

Lausunto

20.10.2023

VN/23399/2021

VN/23399/2021-OM-108

Valtiovarainministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kotikuntalaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi kotikuntalaki ja kumottavaksi samanniminen voimassa oleva laki sekä ehdotetaan muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Valtiovarainministeriö on lisäksi pyytänyt toimittamaan oikeusministeriön vastuulle kuuluvien kotikuntaan tai kotikuntalakiin viittaavien säädösten osalta tiedon siitä, tuleeko ne ottaa esityksen liitelaeiksi. Pyydetty listaus on liitetty lausunnon oheen.

Kotikuntalain kokonaisuudistuksen ohjausryhmässä on ollut oikeusministeriön edustaja. Ohjausryhmässä ei kuitenkaan ole käsitelty esitysluonnosta kokonaisuudessa. Valmistelussa on kiinnitetty huomiota erityisesti kysymykseen rekisterimerkinnän oikeudellisesta luonteesta ja hallinnon yleislakeista poikkeamiseen. Samat huomiot ko. kysymyksistä tuodaan esille tässä lausunnossa.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan. Esitysluonnoksen keskeneräisyyden vuoksi sitä on tarkasteltu vain lausunnossa todetuin osin.

Ehdotuksesta yleisesti

Esitysluonnoksessa on kyse kotikuntalain kokonaisuudistuksesta. Tavoitteeksi on asetettu mm. sääntelyn selkeyttäminen, se, että väestötietojärjestelmään tallennetut tiedot henkilön kotikunnasta ja asuinpaikasta olisivat mahdollisimman ajantasaisia ja paikkansapitäviä, jotta muut viranomaiset voivat omassa ratkaisutoiminnassaan luottaa niihin sekä uudistaa voimassa olevan kotikuntalain sääntely vastaamaan muussa lainsäädännössä ja yhteiskunnassa voimassa olevan lain säätämisen jälkeen tapahtuneita muutoksia sekä lain nykyistä soveltamiskäytäntöä.

Kokonaisuudistus sinänsä vaikuttaa hyvin tarpeelliselta toisaalta vuodelta 1994 olevan lain vuoksi, mutta toisaalta siksi, että perusteluiden valossa vaikuttaa siltä, että vuosien saatossa on kehittynyt erinäistä vakiintunutta soveltamiskäytäntöä, joka on saatettava lain tasolle. Voimassa oleva kotikuntalaki on vuodelta 1994, minkä jälkeen mm. hallinnon yleislait ovat uudistuneet ja uusi perustuslaki on säädetty. Lakiehdotukseen on tästä huolimatta monilta osin kopioitu säännöksiä voimassaolevasta kotikuntalaista, ja vaikuttaa siltä, ettei säännöksiä ole käyty täysin systemaattisesti läpi huomioiden oikeusjärjestyksen kehittyminen. Ehdotuksesta on monin paikoin havaittavissa, että hallinnon yleislakien sisältämää sääntelyä ei ole kaikilta osin hahmotettu: esimerkiksi, että kotikuntalaissa säädettyyn menettelyyn sovelletaan yleislakina hallintolakia. Siitä poikkeamiselle tulee esittää erityiset, painavat perusteet, eikä päällekkäistä sääntelyä tule omaksua.

Luonnos näyttyy myös monilta osin keskeneräiseltä. Näiltä osin huomio kiinnittyy erityisesti pykälien viimeistelemättömyyteen ja epätäsmällisyyteen, asianmukaisten perusteluiden esittämiseen, perusteluiden ja pykälätekstin välisiin ristiriitoihin, säätämisperusteluiden puutteisiin, asiavirheisiin, hallinnon yleislakien kunnioittamiseen ja Hallituksen esityksen laatimishojien

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

noudattamiseen. Myös esim. lakiteksti ja käytetty terminologia tulee käydä läpi ja yhdenmukaistaa (e-sim. muuttaja, henkilö vai muuttava henkilö). Oikeusministeriö muistuttaa esityksen toimituksesta laintarkastukseen hyvissä ajoin. Edelleen esityksen jatkovalmistelulle on perusteltua varata riittävä aika.

Säättämisyjärjestysperusteluista

Hallituksen esityksen säättämisyjärjestysperusteluissa on arvioitava ehdotusten suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin. Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan ”Kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys. On tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. Jos käsitellä on oikeudellinen kysymys, jota perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin arvioinut, myös tämä on tuotava esiin. On kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Samalla on selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinter tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Lausunnot ja ratkaisut on yksilöitävä. Riittävää ei ole, että pelkästään todetaan säännösehdoitusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset.”

Luonnoksen säättämisyjärjestysperusteluja on välttämätöntä täydentää esityksen jatkovalmistelussa. Luonnoksessa on toistakymmentä sivua säättämisyjärjestysperusteluja, joissa kuitenkin pitkälti selostetaan nykytilaa ja ainoastaan yhdessä kappaleessa ja yhden kysymyksen osalta on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Puutteellisten säättämisyjärjestysperusteluiden vuoksi luonnoksen perustuslainmukaisuutta on haastavaa arvioida.

