

20.12.2022

EOAK/7150/2022

Valtiovarainministeriö

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: VN/23399/2021

ASIA: Lausuntopyyntö kotikuntalain kokonaisuudistuksen alustavista sääntelyehdotuksista

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on viitekohdassa tarkoitettussa kirjeessä pyytänyt lausuntoa kotikuntalain kokonaisuudistuksen alustavista sääntelyehdotuksista.

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

Tilapäisen asuinpaikan merkitseminen väestötietojärjestelmään ja poikkeukset tosiasiallisesta asumisesta

Alustavien ehdotusten mukaan laista poistettaisiin paitsi mahdollisuus ilmoittaa väestötietojärjestelmään tilapäinen asuinpaikka, myös luovutettiin säännöksistä, joiden mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu enintään vuoden kestävästä työtehtävästä, opiskelusta, sairaudesta tai niihin rinnastettavasta syystä (kotikuntalaki 3 § 1 kohta). Ehdotukset tarkoittaisivat sitä, että lyhytaikainenkin asuminen toisessa kunnassa edellyttäisi muuttoilmoituksen tekemistä ja kotikunnan vaihtumista, jos lähtökuntaa ei voi säilyttää kotikuntana kotikunnan määräytymistä koskevien yleisten sääntöjen rajoissa, eli – ehdotusten mukaan – aina, jos lähtökuntaan ei jää henkilön käytössä olevaa asuntoa. Uusi kotikuntalaki myös määritteli, millaiset asunnot voitaisiin merkitä väestötietojärjestelmään henkilön kotikuntamerkinän perustana oleviksi asuinpaikoiksi (ehdotusten alakohta ”Asuminen muussa kuin vakinaiseen asumiseen tarkoitettussa asunnossa”). Tässä lähtökunnan asunnolla tarkoitettaneen näiden kriteerien mukaista asuntoa.

Ehdotus näin ollen ilmeisestikin tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että vailla vakinaista asuntoa olevalta henkilöltä (kokonaan ilman asuntoa olevat ja ne, jotka asuvat muussa kuin vakinaiseen asumiseen tarkoiteussa asunnossa) edellytettäisiin muuttoilmoituksen tekemistä ja kotikunnan vaihtamista, jos hän olisi sairaanhoitajaksolla tai muulla laitoshoidajaksolla toisessa kunnassa, kuin missä hänen asuntonaan käyttämä, mutta vakituiseen asumiseen kelpaamattomaksi katsottava kesämökki sijaitsee. Totean, että ehdotuksista ei ilmene, miten lyhyt asuminen – esim. sairaanhoitajakso – toisessa kunnassa jo edellyttäisi muuttoilmoituksen tekemistä.

Totean, että – kuten alustavissa sääntelyehdotuksissa on todettu – kotikunta toimii perustana useille ihmisten keskeisille oikeuksille, velvollisuuksille, etuuksille ja palveluille. Luopuminen mahdollisuudesta ilmoittaa tilapäinen asuinpaikka väestötietojärjestelmään tarkoittaisi sitä, että toiseen kuntaan tilapäisesti muuttavan olisi ehdotuksessa esitetyn mukaan pääsääntöisesti tehtävä muuttoilmoitus ja hänen kotikuntansa muuttuisi toisin kuin tilapäisen asuinpaikan ilmoittamisessa on ollut. Luopumisella tilapäisen asuinpaikan ilmoittamismahdollisuudesta olisi siten vaikutusta henkilöiden oikeusasemaan, toisin kuin ehdotuksen alustavassa vaikutusarviossa on esitetty. Kotikuntalain 3 §:n 1 kohdan muuttamiseen liittyvässä alustavassa vaikutusarviossa on puolestaan tuotu esiin riski siitä, että henkilön saamat pitkäaikaiset sosiaali-, terveys- tai muut palvelut katkeavat hetkellisesti, jos hän muuttaa (lyhytaikaisesti) toiseen kuntaan ja tekee muuttoilmoituksen tiedostamatta sen vaikutusta lähtökunnasta saamiinsa palveluihin. Vaikutusten arvioinnissa on tällaisten tilanteiden estämiseksi todettu olevan tärkeää informoida muuttajia kotikunnan vaihtumisen vaikutuksista. Käsitykseni mukaan ehdotettu muutos tarkoittaisi kuitenkin sitä, ettei muuttoilmoituksen tekeminen olisi toisessa kunnassa tilapäisesti asuvan harkinnassa, vaan pääsääntöisesti muuttoilmoitus olisi tehtävä ja kotikunta muuttuisi.

