jollei asiasta esitetä vastanäyttöä. Julkisesta luotettavuudesta johtuen perusrekisteritietojen perusteella tai niihin tukeutuen voidaan tehdä muun muassa henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia viranomaisratkaisuja. (HE 89/2008 vp, s. 29–30)

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmää pidetään yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi.

Yhteiskunnan jäsenille kuuluvilla oikeuksilla ja velvollisuuksilla tarkoitettaisiin säännöksessä ensisijaisesti perustuslain mukaisia perusoikeuksia, mutta myös niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka ovat johdettavissa muusta lainsäädännöstä tai sen vakiintuneesta tulkintakäytännöstä. Vaikka säännöksessä ei sitä erikseen mainitakaan, käytettäisiin väestötietojärjestelmän henkilötietoja myös henkilön yksilöintiin ja tunnistamiseen sekä hänen henkilö- ja perheoikeudellisen aseman ja toimintakelpoisuuden selvittämiseen. (HE 89/2008 vp, s. 66.)

Lain 7 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan tässä laissa säädetty tiedot seuraavista rekisteröinnin kohteista: 1) Suomen kansalaiset; 2) ulkomaan kansalaiset, jos jäljempänä tässä laissa säädetty rekisteröinnin edellytykset täyttyvät.

Ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä säädetään lain 9 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan ulkomaan kansalaista koskevat tiedot talletetaan väestötietojärjestelmään, jos hänellä on Suomessa kotikuntalain mukaan määräytynyt kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Muuta ulkomaan kansalaista koskevat tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa.

Lain 13 §:ssä säädetään henkilöstä järjestelmään tallennettavista tiedoista. Sen 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevasta henkilöstä muun muassa seuraavat tiedot: 1) täydellinen nimi; 2) henkilötunnus sekä tekninen tunnistetieto ja sähköinen asiointitunnus; 3) kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, tilapäinen asuinpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöstä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan; 4) vanhempien täydelliset nimet ja henkilötunnukset; 5) siviilisääty sekä tieto avioliiton solmimisesta ja purkautumisesta tai parisuhteen rekisteröinnistä, rekisteröidyn parisuhteen purkautumisesta ja rekisteröidyn parisuhteen muuttamisesta avioliitoksi; 6) aviopuolison tai rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen täydellinen nimi ja henkilötunnus; 7) lasten täydelliset nimet ja henkilötunnukset; 8) lapsen ja vanhemman perheoikeudellista asemaa koskevat tiedot; 9) lapsen huoltoa ja sen sisältöä koskevat tiedot; 10) vahvistettua adoptiota koskevat tiedot; 12) lapsen huostaanottoa koskevat tiedot; 13) syntymäkotikunta tai -paikka ja syntymävaltio; 14) kansalaisuus; 15) transseksuaalin sukupuolen vahvistamista koskeva tieto; 16) kuolinaikaa tai kuolleeksi julistamisaikaa koskeva tieto.

Edelleen kyseisen lain 25 §:n 1 momentin mukaan tämän lain 23 §:ssä tarkoitetuilla viranomaisilla sekä 24 §:ssä tarkoitetuilla henkilöillä, yrityksillä ja yhteisöillä on velvollisuus ilmoittaa tiedot väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjälle välittömästi sen jälkeen, kun tiedoissa on todettu lisäys-, muutos- tai korjaustarve taikka rekisterinpitäjä on esittänyt lisätieto- tai selvityspyynnön.

Lain 24 §:n 1 momentin 1–4 kohtien mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa ja muuta käsittelyä varten seuraavasti:

- 1) väestötietojärjestelmään rekisteröidyltä henkilöltä pyynnöstä lisätietoja ja muita tarpeellisia selvityksiä 13–17 §:ssä tarkoitetuista henkilöä itseään ja hänen huollettavanaan olevaa lasta koskevista tiedoista;
- 2) ulkomailla oleskelevalta Suomen kansalaiselta tiedot niistä hänen ulkomailla oleskelunsa aikana tapahtuneista lisäyksistä, muutoksista ja korjauksista, jotka koskevat tämän lain mukaan hänestä väestötietojärjestelmään talletettavia tietoja;
- 3) äidiltä tai siltä, jonka hoidossa lapsi on, tieto elävänä syntyneestä lapsesta, jos tietoa lapsen syntymästä ei ole toimitettu terveydenhuollon toimintayksikölle tai ammattihenkilölle;
- 4) lapsen vanhemmilta tai huoltajalta tiedot lapsen nimestä ja äidinkielestä kolmen kuukauden kuluessa lapsen syntymästä.