Säättämisyjärjestysperusteluissa todetaan: ”Edellä mainituilla perusteilla esitykseen sisältyvät lakiehdotukset eivät olisi ongelmallisia perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Lakiehdotukset voidaan siten käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.” Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestyksen arviointi ei tulisi koskea ainoastaan perusoikeuksia (perustuslain 2 luku), vaan perustuslakia kokonaisuudessaan. Perusteluja tulee korjata.

Asianmukaisina säättämisyjärjestysperusteluina ei voida myöskään pitää pelkkää viittausta voimassaolevaan lakiin (esim. s. 123 julkisen hallintotehtävän antamisen osalta) etenkin niiltä osin kuin asiaa ei ole arvioitu perustuslakivaliokunnassa. Lisäksi kotikuntalaki on merkittävilta osin ajalta ennen voimassaolevaa perustuslakia sekä esimerkiksi hallintolakia, mistä huolimatta osa säännöksistä ehdotetaan kopioitavaksi sellaisinaan tai lähes sellaisinaan uuteen kotikuntalakiin.

Suhde muuhun lainsäädäntöön (2 §)

Ehdotetun 2 §:n 2 momentin mukaan ”Jollei muussa laissa toisin säädetä, tämän lain säännöksiä sovelletaan myös silloin, kun valtion, hyvinvointialueen tai kunnan viranomainen, Kansaneläkelaitos tai saamelaiskäräjät tekee ratkaisuja, joihin henkilön kotikunnalla, asuinpaikalla tai väestökirjanpito-kunnalla on vaikutusta.” Pykälä on kopioitu sellaisenaan vuoden 1994 kotikuntalaista lukuun ottamatta mainintaa hyvinvointialueista ja saamelaiskäräjistä. Vaikuttaa, että säännöksen muotoilu ei täysin vastaa tarkoitustaan. Oikeusministeriö korostaa, että ko. säännöksen selkeydellä on merkittävä vaikutus kotikuntaan ja asuinpaikkaan viittaavan muun lainsäädännön runsauden vuoksi.

Ensinnäkin vaikuttaa siltä, että säännös on liian suppea sen mainitessa ainoastaan viranomaiset. Esimerkiksi työntekijän eläkelain tai eläkesäätiöistä ja -rahastoista annetun lain nojalla muu kuin viranomainen tekee päätöksiä, joissa kotikunnalla on merkitystä. Lisäksi vaikuttaa siltä, että kyse olisi pikemminkin siitä, että jos muussa laissa viitataan kotikuntaan, asuinpaikkaan tai väestökirjanpito-kuntaan, määrittävät nämä kotikuntalain nojalla, ellei toisin ole säädetty (vrt. lakiehdotuksen 3 §:n 1 mom. ja 4 §:n 1 mom.). Jää epäselväksi, onko pykälän rajaus ”tekee ratkaisuja” tarpeeksi kattava kaikissa tilanteissa. Myös perusteluiden sivulla 91 todettu ”Lain 7 § koskisi Digi- ja väestötietoviraston ohella myös muita kotikuntalakeja soveltavia viranomaisia. Ne voisivat arvioida henkilön kotikuntaa ja sen menettämistä esimerkiksi myöntämiinsä etuuksiin tai palveluihin liittyvän päätöksenteon yhteydessä ja katsoa tällöin, ettei henkilöllä ole enää kotikuntaa Suomessa.” vaikuttaa viittaavan siihen, ettei 2 §:n muotoilu ole onnistunut. Pykälä vaikuttaa vaativan täsmentämistä ja selkeyttämistä jatkovalmistelussa.

Kysymystä lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön (erit. asuinpaikka) on käsitelty lausunnossa jäljempänä 4. lakiehdotuksen osalta (perusopetuslain muuttaminen).

2 luvussa säädettäisiin lain soveltamisesta Suomen ja ulkomaiden kansalaisiin. Luvun 3, 4 ja 5 § on muotoiltu siten, että niissä säädettäisiin luvun otsikon mukaisesti siitä, missä tilanteissa kotikunta ja asuinpaikka määräytyvät kotikuntalain perusteella. Osa luvun säännöksistä on kuitenkin muotoiltu siten, että niissä ei säädettäisi lain soveltamisesta vaan siitä, milloin henkilöllä on kotikunta tai ei ole (6

ja 7 §, 3 §:n 2 ja 3 mom.). Sääntely näyttäytyy näin epäjohdonmukaisena ja sitä selkeyttäisi merkittävästi, mikäli otsikointi vastaisi luvun sisältöä ja että lain soveltamisalaa sekä kotikunnan määräytymistä koskevat säännökset erotettaisiin.

Suomen kansalaisen kotikunta ja väestökirjanpitokunta (3 §)

Lain tarkoituksena (1 §) ja ehdotettu 3 §:n 1 momentti vaikuttavat olevan päällekkäisiä. Säännösten suhdetta tulisi arvioida ja sääntelyä selkeyttää jatkovalmistelussa.