Edelleen katson, että kotikunnan muuttumisen kytkeminen siihen, että henkilöllä on asunto käytössään, asettaa muuttajat varallisuuden perusteella eriarvoiseen asemaan. Lisäksi totean, ettei vielä ole mahdollista arvioida, miten käytännössä asunnon olemassaoloa arvioitaisiin ja minkälainen asumisjärjestely katsottaisiin riittäväksi, esimerkiksi yhteisö/kommuuni tms. asumismuodoissa. Viittaan tältä osin myös myöhempisiin alustaviin pohdintoihin muussa kuin pysyvään asumiseen tarkoitetuissa rakennuksissa asuvien henkilöiden kotikunnasta.

Ehdotetut muutokset ovat erityisen merkityksellisiä jokaisen Suomessa asuvan henkilön yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisen aseman, oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Ennen ehdotusten tekemistä tulisikin tehdä laaja ja syvälinen arvio siitä, miten Digi- ja väestötietoviraston tieto henkilön kotikunnasta vaikuttaa hänen oikeusasemaansa ja minkälaisia seuraamuksia aiheutuisi kotikunnan muuttumisesta lyhyksikin ajanjaksoiksi. Tällaisia ennalta-arvaamattomia vaikutuksia voi olla julkisten etujen, palvelujen, maksujen lisäksi esimerkiksi kalastusoikeuksille, vakuutusten hinnoille, oikeudelle saada päivystävän eläinlääkärin palveluja jne. Alustavassa

vaikutusarviossa on mainittu esimerkkinä vain, että Kela käyttää väestötietojärjestelmään tallennettuja tilapäisiä asuinpaikkatietoja tilapäisten ulkomaille muuttojen osalta.

Kotikunnan valintaoikeus pitkäaikaisissa hoitosuhteissa

Pidän ongelmallisena ehdotusta siitä, että vastaanottamalla laitos- tai palveluasumispaikan muulta paikkakunnalta kuin, mistä sitä on hakenut, henkilö luopuisi oikeudestaan valita asuinpaikkansa ja kotikuntansa. Erityisen ongelmallinen ehdotus on, kun tiedämme, että paikkojen tarjonta ei vastaa niiden tarvetta, ja jos saadakseen perustuslaissa turvatut sosiaalipalvelut, henkilön tulisi luopua oikeudestaan valita asuinpaikkansa. Kotikunnan muuttuminen saattaisi aiheuttaa lukuisien muiden oikeuksien muuttumista. Kotikunnan muutos vaikuttaisi palveluihin, maksuihin, verotukseen moniin muihin varallisuusoi-keudellisiin velvoitteisiin jne.

Ulkomaalaisten oikeus kotikunnan saamiseen

Ulkomaalaisten kotikunnan määräytymisen yhteydessä ehdotuksessa puhutaan sekä jatkuvasta pääasiallisesta oleskelusta että vaatimuksesta jatkuvasta tai pysyvästä oleskeluluvasta tai vastaavasta oleskeluoikeudesta. Ehdotuksessa jää epäselväksi, mitä milloinkin tarkoitetaan, vai onko tarkoitus käyttää molempia edellytyksiä.

Ehdotuksen mukaan uudessa kotikuntalaisissa luovuttaisiin ulkomaalaisten mahdollisuudesta saada kotikunta pelkästään heidän perheenjäsenellään olevan kotikunnan perusteella. Jatkossa perheenjäsenien oikeus kotikunnan saamiseen riippuisi siitä, täyttävätkö he jonkin muun kotikunnan saamiselle laissa asetetun edellytyksen.

Katson, että ehdotuksen vaikutusta tulee arvioida yksityiskohtaisesti EU:n kansalaisten perheenjäsenien sosiaaliturvaan ja sosiaalipalveluihin liittyvien oikeuksien toteutumisen kannalta.

Kotikunnan menettäminen sen saamisedellytysten päätyttyä

Kotikuntalakiin otettaisiin säännökset siitä, miten Suomeen muuttaneille ulkomaalaisille väestötietojärjestelmään tehdyt kotikuntamerkinnot voidaan poistaa, jos he eivät enää täytä kotikunnan saamiselle asetettuja edellytyksiä. Todetun mukaan sääntely vastaisi pitkälti valtiovarainministeriössä vuonna 2020 valmistelua lakiesitystä, jota ei kuitenkaan annettu eduskunnalle. Olen kyseiseen lakiesitykseen (VN/16724/2020) 20.10.2020 antamassani lausunnossa (EOAK/6046/2020, <https://www.oikeusasiames.fi/r/ri/ratkaisut/-/eoar/6046/2020>) esittänyt muun muassa seuraavan.