Lain 25 §:n perustelujen mukaan tiedonsaantioikeudella ja sitä täydentävällä ilmoitusvelvollisuudella tuettaisiin osaltaan väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen ajantasaisuuden ja luotettavuuden korkean tason ylläpitämistä ja säilyttämistä. (HE89/2008 vp, s. 90)

Menettelystä tietoja tallettaessa säädetään lain 75 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan ennen tietojen tallettamista väestötietojärjestelmään rekisterinpitäjän on varmistuttava tietojen ilmoittajasta, tämän oikeudesta ilmoituksen tekemiseen ja ilmoituksen muusta luotettavuudesta. Rekisterinpitäjän on talletettava tiedot väestötietojärjestelmään ilman aiheetonta viivytystä.

Perusteluissa todetun mukaan pääsääntöisesti järjestelmän tietojen ylläpidon tulisi tapahtua reaaliaikaisesti. Koska tämä ei kuitenkaan ole käytännössä aina mahdollista, tulisi tiedot tallettaa väestötietojärjestelmään viimeistään sellaisessa säännöllisessä järjestelmän ylläpitoajossa, joka tapahtuisi välittömästi sen jälkeen, kun tiedot olisivat saapuneet järjestelmän ylläpitorajapintaan. (HE 89/2008 vp, s. 91 koskien lain 26 §:n 2 momenttia, joka siirrettiin lainmuutoksella 2016/670 lain 75 §:n 1 momentiksi, HE 78/2021 vp, s. 29.)

Lain 47 §:n 1 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto vastaa väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamisesta sekä sellaisten yleisesti tarpeellisten tietopalveluiden tuottamisesta, jotka mahdollistavat väestötietojärjestelmän tietojen hyödyntämisen tämän lain mukaisesti.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan lapsi on rekisteröitävä heti syntymänsä jälkeen ja hänellä on syntymästään lähtien oikeus nimeen ja kansalaisuuteen sekä mikäli mahdollista, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat näiden oikeuksien toteuttamisen kansallisen lainsäädäntönsä ja asiaankuuluviissa kansainvälisissä asiakirjoissa määriteltyjen velvoitteidensa mukaisesti etenkin silloin, kun lapsi muuten olisi kansalaisuudeton.

#### 3.1.4 Elämäntapahtumien vahvistaminen, erityislainsäädäntö

Kotikuntalain 1 §:n 2 momentin mukaan tämän lain mukaan määräytynyt kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka sekä ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunta merkitään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa tarkoitettuun väestötietojärjestelmään. Väestötietojärjestelmään merkitään myös henkilön ilmoittama tilapäinen asuinpaikka.

Muuttajan ilmoitusvelvollisuudesta säädetään kotikuntalain 7 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan, kun joku muuttaa kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa, hänen on aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä ilmoitettava siitä Digi- ja väestötietovirastolle. Säännöksen 3 momentin mukaan henkilön on ilmoitettava myös tilapäinen asuinpaikkansa Digi- ja väestötietovirastolle, jos asuminen kestää yli kolme kuukautta.

Lain 7 c §:n mukaan muutto- ja maastamuuttoilmoitus voidaan jättää myös muulle viranomaiselle tai yhteisölle kuin Digi- ja väestötietovirastolle, jos siitä on sovittu viranomaisen tai yhteisön kanssa.

Kotikuntalain 9 §:n 1 momentin mukaan, kun 7 a §:ssä tarkoitettu ilmoitus (muutto- tai maastamuuttoilmoitus) on tullut Digi- ja väestötietovirastolle, sen on ilman aiheetonta viivytystä ilmoituksen vastaanottamisesta tehtävä väestötietojärjestelmään ilmoituksen mukainen merkintä kotikunnasta ja siellä olevasta asuinpaikasta, tilapäisestä asuinpaikasta taikka merkittävä Suomen kansalaiselle väestökirjanpitokunta ulkomaille tapahtuneen vakinaisen muuton perusteella. Säännöksen 3 momentin mukaan, jos Digi- ja väestötietovirastolla on syytä epäillä 1 tai 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ilmoitettuja tietoja ilmeisen virheellisiksi taikka jos ilmoitus on puutteellinen tai muuten sellainen, ettei sen perusteella voi tehdä luotettavaa merkintää, Digi- ja väestötietoviraston on tarvittaessa pyydettävä lisäselvitystä ilman aiheetonta viivytystä ilmoituksen saapumisesta.