Ulkomaan kansalaisen kotikunnan määräytyminen (4 §)

Ehdotetussa 4 §:ssä säädettäisiin perusteluiden mukaan ”niistä edellytyksistä, joita Suomessa asuvan ulkomaan kansalaisen tulee täyttää, jotta hänellä voisi olla kotikunta Suomessa.” Pykälä on kuitenkin muotoiltu soveltamisaläsäännöksen muotoon ”ulkomaan kansalaisen kotikunta ja asuinpaikka määräytyvät tämän lain säännösten mukaisesti, jos...”. Sääntelyä tulisi selkeyttää vastaamaan sen tarkoitusta (vrt. soveltamisala, edellytykset, menettely).

Edustuston ja kansainvälisen järjestön palveluksessa olevan kotikunnan määräytyminen (6 §)

Pykälässä ilmeisesti ehdotetaan säädettäväksi kotikunnan määräytymistä koskevista edellytyksistä eräissä tilanteissa. Pykälän 2 momentti on muotoiltu muotoon ”kotikunta voi olla”. Omaksuttu muotoilu viittaa harkintaan eli siihen, että viranomaisella olisi edelleen jonkinlaista harkintaa siitä, onko henkilöllä kotikunta, vaikka laissa säädetty edellytys täytyisi. Ehdotettu sääntely on epätasallista ja epäselvää, minkä vuoksi sääntelyä tulee täsmentää siten, että siitä ilmenee selkeästi kotikunnan saamisen edellytykset sekä tämän perustuminen ilmeisesti henkilön hakemukseen.

Ulkomaan kansalaisen kotikunnan menettäminen (7 §)

Pykälässä olisi sen otsikon perusteella ilmeisesti tarkoitus säätää siitä, milloin ulkomaan kansalainen menettää kotikunnan ja asuinpaikan Suomessa. Pykälää ei kuitenkaan ole muotoiltu vastaamaan sen otsikkoa ja perusteluissa todettua (menettäminen vs. ”ei ole”). Jatkovalmistelussa pykälä tulee muotoilla uudelleen. Lisäksi edellä todettiin ko. säännös ei vaikuta kuuluvan 2 lukuun, jossa säädettäisiin lain soveltamisalasta. Vaikuttaa myös siltä, että kotikunnan menettämistä koskevassa sääntelyssä pitäisi huomioida 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu tilanne, jossa henkilö asuu ulkomailla yli kolme vuotta.

Hallintopäätöstä koskevaa 20 §:ää on käsitelty lausunnossa jäljempänä, mutta todettakoon myös tässä yhteydessä, että ehdotettu sääntely voisi merkitä ilmeisesti sitä, että henkilö ei saisi lainkaan tietoa siitä, että hän on menettänyt kotikunnan ja asuinpaikan Suomessa. Tällainen sääntely ei ole ongelmitta yhteensovittavissa perustuslain 21 §:n kanssa.

3 luku

Muuttoilmoituksen tekeminen toisen henkilön puolesta (13 §)

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin mukaan tilanteessa, jossa muuttava henkilö ei sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi kykene tekemään muuttoilmoitusta eikä hänellä ole edunvalvojaa tai edunvalvontavaltuutettua ”muuttoilmoituksen voi tehdä hänen Digi- ja väestötietoviraston hyväksymä lähiomaisensa tai muu hänestä pääasiallisesti huolehtiva henkilö”. Säännöksen muotoilu sekä perustelut jättävät epäselväksi sen, mikä on säännöksessä mainittu DVV:n hyväksymä henkilö, millä perusteella ja kenet DVV voi hyväksyä ja missä menettelyssä. Jää epäselväksi, kuinka ehdotettu sääntely täyttäisi sen tarkoituksen muuttajien oikeusaseman parantamisesta. Perusteluissa todetaan, että tällainen hyväksytty henkilö voisi käyttää myös puhevaltaa asiassa, mikä ei kuitenkaan käy ilmi itse säännöksestä. Tällaista sääntelyä ei ole mahdollista jättää perusteluiden tasolle (vrt. myös perusteluissa viitattu, mallina käytetty sairausvakuutuslain 15 luvun 2 §).

Samassa momentissa säädettäisiin myös toimintayksikön mahdollisuudesta tehdä muuttoilmoitus momentissa tarkoitettua henkilön puolesta. Perusteluiden mukaan kyseessä olisi viimesijainen säännös. Tämä ei kuitenkaan käy ilmi itse säännöksestä, eikä tällaista seikkaa ole mahdollista jättää perustelulausumien varaan.

Muuttoilmoituksen tekemistä toisen henkilön puolesta on käsitelty myös jäljempänä 20 §:ää koskevien huomioiden kohdalla.

Muuttoilmoitus (14 §)

Muuttoilmoituksen voisi 14 §:n 1 momentin mukaan tehdä DVV:n sähköisessä palvelussa tai toimittamalla virastolle täytetty muuttoilmoituslomake. Ehdotuksen mukaan DVV ”määrittelee pykälässä tarkoitettujen ilmoitusten toteutustavat ja kaavat.” Ilmeisesti kyse olisi määräyksenantovallasta, jota ei kuitenkaan ole esitysluonnoksessa hahmotettu, perusteltu tai arvioitu säätämisyjärjestysperusteluissa. Perusteluiden mukaan DVV voisi kieltää puhelimitse tai sähköpostilla tehdyt muuttoilmoitukset. HL 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. Tarvetta säätää toimivalta DVV:lle kieltää päätöksellä suullinen vireillepano ei vaikuta siten olevan.