”Asianosaisen oikeusturvan kannalta esityksessä on ongelmallista se, miten menettely täyttää perustuslain 21 §:n mukaiset oikeusturvan ta-keet erityisesti, kun kotipaikan mahdollisesti menettävää henkilöä ei ehdotuksen mukaan kuulla ennen merkinnän poistamista rekisteristä. Esityksestäkin ilmenee, että käytännössä voi olla tilanteita, joissa maassa oleskelu voisi olla laillinen uudella perusteella (s.13). Epäsel-

väksi jää, miten kotikuntalaissa asetettujen edellytysten täytyminen tutkitaan ennen kotikuntamerkinän poistamista. Kotikunnan menettämisestä voi seurata useiden sosiaali- ja terveystalvelujen ja sosiaali-etuuksien menetys ja kunnallisten poliittisten oikeuksien menetys. Nopeutettu ja yksinkertaistettu menettely voi siten olla jännitteisessä suhteessa perustuslain 19 §:ssä turvattuihin oikeuksiin, mikäli henkilö menettää perustuslaissa turvatut oikeutensa sen vuoksi, ettei uutta perustetta ole asianmukaisesti selvitetty.

Yksilön oikeusturvan toteuttamiseksi, olisi mielestäni aiheellista varata henkilölle tilaisuus tulla kuulluksi asiassa ennen merkinnän poistamista. Tämä olisi asiaosaisen oikeusturvan kannalta perusteltua koska, kuten esityksessä on todettu, kotikuntaa koskeva merkintä vaikuttaa yksilön oikeuksiin monella eri tavalla ja välittömästikin. Samalla henkilö saa ennalta tiedon siitä, että hänen oikeudellinen asemansa saattaa muuttua.”

Nyt lausunnolla olevan ehdotuksen mukaan se, kuinka laajasti ehdotetun sääntelyn tarjoamia mahdollisuuksia käytettäisiin kotikuntamerkin-
kintöjen poistamiseen ja millainen menettely merkintöjen poistamiseen luotaisiin, jäisi Digi- ja väestötietoviraston ratkaistavaksi ja riippuisi myös siitä, miten hyvin viranomaisten välinen tietojenvaihto saadaan toimimaan ja automatisoitua.

Katson, että asian jatkovalmistelussa tulisi paitsi arvioida sitä, miten asianosaisen oikeusturva kotikuntamerkin-
kintöjen poistamisessa parhaiten turvataan, myös kiinnittää huomiota yhdenvertaisen kohtelun varmistamisen keinoihin merkintöjen poistamisessa. Viittaaan myös lausunnossa 20.10.2020 esittämääni.

Muuttoilmoituksen tekemiseen oikeutetut henkilöt

Ehdotuksen mukaan niiden henkilöiden piiri, jotka voivat tehdä muuttavan henkilön puolesta muuttoilmoituksen laajenisi niin, että ilmoituksen voisivat tehdä muuttavan henkilön mukana muuttavien perheenjäsenten lisäksi myös muuttavasta henkilöstä huolehtiva henkilö, hänen edunvalvojansa tai edunvalvontavaltuutettunsa sekä laitos- tai avohuollon toimintayksikön johtaja. Jos muuttava henkilö ei sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi kykene itse tekemään muuttoilmoitusta, sen tekemiseen olisivat jatkossa oikeutettuja myös muuttajasta pääasiallisesti huolehtivat henkilöt ja, jollei tällaista henkilöä tai sellaista edunvalvojaa taikka edunvalvontavaltuutettua, joka voi ilmoituksen tehdä, ole, ilmoituksen voisi tehdä myös laitos- tai avohuollon toimintayksikön johtaja tai hänen nimeämänsä toimintayksikköön muuttaneen henkilön puolesta.

Ehdotuksessa ei juurikaan ole pohdittu sitä menettelyä, jossa todetaisiin muuttavan henkilön sairaus tai muun vastaava syy, jonka vuoksi hän ei kykene itse tekemään muuttoilmoitusta ja siten, jonka perusteella hänestä huolehtiva henkilö tai laitos- tai avohuollon toimintayksikön johtaja voisi hänen puolestaan tehdä muuttoilmoituksen. Alustavassa vaikutusarviossa on esitetty, että Digi- ja väestötietovirasto tarkastaisi esimerkiksi muuttoilmoituksen tekijän sukulaisuutta

sekä edunvalvontaa tai edunvalvontavaltuutusta koskevat tiedot väestötietojärjestelmästä muuttoilmoituksia käsitellessään, ja että VTJ-lain mukaan henkilön toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevat tiedot sekä edunvalvojan tai valtuutetun yksilöintitiedot talletetaan väestötietojärjestelmään. Se, miten henkilön kyky tehdä muuttoilmoitus arvioitaisiin siinä tilanteessa, ettei hänellä ei ole tällaista tietoa väestötietojärjestelmässä, jää ehdotuksessa avoimeksi. Myöskään sitä, mikä voisi olla henkilön sairauteen rinnastettava ”muu vastaava syy”, ei ehdotuksessa ole avattu.