Säännöksen perusteluissa (HE 78/2016 vp, s. 22) todettiin, että tuolloin voimassaolleen säännöksen mukaan maistraatin oli tehtävä merkintä kolmen arkipäivän kuluessa. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että säännös muutetaan vastaamaan väestötietolaissa säädettyä, eli merkinnän tekemistä ”ilman aiheetonta viivytystä”. Perustelujen mukaan säännöksellä ei ole tarkoitus pidentää olennaisesti aikaa, jonka kuluessa merkintä on tehtävä, mutta samalla kun säännös yhtenäistetään väestötietolain säännöksen kanssa, mahdollistetaan maistraatin hieman aiempaa joustavampi mahdollisuus käsitellä ilmoituksia esimerkiksi ilmoitusten ruuhkaantumistilanteissa. Hallituksen esityksestä annetussa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 12/2016 vp, s. 5) todettiin, että ehdotetussa säännöksessä ei siis enää olisi ehdotonta määräaika merkinnän tekemiseen ja että muuttoilmoitusten käsittely maistraateissa pyritään hoitamaan valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan mahdollisimman nopeasti muuttoilmoituksen saapumisesta. Edelleen mietinnössä todetaan, että määräajan joustavoittaminen mahdollistaa ruuhkaantuneinkin aikoina ilmoitusten huolellisen käsittelyn, mutta että ehdotettu muotoilu kuitenkin osoittaa muuttoilmoitusten käsittelyn joutuisuuden vaatimuksen.

Kotikuntalain 11 §:ssä säädetään kotikuntamerkintää koskevasta hallintopäätöksestä. Säännöksen mukaan Digi- ja väestötietoviraston on säännöksen tarkoittamissa tilanteissa ilman aiheetonta viivytystä tehtävä kirjallinen päätös ja ilmoitettava asianomaiselle ratkaisustaan ja mahdollisuudesta hakea siihen oikaisua.

Etu- ja sukunimeä koskevat asiat ratkaisee etu- ja sukunimilain 21 §:n 1 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto. Säännöksen 3 momentin mukaan erityisenä asiantuntijaviranomaisena lain soveltamista koskevissa kysymyksissä toimii nimilautakunta, jonka oikeusministeriö asettaa.

Mainitun lain 25 §:n mukaan, jollei nimiasia koske etu- tai sukunimeä, jonka voi saada 22–24 §:n perusteella ilmoitusmenettelyssä, Digi- ja väestötietovirastolle voidaan tehdä etu- tai sukunimen muuttamista koskeva hakemus.

Nimiasian ratkaisemisesta säädetään lain 31 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan hakemukseen perustuva nimiasia sekä sellainen nimeä koskeva ilmoitus, jota ei voida hyväksyä, ratkaistaan Digi- ja väestötietoviraston päätöksellä. Jollei hakemuksesta ole tehty muistutusta, hyväksytty nimi on merkittävä viipymättä väestötietojärjestelmään.

### 3.1.5 Laillisuusvalvojan kannanottoja Digi- ja väestötietoviraston käsittelyajoista

Sukuselvitysten ja virkatodistusten käsittelyaikaa koskevassa ratkaisussani 3.6.2021 (EOAK/1932/2020) totesin, että resurssipula ei ole hyväksyttävä syy käsittelyn viivästykselle ja katsoin, ettei Digi- ja väestötietoviraston menettely ollut täyttänyt vaatimusta hallintoasian viivytyksettömästä käsittelystä. Kantelussa tarkoitettuna aikana sukuselvitysten käsittelyaika oli ollut kuusi viikkoa ja pidentynyt ajoittain jopa kahdeksaan viikkoon. Sukuselvitysten toimittamisen aikaa koski myös asia [EOAK/5591/2020](#). Myös siinä katsoin (päätös 30.8.2021), ettei Digi- ja väestötietoviraston menettely ollut täyttänyt vaatimusta hallintoasian viivytyksettömästä käsittelystä. Sukuselvitysten ja virkatodistusten toimittaminen oli kestänyt jopa 10 viikkoa. Ratkaisussa totesin, että sukuselvitysten puuttuminen hidasti ja vaikeutti kuolinpesän selvittämistä verotuksen toimittamisen vaatimassa lyhyessä määräajassa. Tilanne oli vainajan omaisten kannalta vaikea ja aiheutti ylimääräistä työtä ja mahdollisesti myös vaikutuksia kuolinpesän osakkaiden talouteen. Ratkaisussa korostin, että käsittelyajan tulisi olla sellainen, että perunkirjoitukselle säädetty määräaika voidaan noudattaa. Totesin, että myös viranomaisen korvausvastuu viivästyksen aiheuttamasta taloudellisesta menetyksestä voi tulla kysymykseen.