Sähköpostitse tehtyjen muuttoilmoitusten kieltämisen osalta kyse on siitä, voiko DVV pätevästi kieltää muuttoilmoitusten tekeminen sähköpostitse. Sähköpostit kuuluvat asiointilain soveltamisalaan. Tällaisessa DVV:n päätöksessä olisi siten kyse asiointilaista poikkeamisesta, mikä merkitsee oikeusministeriön käsityksen mukaan sitä, että tällainen kieltäminen tulisi tehdä lain tasolla, ei DVV:n päätöksellä / määräyksellä. (ks. esim. myös <https://www.oikeusasiamies.fi/rfi/ratkaisut/-/leoar/4617/2017>)

Muuttoilmoitusten vastaanottamisen siirtäminen ”muulle viranomaiselle tai yhteisölle” (15 §)

Säännökset muuttoilmoitusten vastaanottamisen siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle tai yhteisölle vastaavat pitkälti voimassaolevan lain 7 c ja 7 d §:iä. Sääntely merkitsee sitä, että mainitut tehtävät olisi mahdollista siirtää mille tahansa muulle viranomaiselle ilman rajoituksia. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tämä ei ole ollut sääntelyn tarkoituksena. Sääntelyä tehtävän siirtämisestä muulle viranomaiselle olisi asianmukaista täsmentää kotikuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi viittaus eräisiin hallinnon yleislakeihin. Informatiivinen viittaus hallinnon yleislakeihin on tällaisissa PL 124 §:ää koskevissa tilanteissa lähtökohtaisesti tarpeeton, sillä ko. lait tulevat soveltamisalansa puolesta sovellettaviksi muun kuin viranomaisen hoitaessa julkista hallintotehtävää. Lisäksi voimassaolevan lain viittaussäännös on liian suppea sen mainitessa vain kolme hallinnon yleislakia. Kuitenkin ehdotuksen perusteluissa on edelleen mainittu vain muutama hallinnon yleislaki. Perusteluita on täydennettävä, jotteivat ne antaisi harhaanjohtavaa kuvaa siitä, että muihin kuin viranomaisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä sovellettaisiin vain mainittuja kolmea hallinnon yleislakia.

Lisäksi on syytä panna merkkeille, että voimassa olevassa kotikuntalaissa viittaus hallintolakiin, kielilakiin ja julkisuuslakiin on muotoiltu aineelliseksi (”on noudatettava mitä - - säädetään”). Tämä merkitsee sitä, että julkisuuslain soveltaminen on lailla ulotettu koskemaan myös mainittuja julkisia hallintotehtäviä, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä, joihin se ei soveltamisalansa puolesta tulisi sovellettavaksi (JulkL 4 §:n 2 mom.). Ehdotus siten merkitsee, että julkisuuslain soveltamista ehdotetaan kavennettavaksi tällaisissa tehtävien siirtoa koskevissa tilanteissa siitä, mitä se voimassaolevan lain nojalla on. Vaikuttaa siltä, ettei tätä aineellista muutosta ole valmistelussa lainkaan huomioitu.

Ehdotetun 4 momentin (vastaa voimassaolevaa 7 c §:n 3 momenttia) mukaan ”Muuttoilmoituksia vastaanottava henkilö toimii tässä tehtävässään virkavastuulla.” Koska pykälässä säädetään tehtävän siirtämisestä sekä toiselle viranomaiselle että muulle kuin viranomaiselle, tulee virkavastuusäännös rajata koskemaan vain muita kuin viranomaisia. Säännös on lisäksi muotoiltu epätarkasti ja sitä tulisi täsmentää jatkovalmistelussa siten, että siitä ilmenee kyseessä olevan rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja siten, että siitä käy täsmällisemmin ilmi, mihin tehtäviin virkavastuu kohdentuu (epämääräinen ”tässä tehtävässä” –ilmaisu tulisi täsmentää).

Ehdotettua sääntelyä on henkilötietojen käsittelyn osalta arvioitu jäljempänä.

Muuttoilmoituksen vastaanottamiseen liittyvät tehtävät (16 §)

Ensimmäisen momentin mukaan ilmoituksen vastaanottajan on tarkistettava, että ilmoitus sisältää 14 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen tiedot. Viitatussa 14 §:n 3 momentissa ei kuitenkaan säädetä ilmoituksen sisältämistä tiedoista, minkä vuoksi viittaus tulee korjata. Edelleen perusteluissa viitataan ilmoittajan henkilöllisyyden varmistamiseen. Mikäli tarkoituksena on, että muu kuin DVV ilmoitusta vastaanottaessaan ”hyväksyy” ilmoituksen varmistuttuaan oikeuden ilmoituksen tekemiseen ja sen, että ilmoitusta pidetään luotettavana, tulee tästä säätää ehdotettua täsmällisemmin. Ehdotetussa muodossa ja perusteluiden valossa jää epäselväksi, välittääkö muu muuttoilmoituksen vastaanottaja ainoastaan tiedot eteenpäin Digi- ja väestötietovirastolle ja mikä taho tekee 14 §:n 1 momentissa tarkoitettua ”hyväksymisen” eli hallintopäätöksen (tästä jäljempänä 20 §:ssä).