Ehdotuksessa todetun mukaan edunvalvojien ja edunvalvontavaltuutettujen oikeus muuttoilmoituksen tekemiseen riippuisi heillä olevasta valtuutuksesta. Tämän johdosta totean, että oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on ratkaisussaan 28.10.2011 (dnro 687/4/10, <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/687/2010>) arvioinut edunvalvojan velvollisuutta tehdä päämiestään muuttoilmoitus ja katsonut, että taloudellisia asioita varten määrätyn yleisen edunvalvojan velvoitteita muuttoilmoituksen tekemisessä olisi aiheellista pohtia.

Velvollisuus muuttoilmoitusten tekemiseen

Ehdotuksen mukaan muuttoilmoitus olisi jatkossa tehtävä myös niissä tilanteissa, joissa muutto olisi luonteeltaan tilapäinen.

Ehdotuksessa ei ole otettu huomioon sitä, että yhä useammat henkilöt asuvat jatkuvasti kahdella (tai useammalla paikkakunnalla). Velvollisuus muuttoilmoituksen tekemiseen ja kotikunnan vaihtuminen mahdollisesti useita kertoja vuodessa vaikuttaisi lukuisiin julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tästä todennäköisesti aiheutuisi varsin hankala – mahdollisesti hallitsemattomaksikin kuvattavissa oleva – tilanne, niin oikeudellisesti kuin tosiasiallisestikin. Ehdotuksen vaikutusta tulisikin arvioida yksityiskohtaisesti kiinnittämällä huomiota näihin vaikutuksiin yksilöiden kannalta. Edellä esittämäni viitaten totean vielä, että oikeuksien ja velvollisuuksien kytkeminen siihen, onko henkilöllä asunto, asettaa ihmiset oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa suhteen erilaiseen asemaan varallisuutensa perusteella, mikä on ongelmallista perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta.

Muuttoilmoitusten tekotapa

Ehdotuksen mukaan uudessa kotikuntalaissa säädettäisiin, että muuttoilmoituksen voi tehdä täyttämällä sitä koskevan lomakkeen joko omatoimisesti tai asiakaskäynnin yhteydessä tai sähköisen viestinnän eli muuttoilmoitus.fi-sivuston kautta. Muutos kaventaisi muuttoilmoitusten hyväksytyjä tekotapoja sähköposti-ilmoitusten osalta.

Pidän tärkeänä erilaisten ilmoitusten tekotapojen mahdollistamista ottaen huomioon ehdotettu laaja velvollisuus tehdä muuttoilmoitus ja se, että kaikilla ei ole kykyä tai mahdollisuutta sähköisten palvelujen käyttämiseen tai asiakaskäyntiin.

Muuttoilmoitusten käsittely Digi- ja väestötietovirastossa

Digi- ja väestötietoviraston velvollisuutta muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen tekemiseen lievennettäisiin tilanteissa, joissa viraston väestötietojärjestelmään tekemä henkilön kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskeva merkintä poikkeaa vain vähäisessä määrin henkilön itsensä tai muun muuttoilmoituksen tekemiseen oikeutetun tahon ilmoittamasta. Muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös olisi tehtävä vain, jos merkintä poikkeaisi olennaisesti asianosaisen ilmoittamasta tai haluamasta.

Katson, että ehdotettu lievennys päätöksentekovelvollisuuteen edellyttäisi ehdotuksen arvioimista asianosaisen oikeusturvan valossa sekä täsmentämistä siinä, minkälaisia olisivat ne tilanteet, joissa muutoksenhakukelpoista päätöstä ei jatkossa enää tehtäisi. Ehdotettu menettely toisi Digi- ja väestötietovirastolle harkintavaltaa päätöksen tekemisessä, mutta olisi myös omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta, milloin muutoksenhakukelpoinen päätös tulee tehdä, ja asianosaisen näkökulmasta katsottuna, milloin hänellä on oikeus tällaisen päätöksen saamiseen.

Ehdotuksessa esitetyn mukaan Digi- ja väestötietoviraston olisi kuitenkin aina ilmoitettava lopullisesta ratkaisustaan asianosaiselle ja pyynnöstä tarjottava mahdollisuus hakea siihen muutosta. Tarkoittaako tämä sitä, että asianosaisen olisi pyynnöstä mahdollisuus saada perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös vai hakea muutosta ratkaisuun, jota ei ole laadittu muutoksenhakukelpoiseksi päätökseksi ja jota ei siten ehkä ole esimerkiksi perusteltu niin kuin muutoksenhakukelpoinen päätös olisi?

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Terhi Arjola-Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.