Asiassa EOAK/7660/2020 oli puolestaan kysymys käsittelyajasta perukirjan osakasluettelon vahvistamisessa. Tapauksessa hakemus oli ollut työjonossa odottamassa käsittelyn alkua noin 10 viikon ajan. Viraston sisäinen tavoiteaika perukirjan osakasluettelon vahvistamista koskevan hakemuksen käsittelyyn ottamiselle oli neljä viikkoa. Menettely ei täyttänyt vaatimusta hallintoasian viivytyksettömästä käsittelystä.

Sukunimen muuttamista koskevassa ratkaisussani 1.9.2022 ([EOAK/4651/2021](#)) katsoin, ettei asiaa ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä, kun asian käsittely oli Digi- ja väestötietovirastossa kestänyt yhdeksän kuukautta. Asian käsittely oli marras – huhtikuun välisenä ajanjaksona viipynyt ennen kuin hakemus oli otettu käsittelyyn ja toimitettu nimilautakunnalle.

Ratkaisussani 2.9.2022 (EOAK/7959/2021) oli puolestaan kysymys asiasta, jossa ulkomailla solmitun avioliiton rekisteröiminen oli Digi- ja väestötietovirastossa kestänyt yli viisi kuukautta. Kysymys oli lopputulokseltaan selvästä asiasta, jossa ei ollut ollut tarvetta hakemuksen täydentämiselle tai muille välitoimille. Pidin käsittelyaikaa pitkänä ja katsoin, ettei asiaa ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä.

Käsittelyaikaa arvioidessani kiinnitin huomiota myös siihen, että käsittelyaika Digi- ja väestötietovirastossa oli käytännössä voinut viivästyttää myös kantelijan puolison oleskelulupahakemuksen vireille saattamista Maahanmuuttovirastossa. Asiassa ei kuitenkaan ilmennyt, oliko puoliso hakenut perhesiteen perusteella oleskelulupaa ja oliko tämä hakemus ollut Maahanmuuttovirastossa vireillä ennen kuin Digi- ja väestötietovirasto oli ratkaissut kantelussa tarkoitettun asian.

Ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröimisestä väestötietojärjestelmään oli kysymys asioissa EOAK/3455/2022 ja EOAK/4065/2022, jotka vastikään ratkaisin (15.12.2023). Ratkaisuni viimeksi mainitussa asiassa julkaistaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Kummassakin asiassa suomalaisen äidin ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröiminen oli kestänyt yli 18 viikkoa. Katsoin, ettei asioita ollut Digi- ja väestötietovirastossa käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. Ratkaisujen mukaan, kun lapsi on saanut syntyessään Suomen kansalaisuuden, hänellä on tähän kansalaisuuteensa perustuvien oikeuksiensa toteuttamiseksi ja turvaamiseksi oikeus saada kansalaisuutensa rekisteröidyksi Suomen väestötietojärjestelmään. Edelleen totesin, että ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröimisessä väestötietojärjestelmään on jo sellaisenaan kysymys asiasta, jossa viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutuminen on lapsen edun ja hänen oikeusturvansa toteutumisen kannalta keskeistä. Tähän nähden pidin yli 18 viikon käsittelyaikaa aivan liian pitkänä ja viivästystä asioiden käsittelyssä siten olennaisena.

### 3.2 Kannanotto

Digi- ja väestötietoviraston tehtävänä on muun muassa eri elämäntapahtumien vahvistaminen ja väestötietojen ylläpito. Elämäntapahtumien vahvistamisella ja niiden väestötietojärjestelmään rekisteröimisellä on usein varsin keskeinen merkitys henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja siten viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutuminen niin kyseisen elämäntapahtuman vahvistamisen edellyttämän hallintopäätöksen tekemisessä kuin myös kyseisen tiedon väestötietojärjestelmään tallentamisessa on yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta varsin merkittävässä asemassa. Paitsi yksittäisen henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta arvioiden, käsittelyn viivytyksettömyys on tässä tärkeää myös yleisemmin yhtenä maamme perusrekisterinä toimivan rekisterin, väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuuden ja luotettavuuden takaamiseksi.