Pykälän 2 momentissa on ilmeisesti tarkoitettu säätää hallintolaista poikkeavasti, että ilmoitus katsotaan toimitetuksi määräajassa toimivaltaiseen viranomaiseen, jos se on toimitettu muuhun viranomaiseen tai yhteisöön määräajassa. Sääntely jää kuitenkin pykälätasolla epätarkaksi passiivimuodon vuoksi.

Kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevan merkinnän tekeminen (17 §)

Luonnoksen 17 §:ssä säädettäisiin kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevan merkinnän tekemisestä. Säännöksessä kyse vaikuttaa pikemminkin olevan muuttoilmoituksen sisällön tutkimisesta, asian ratkaisemisesta sekä lopulta tiedon merkitsemisestä väestötietojärjestelmään.

Pykälän 1 momentin mukaan DVV:n on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ilmoituksen mukainen merkintä kotikunnasta ja asuinpaikasta, määräaikaisesta asuinpaikasta tai väestökirjanpitokunnasta. Säännöksen muotoilu viittaa siihen, että DVV ei tutki ilmoitusta, vaan merkitsee ilmoituksen tiedot sellaisenaan. Toisessa virkkeessä kuitenkin osin ensimmäisen virkkeen kanssa ristiriitaisesti säädettäisiin, että ”merkintä voidaan tehdä suoraan ilmoituksen perusteella”, jos ilmoitus koskee muuttoa Suomen alueella, merkinnän tekeminen ei edellytä lisäselvityksiä ja tietojen virheetön rekisteröityminen voidaan varmistaa teknisin tarkistuksin. Ensimmäinen virke ei sisällä DVV:lle mitään harkintavaltaa eikä edellytyksiä, kun taas toisessa virkkeessä kyse on harkinnanvaraisuudesta sekä edellytyksistä ilmoituksen mukaisen merkinnän tekemiselle. Momenttia tulee selkeyttää jatkovalmistelussa. Säännös tulisi lisäksi selkeämmin muotoilla osoittamaan sen, että viranomaisen ilmoituksen vireille tullessa tutkii ilmoituksen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa DVV ”on saanut muulta” kuin muuttajalta tai tämän puolesta muuttoilmoituksen tehneeltä tiedon muutoksista. Tällöin DVV voi tehdä tämän tiedon mukaisen merkinnän väestötietojärjestelmään. Perusteluissa todetaan edelleen: ”Uuden lain mukaan Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto voi poistaa ulkomaiden kansalaisen kotikuntamerkinnän, jos virasto on saanut muulta kuin henkilöltä itseltään luotettavana pidettävän tiedon siitä, että hän ei enää täytä kotikunnan saamisen edellytyksiä.” (s. 34) Edellytyksenä on, että viraston saamaa tietoa voidaan pitää luotettavana ja sen perustana mahdollisesti oleva toisen viranomaisen päätös on lainvoimainen. Säännöksen ja sen perusteluiden valossa jää epäselväksi, mikä tällainen muu taho oikein voi olla käsitteen kattaessa viranomaisten lisäksi täysin rajoittamattoman joukon muita tahoja. Perusteluissa mainitaan näiltä osin ainoastaan henkilö itse ja 13 §:n tarkoitettu taho (jotka kuitenkin säännöksessä suljettu pois) sekä muu viranomaisen. Kyse kuitenkin lienee 2 momentin tapauksissa luonteeltaan melko tavanomaisesta viranomaisaloitteisesta asiasta (muu tiedon antaja ei ole vireillepanija), jossa viranomaisen selvittää asian ja päättyy lopulliseen ratkaisuun.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, missä tilanteissa DVV:n on hankittava lisäselvitystä. Perusteluissa todetaan ”Digi- ja väestötietoviraston tulee selvittää saamansa tiedon luotettavuus hallintolain edellyttämällä tavalla.” Ehdotetun säännöksen tarve suhteessa hallintolain selvittämisvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn jää epäselväksi, eikä tätä ole esitysluonnoksen perusteluissa tarkasteltu. Vaikuttaa siltä, että säännös tulisi tarpeettomana poistaa. Oikeusministeriö painottaa, että yleislain kanssa päällekkäistä sääntelyä ei tule omaksua muuhun lainsäädäntöön. Yleislaista poikkeamiselle puolestaan on oltava erityiset, painavat perusteet, jotka tulee sisällyttää esityksen perusteluihin.

Myös kuulemisen osalta luonnoksen perusteluissa on hieman harhaanjohtavia kannanottoja, esimerkiksi: ”Toisilta viranomaisilta saatuja tietoja, esimerkiksi Maahanmuuttoviraston antamia tietoja oleskeluoikeuden päättymisestä, olisi pidettävä lähtökohtaisesti luotettavina eikä henkilön itsensä kuuleminen olisi tällöin välttämättä tarpeen.” (s. 119) Kuulemisesta ei kuitenkaan ole laissa hallintolaista poikkeavia säännöksiä, eikä perusteluilla tällaisia säännöksiä voida antaa. Sama koskee myös esim. tiedoksiantoa koskevia perustelutekstejä (s. 120). Jatkovalmistelussa on kaiken kaikkiaan johdonmukaisesti tarkistettava, että perustelut vastaavat ehdotettua sääntelyä ja toisaalta voimassa olevaa hallintolakia ja muita hallinnon yleislakeja.

Kotikuntamerkintää koskeva hallintopäätös (20 §)

Kotikuntalain 20 §:ssä säädettäisiin, milloin ”henkilön kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevan merkinnän tekemistä on pidettävä hallintopäätöksenä”. Sääntely vastaa voimassa olevaa kotikuntalain sääntelyä. Säännöksen lähtökohtana on, että kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa on pidettävä hallintopäätöksenä ainoastaan, kun merkintä poikkeaa henkilön ilmoittamasta tai perustuu muulta kuin muuttajalta tai tämän puolesta muuttoilmoituksen tehneeltä taholta saatuihin tietoihin. Kyse puolestaan ei olisi hallintopäätöksestä vaan ns. ”toteavasta hallintotoimesta”, kun sama merkintä tehdään muuttajan tai 13 §:n 1 momentissa tarkoitettun tahon ilmoituksen mukaisena. Käsite ”toteava hallintotoimi” on omaksuttu 1990-luvun alun esitöistä, eikä sitä ole käytetty muualla lainsäädännössä tai oikeuskirjallisuudessa. Huomionarvoista on myös se, että hallintolaki on tullut voimaan kymmenen vuotta tämän jälkeen.

Esitysluonnoksessa ei myöskään ole huomioitu hallintovaliokunnan mietintöä HaVM 12/2004 vp, jossa hallintovaliokunta suhtautui merkinnän luonteeseen toteavana hallintotoimena hyvin varauksella, ja korosti merkinnän oikeutta luovaa vaikutusta niin yksilöön kuin viranomaisiin.

Hallintovaliokunta nimenomaisesti edellytti ”hallituksen selvittävän eri näkökohdat huomioon ottaen, onko voimassa olevaa kotikuntalain sääntelyä täydennettävä siten, että maistraatin tekemä ratkaisu henkilön kotikunnasta muodostuu selkeästi eri tahoja sitovaksi valituskelpoiseksi hallintopäätökseksi (Valiokunnan lausumaehdotus 1).” (HaVM 12/2004 v p, s. 2). Nyt ehdotettu sääntely perustuu edelleen hallintovaliokunnan jo 2004 kyseenalaistamaan sääntelytapaan, eikä ehdotuksessa vaikuta huomioidun valiokunnan kannanottoja.

Oikeusministeriön edustaja on esitysluonnoksen valmistelun kuluessa kiinnittänyt huomioita ehdotettuun sääntelyyn. Oikeusministeriö pitää selvänä, että henkilön asuinpaikkaa, kotikuntaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevan ilmoituksen käsittelyssä ja merkinnän tekemisessä on kyse hallintopäätöksestä. Tällöin kyse on myös hallintoasian käsittelystä, jolloin hallintolaki tulee yleislakina sovellettavaksi (mm. asianosainen, kuuleminen, hallintopäätöksen sisältö ja tiedoksianto). Hallintolain säännöksistä on mahdollista poiketa ainoastaan lailla ja poikkeamiselle on esitettävä erityiset, painavat perusteet.

Luonnoksessa ilmoitusten mukaisten päätösten luonnetta ”toteavina hallintotoimina” eikä hallintopäätöksinä, on perusteltu melko laajasti ensinnäkin sillä, että kyse on ilmoituksen mukaisesta merkinnästä, eikä tällaisen ratkaisun katsominen päätökseksi parantaisi yksilön oikeusturvaa tai oikeusasemaa. Perusteluissa on myös katsottu, että kyse ei ole henkilön oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia koskevasta päätöksestä. Kotikunta- ym. merkinnän luonnetta toteavana hallintotoimena on perusteltu myös resurssien näkökulmasta: jos merkintä katsottaisiin hallintopäätökseksi, aiheuttaisi tämä esitysluonnoksen mukaan merkittäviä resurssitarpeita, minkä vuoksi ilmoituksen mukaisesti tehtyä merkintää ei voida katsoa hallintopäätökseksi.

Oikeusministeriö korostaa, että asian lopputulos (myönteinen/kielteinen, muutettu/hylätty/ilmoituksen mukainen) tai vireillepanija ei vaikuta merkinnän oikeudellisen luonteen arviointiin (hallintopäätös vai ei). Myöskään asian vähäinen merkitys asianosaiselle tai muutoksenhakuintressin puute ei vaikuta arvioon siitä, onko kyse hallintopäätöksestä vai ei. (ks. oikeudesta saada päätös esim. PeVL 53/2018 vp).