Digi- ja väestötietovirastolta voi myös tilata muun muassa sukuselvityksiä. Sukuselvitys tarvitaan yleisimmin perunkirjoitusta varten vainajan perillisten selvittämiseksi. Perunkirjoitus on perintökaaren 20 luvun 1 §:n mukaan toimitettava kolmen kuukauden kuluessa kuolemantapauksesta, jollei sen toimittamiseen ole myönnetty lisäaikaa.

Tässä omassa aloitteessani olen keskittynyt lähinnä niiden Digi- ja väestötietoviraston tehtävien ja tehtäväalueiden tarkasteluun, jotka nousivat etenkin oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden tiimoilta esiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö tässä päätöksessäni esiin tuomiani näkökohtia olisi otettava huomioon myös laajemmin erityisesti Digi- ja väestötietoviraston henkilöasiakkaiden palveluissa.

Perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n lähtökohtien nojalla asiat tulee käsitellä Digi- ja väestötietovirastossa ilman aiheetonta viivytystä. Tämän lähtökohdan mukainen erityissäännös sisältyy väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun 75 §:ään, jonka mukaan rekisterinpitäjän on talletettava tiedot väestötietojärjestelmään ilman aiheetonta viivytystä. Myös nyt käsiteltäviä tehtäväalueita koskevassa erityislainsäädännössä on käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevia säännöksiä. Tällaisia on muun muassa kotikuntalain 9 §:ssä, jonka mukaan Digi- ja väestötietoviraston on ilman aiheetonta viivytystä ilmoituksen vastaanottamisesta tehtävä väestötietojärjestelmään säännöksessä tarkoitettu merkintä, ja jonka mukaan tarvittava lisäselvitys on pyydetävä ilman aiheetonta viivytystä ilmoituksen saapumisesta. Lisäksi kotikuntamerkintää koskeva hallintopäätös on kotikuntalain 11 §:n mukaan tehtävä ilman aiheetonta viivytystä. Etu- ja sukunimilaki 31 §:ssä säädetään puolestaan, että hyväksyty nimi on merkittävä viipymättä väestötietojärjestelmään.

Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa on myös tietojen ilmoitusvelvollisia koskeva säännös, 25 §, jonka mukaan säännöksessä tarkoitettu ilmoitus on tehtävä väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjälle välittömästi sen jälkeen, kun tiedoissa on todettu lisäys-, muutos- tai korjaustarve. Perusteluissa on säännöksen kohdalla tuotu esiin väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen ajantasaisuuden ja luotettavuuden korkean tason ylläpitäminen ja säilyttäminen.

Laki Digi- ja väestötietoviraston perustamisesta tuli voimaan 1.1.2020. Lailla yhdistettiin Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävät yhteen virastoon. Virastojen yhdistämishankkeen loppuraportin (Valtiovarainministeriön julkaisu – [2021:34](#)) kokoavassa arvioissa esitetään uuden viraston muodostumisen osalta, että toiminnan käynnistyessä oli vielä paljon suunnittelua ja kehitettävää jäljellä toiminnallisissa yksityiskohdissa, mutta että valtakunnallinen organisaatio oli toiminnassa alusta alkaen tavoitteiden mukaisesti. Raportin mukaan valtakunnallisiin prosesseihin siirtyminen ja osittain manuaaliset siirtymävaiheen työvaiheet olivat alentaneet toiminnan tehokkuutta. Monelta osin muutos oli vielä meneillään. Prosesseissa oli vielä merkittäviä kehityskohteita, ja tämä koski sekä toimintaprosesseja että niitä tukevia ICT-järjestelmiä. Etenkin entisten maistraattien palvelukokonaisuuksissa oli esiintynyt tästä johtuen haasteita, jotka olivat näkyneet asiakkaille saakka muun muassa hidastuneina käsittelyaikoina.

Valtiovarainministeriön tässä asiassa antamassa lausunnossa esitetyn mukaan Digi- ja väestötietovirastolla on sen perustamisesta lähtien ollut haasteita suoriutua asianmukaisesti erityisesti sen henkilöasiakkaille tarkoitettujen entisten maistraattipalvelujen tuotannosta.

Valtiovarainministeriön lausunnon perusteella käsittelyaikojen pidentyminen on johtunut pääosin uuden viraston syntyminen liittyvistä rakenteellisista seikoista. Erityisesti näistä nousee lausunnossa esiin viraston puolidigitaalinen toimintatapa, ja sen käsittelyprosesseihin mukanaan tuomat aikaa vievät välivaiheet. Osaltaan palvelutuotannon sujuvuuteen on vaikuttanut myös uusien asioiden omaksumisen tarve ja sen vaatima työaika, kuin myös koronapandemia. Useiden palveluiden kysyntä oli myös voimakkaasti kasvanut.

Digi- ja väestötietoviraston käsittelyaikakanteluihin antamien selvitysten ja tähän asiaan antaman lisäselvityksen perusteella kuin myös valtiovarainministeriön lausunnossa esitetyn valossa merkittävänä syynä käsittelyaikojen pitenemiseen ovat olleet digitalisointiin liittyneet syyt, kuten puolidigitaalinen toimintatapa, ja eri käsittelyjärjestelmien keskeneräisyys. Myös edellä mainitun vuonna 2021 toteutetun ulkoisen arvioinnin ja sen loppuraportin päätelmät ovat samansuuntaiset. Tässä en voi olla viittaamatta edunvalvonta-asioiden käsittelyaikoja koskevassa oikeusasiamies Petri Jääskeläisen ratkaisussa 12.12.2022 (EOAK/4661/2021) esitettyyn. Ratkaisussa todetaan, että käsittelyaikojen pitkittymisen taustalla on ollut siirtyminen kohti täysin digitaalista käsittelyympäristöä, ja olevan paradoksaalista, että Digi- ja väestötietovirasto, jonka tehtävänä on edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, on itse kompuroinut holhoustoimen palveluiden digitalisaatiossa.

Digi- ja väestötietovirastosta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 233/2018 vp) perusteluissa todetaan vaikutusten arviointia koskevan jakson kohdassa 3.2.1 (Vaikutukset asiakkaisiin) muun muassa seuraavaa (s. 22):

- ”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 asiakaslähtoisemmälle, vaikuttavammalle ja yhdenmukaisemmalle toimeenpanolle.”

- ”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.”

- ”Digitalisaatio tulee tehostamaan palvelujen tuottamista asiakkaille ja vapauttaa resursseja vaatimaan asiantuntijatyöhön ja asiakkaiden henkilökohtaiseen kohtaamiseen.”

Totean, että Digi- ja väestötietoviraston perustamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä esitetyt arviot uudistuksen vaikutuksista asiakkaiden asemaan eivät vielä viraston toiminnan alkuvuosina ole käytännössä juurikaan toteutuneet ainakaan tämän oman aloitteen selvitys- ja lausuntopyynnössä mainituissa tehtävissä. Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan Digi- ja väestötietovirastolla oli ollut erityisesti kesään 2022 asti haasteita suoritua asianmukaisesti erityisesti näistä tehtävistä. Vaikka tilanne tehtyjen kehittämistoimien vuoksi on menossa lausunnossa ilmoitetun mukaan selvästi parempaan suuntaan, viraston toiminnan muutosvaihe oli valtiovarainministeriön arvion mukaan lausuntoa marraskuussa 2022 annettaessa edelleen meneillään ja erityisesti henkilöasiakkaiden palvelujen digitalisointi vielä alussa.

Vastauksessa 16.1.2023 kirjalliseen kysymykseen [KK 656/2022 vp](#) Digi- ja väestötietoviraston käsittelyajoista ja ongelmista kuntaministeri Sirpa Paatero on esittänyt muun muassa seuraavaa:

”Digi- ja väestötietoviraston toiminnan käynnistymisestä on kulunut kolme vuotta. Hallitus katsoo, että lukuisista jo toteutetuista kehittämistoimista huolimatta uuden organisaation muutosvaihe on osin edelleen kesken ja erityisesti henkilöasiakkaiden palvelujen kehittämistyötä on jatkettava, jotta kaikki sille asetetut tavoitteet saavutetaan. Kuten valtiovarainministeriön virastojen yhdistymishankkeesta vuonna 2021 teettämä ulkopuolinen arviointikin toteaa, osa virastouudistuksen tavoitteista realisoituu vasta tulevaisuudessa.