Tarkasteltaessa ehdotettua kotikuntalakia, on selvää, ettei ilmoitusten käsittelyssä ja rekisterimerkinnän tekemisessä ole kyse toteavasta hallintotoimesta. Oleellista on hahmottaa viranomaisen toimet ilmoituksen johdosta: toteava hallintotoimi viittaa toimintaan, jossa viranomaisella ei ole lainkaan oikeudellista toimivaltaa ryhtyä selvittämään asiaa. Lain mukaan ilmoituksen vireilletutua DVV:n on kuitenkin tutkittava sille tehdyn ilmoituksen niin vireillepanijan, määrääjän kuin laissa säädettyjen sisällöllisten edellytysten täytymisen kannalta sekä hankkimaan tarvittaessa lisäselvitystä ennen merkinnän tekemistä. Kyse ei siten ole vain ”toteavasta toimesta”, vaan hallintoasian käsittelystä, selvittämisestä ja päätöksenteosta myös niissä tilanteissa, joissa merkintä tehdään ilmoituksen mukaisena.

Laissa säädettäisiin useita edellytyksiä sille, miten henkilön asuinpaikka, kotikunta ja väestökirjanpitokunta määrittävät ja kuka näitä koskevan ilmoituksen voi tehdä. Luonnoksessa perustellaan, että ilmoitusten käsittelyssä ja ilmoitusten mukaisten tietojen merkitsemisessä rekisteriin ei ole kyse asian ratkaisemisesta, vaan asian selvittämisestä (s. 75). Todettakoon, että arviointi, selvittäminen ja harkinta ovat tavanomaisia asian ratkaisemista ja hallintopäätöstä edeltäviä asian käsittelyvaiheita. Myös sen arvioiminen, ettei ilmoitus vaadi lisäselvityksiä (17 §:n 1 mom.) ja että tietojen virheetön rekisteröityminen varmistetaan teknisillä tarkistuksilla, merkitsee sitä, että viranomaisen tutkii myös ne ilmoitukset, jotka merkitään rekisteriin ilmoituksen mukaisina. Perusteluissa esimerkiksi todetaan, että ”Digi- ja väestötietovirasto voi varmistaa, että henkilön asuinpaikaksi ilmoittama rakennus ja asunto on tarkoitettu pysyvään asuinkäyttöön.” ja ”Lisäksi tosiseikkojen arvioinnissa on otettava huomioon, onko henkilön tarkoituksena asua ilmoittamassaan paikassa vakinaisesti tai ainakin toistaiseksi.” Kyse ilmoitusten käsittelyssä on siten oikeusministeriön käsityksen mukaan selvästi asian selvittämisestä, harkinnasta ja lopulta päätöksenteosta, ei toteavasta hallintotoimesta.

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä poistaa ehdotetusta 20 §:stä (sekä muualta lakiehdotuksesta) maininnat, jotka johtavat vastakkaispäätelmiin sen osalta, milloin viranomainen tekee hallintopäätöksen.

Tietyn hallintotoiminnan oikeudellinen luonne ei myöskään määräydy sen perusteella, millainen hallinnollinen taakka oikeudellisesta luonteesta voi aiheutua. Oikeusministeriö painottaa, että sääntelyn perustuslainmukaisuutta tai toiminnan oikeudellista luonnetta ei voida perustella vain nojautumalla nykyiseen hallintokäytäntöön tai resurssisiin. Toiminnan mahdollisiin resurssikysymyksiin voidaan puuttua toisenlaisella, hallintotoiminnan oikeasta oikeudellisesta luonteesta lähtevällä sääntelyllä. Kysymys tässä kohdin ei siten ole siitä, tehdäänkö hallintopäätös vai ei, vaan päätöksen sisällöstä, muodosta ja tiedoksiannosta.

Muuttoilmoitusten käsittelyyn ja merkintää koskevaan päätöksentekoon sovelletaan yleislakina hallintolakia. Lainsäädännössä on joitakin yksittäisiä tapauksia, joissa on pidetty mahdollisena säätää esimerkiksi siitä, että henkilölle ei perustuslain 21 §:stä ja hallintolaista poiketen anneta hallintopäätöstä, vaan ainoastaan ilmoitus ja kirjallinen hallintopäätös muutoksenhakuohjauksineen on mahdollista saada pyynnöstä (esimerkiksi indeksitarkastukset). Tällaisen poikkeamisen on perustuttava lakiin, minkä lisäksi sääntelylle on esitettävä erityisen vahvat perustelut perustuslain 21 §:n ja hallintolain kannalta peilaten tällaisia ehdotuksia myös nykyisiin mahdollisuuksiin esimerkiksi automaattiseen päätöksentekoon sekä sähköiseen tiedoksiantoon.