Hallitus tulee jatkossakin seuraamaan ja varmistamaan, että ruuhkautuneiden palvelujen käsittelyajoille asetetut tavoitteet saavutetaan, käsittelyajat edelleen lyhenevät ja kansalaisten oikeusturva paranee. Kaikki tehtävissä oleva on tehtävä, jotta kansalaiset saavat tarvitsevansa palvelut luotettavasti ja ripeästi. Jotta virasto pystyy jatkossa suoriutumaan lakisäätelisistä tehtävistään käsittelyaikatavoitteiden mukaisesti, edellytetään tehostetusti virastouudistuksella tavoiteltujen muutosten edistämistä: toimintaprosessien kehittämistä ja sähköistämistä sekä tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelua.”

Vaikka käsittelyajat on joissakin asiaryhmissä saatu tavoitteiden mukaisiksi, ja valtiovarainministeriön lausunnon mukaan sen alikin, tuohon ajankohtaan asti monet eri elämäntapahtumien vahvistamista ja tuon vahvistamisen rekisteröimistä odottaneet henkilöt, samoin kuin sukuselvityksiä tilanneet henkilöt ovat joutuneet odottamaan asiassaan kohtuuttoman pitkän käsittelyajan. Joissakin asiaryhmissä tilanne näyttäisi olevan edelleenkin vaikea.

Valtiovarainministeriön lausunnon 3.11.2022, Digi- ja väestötietoviraston selvityksen 13.3.2023 ja Digi- ja väestötietoviraston [kotisivuilla](#) kerrottujen käsittelyaikatietojen (17.11.2023 päivitettyt tiedot) perusteella keskimääräiset käsittelyajat nyt erityisesti huomion kohteena olevissa asioissa ovat olleet seuraavat (ajanmääreet tässä em. lähteissä ilmoitetun mukaisia):

	ennen syksyä 2022/ pidemmällä	syksy/lokakuu 2022	maaliskuu 2023	marraskuu 2023
Sukul selvitykset	n. 2 kk, 2022 alkupuoli	23 vrk (n. 3-3,5 vk)	19 pv	1–2 vk
Muuttoilmoitukset	7–22 pv, 2001 toinen puolisko	3 vk	10 pv	2 vk
Nimenmuutokset	5 kk, 2021 kevät ja kesä	6–10 vk (sähköisesti tulleet) 1–5 kk (muut)	6–10 vk (sähköisesti tulleet) 2–5 kk (muut)	Automaattisesti ratkaistavat alle vrk, muut 1–6 vk ja 2–6 kk (mm. nimilautakunnan lausuntoa edellyttävät)
Ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröinti	22 vk vuoden alku 2022	15 vk (3,5 kk)	2,5 kk	15–18 vk

Näistä huomioni kiinnittyi erityisesti nimenmuutosasioiden edelleen pitkään käsittelyaikaan asioissa, jotka edellyttävät nimilautakunnan lausunnon hankkimista tai, jos hakemukseen tarvitaan liitteitä tai lisäselvityksiä hakijalta, joissa asioissa käsittelyaika voi viraston sivuilla kerrotun mukaan olla 2–6 kuukautta. Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan Digi- ja väestötietovirastossa lisäresurssein tehty ruuhkanpurku oli aiheuttanut nimilautakunnassa ruuhkaa lausuntojen antamisessa, mutta tilanne oli helpottamassa. Ilmeisesti näin ei kuitenkaan ole tapahtunut, kun käsittelyajat ovat edelleen pitkät.

Ilman asian tarkempaa selvittämistä minulla ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida, missä määrin käsittelyaikojen pituus mahdollisesti johtuu lausunnon hankkimiseen menneestä ajasta. Lisäselvitystä edellyttävien asioiden osalta korostan tässä yhteydessä, että vaatimus asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä koskee myös asiassa mahdollisesti tarvittavan lisäselvityksen hankkimista.

Vuoden 2023 käsittelyajoissa huomioni kiinnittyi myös ulkomailla tapahtuneiden perhesuhteiden rekisteröintien pitkään käsittelyaikaan. Viraston sivuilla kerrotun mukaan käsittelyä voidaan näissä asioissa kiirehtiä hyväksyttävästä syystä. Totean, että otsikko ”ulkomailla tapahtuneiden perhesuhteiden rekisteröinti” kattaa useita henkilötiedoissa tapahtuneita muutoksia, jotka on rekisteröitävä. Digi- ja väestötietoviraston sivuilla kerrotun mukaan asiaryhmä kattaa ilmoituksen muutosta ulkomailla, ulkomailla syntyneen lapsen, kuin myös solmitun avioliiton, rekisteröidyn parisuhteen, myönnetyn avioeron, muuttuneen nimen, vahvistetun sukupuolen, tapahtuneen kuoleman, kansalaisuuden rekisteröimisen ja Suomen kansalaisuuden säilyttämisen. Valtiovarainministeriön lausunnossa kerrotun mukaan Digi- ja väestötietovirasto ottaa aina ensisijaisesti käsiteltäväkseen kiireelliset asiat kaikista asiaryhmistä, esimerkiksi nyt kysymyksessä olevan asiaryhmä osalta muun muassa lasten passin saamiseksi tehtävät rekisteröinnit. Viittaa tässä edellä kerrotuissa asioissa EOAK/3455/2022 ja EOAK/4065/2022 antamiini päätöksiin, joissa olen katsonut, ettei asioita ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä, kun ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröiminen oli kestänyt yli 18 viikkoa, ja esittänyt, että ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröimisessä väestötietojärjestelmään on jo sellaisenaan kysymys asiasta, jossa viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutuminen on lapsen edun ja hänen oikeusturvansa toteutumisen kannalta keskeistä. Totean, että otsikon ”ulkomailla tapahtuneiden perhesuhteiden rekisteröinti” alla käsiteltävien asioiden kiireellisyys voi vaihdella ja korostankin sen tunnistamisen tärkeyttä, mitkä asiat edellyttävät joutuisampaa käsittelyä, kuin toiset.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 1 §:n mukaan Digi- ja väestötietovirasto toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Siten valtiovarainministeriö ohjaa ja valvoo viraston toimintaa.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella valtiovarainministeriö on tulohajauksessaan tunnistanut tarpeen Digi- ja väestötietoviraston henkilöasiakkaiden palveluiden käsittelyaikojen jatkuvalla seurannalla ja asettanut tähän liittyen Digi- ja väestötietovirastolle tavoitteita. Edelleen ministeriö on ongelmien ilmettyä näkemykseni mukaan monin tavoin ollut aloitteellinen ja tukenut Digi- ja väestötietovirastoa muun muassa digitalisoinnin kehittämisohjelmassa, ja virastolle on myönnetty lisärahoituksen myötä saatu väliaikaisia lisäresursseja.

Saamieni selvitysten perusteella, en ole havainnut Digi- ja väestötietoviraston ja valtiovarainministeriön menettelyssä sellaisia yleisiä laiminlyöntejä, joihin oikeusasiamiehellä laillisuusvalvojana olisi perusteita puuttua.

Edellä todetusta osapuolten aktiivisuudesta ja nyttemmin joissakin tässä lähemmin tarkasteltavina olleissa asiaryhmissä, kuten sukuselvitysten toimittamisessa, nähtävissä olevasta käsittelyaikojen myönteisestä kehityksestä huolimatta saamani selvitys ja laillisuusvalvonnassa yksittäisten kanteluiden perusteella tekemäni havainnot osoittavat kuitenkin, että julkinen valta ei ole Digi- ja väestötietoviraston perustamisessa ja sen jälkeenkään täysin onnistunut toteuttamaan perustuslain asianmukaisen ja viivvyksettömän käsittelyn vaatimuksia edellä käsitellyissä henkilöasiakkaiden palveluissa. On ilmeistä, että virastouudistuksen toimeenpanon ongelmat ovat vaarantaneet useiden Digi- ja väestötietoviraston asiakkaiden oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä esittämäni käsitykset Digi- ja väestötietoviraston ja valtiovarainministeriön tietoon lähettämällä niille tämän päätökseni.

Tulen laillisuusvalvonnassani seuraamaan Digi- ja väestötietoviraston käsittelyaikojen kehitystä erityisesti nyt kysymyksessä olevissa asiaryhmissä. Lisäksi pyydän valtiovarainministeriötä ilmoittamaan ministeriön lausunnossa esiin tuotujen ja mahdollisten muiden kehittämistoimien vaikutuksista Digi- ja väestötietoviraston käsittelyaikoihin henkilöasiakkaiden palveluissa ja erityisesti tässä lähemmin tarkastelluissa asioissa 30.6.2024 mennessä.