Edellä lausunnossa on arvioitu, että lakiehdotuksessa tarkoitetuissa rekisterimerkintöjen tekemisessä (henkilön asuinpaikan, kotikunnan ja väestökirjanpitokunnan määrittäminen) on kyse hallintopäätöksen tekemisestä riippumatta päätöksen lopputuloksesta. Perusteluissa merkinnän tekemistä koskevaa toimea ”toteavana hallintotoimena” perustellaan myös sillä, että DVV:n ratkaisut ihmisten kotikunnasta, asuinpaikasta tai väestökirjanpitokunnasta eivät sido oikeudellisesti muita viranomaisia, vaan nämä tulkitsevat kotikuntalakeja itsenäisesti. Edelleen perusteluissa todetaan, että VTJ-lain 18 §:ssä säädetty julkinen luotettavuus ei muuta tätä seikkaa. Oikeusministeriö katsoo, että riippumatta näistä seikoista, DVV:lle kotikuntalaissa säädetty tehtävä on luonteeltaan hallintopäätösten tekemistä.

Huomio kuitenkin kiinnittyy siihen, että samanaikaisesti esityksessä korostetaan väestötietojärjestelmään merkittävien kotikunta- ja asuinpaikkatietojen oikeellisuutta ja merkitystä viranomaistoiminnassa: ”Kotikuntalain mukaan määräytyvä kotikunta on perusteena Suomessa asuville henkilöille muussa lainsäädännössä säädetyille lukuisille eri oikeuksille ja velvollisuuksille.” (s. 111). ”Esityksellä pyritään edistämään sitä, että väestötietojärjestelmään tehtävät ihmisten kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevat merkinnät ovat ajantasaisia ja vastaavat mahdollisimman pitkälti tosiasiallista asuimista, jotta muut viranomaiset voivat omassa ratkaisutoiminnassaan luottaa niihin.” (s. 1) Edelleen esityksen tavoitteeksi on kirjoitettu: ”Esityksen tavoitteena on kehittää ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä koskevia säännöksiä siten, että ne olisivat nykyistä selkeämmät ja että Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston väestötietojärjestelmään tallentamat tiedot henkilön kotikunnasta ja asuinpaikasta olisivat mahdollisimman ajantasaisia ja paikkansapitäviä, jotta muut viranomaiset voivat omassa ratkaisutoiminnassaan luottaa niihin.” (s. 32) Edelleen tunnistetaan kotikuntaan liittyvät oikeusvaikutukset, esim. s. 34 ”Tällä tavoin varmistettaisiin, ettei henkilö tahtomattaan menetä aiempaan kotikuntaansa perustuvia keskeisiä oikeuksia, etuuksia tai palveluita vain lyhytaikaisesta toisessa kunnassa asumisesta johtuen.” Voimassaolevan VTJ-lain 5 §:n mukaan väestötietojärjestelmää pidetään yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi. Lisäksi 18 §:n mukaan väestötietojärjestelmään talletettuja 13 §:n 1 momentin 1–21 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja pidetään julkisesti luotettavina tietoina, jollei osoiteta, että tieto on virheellinen tai puutteellinen.

Esityksen perustelut vaikuttavat näin ollen ristiriitaisilta: ne toisaalta korostavat kotikuntalain nojalla rekisteriin merkittävien tietojen tärkeyttä muiden viranomaisten toiminnassa ja henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumisessa. Toisaalta perusteluissa todetaan, ettei asuinpaikkaa ja kotikuntaa koskevalla merkinnällä ole oikeudellista merkitystä, vaikka ilmeisesti viranomaisilla ei ole edellytyksiä systemaattisesti tarkistaa ja selvittää ko. tietoja muualta kuin väestötietojärjestelmästä (esim. Verro). Esitysluonnoksessa on myös selostettu laajasti kotikunnan menettämiseen liittyviä oikeusvaikutuksia, jotka ovat osin ristiriidassa esityksessä toisaalla tehdyn arvion kanssa siitä, ettei kotikuntaa koskeva merkintä olisi hallintopäätös.

Toteavaa hallintotoimea koskevan sääntelyn osalta on huomioitava myös esimerkiksi ehdotetut 8 ja 13 §. Näissä annetaan ymmärtää, että kyse on toteavasta hallintotoimesta. Ehdotetun sääntelyn perusteella muuttava henkilö ei siten saisi lainkaan ilmoitusta viranomaiselta siitä, onko hänen muuttoilmoituksensa rekisteröity sellaisenaan. Muuttava henkilö ei saisi tietoa myöskään tilanteissa, joissa joku muu henkilö muuttavan henkilön puolesta tekee muuttoilmoituksen (13 §:n 1 mom.). Sääntely näyttää mahdollistavan varsin laajalle henkilöpiirille (13 §:n 1 mom.) mahdollisuuden muuttoilmoitusten tekemiseen. Laki vaikuttaa jättävän melko paljon auki ja mahdollistavan myös tilanteita, joissa henkilö ei ole tietoinen hänen puolestaan tehdystä muuttoilmoituksesta tai siitä, että joku on ilmoittanut asuinpaikaksi tämän osoitteen. Koska ilmoitusta muuttoilmoituksen perusteella tehtävästä päätöksestä ei lähetettäisi, näyttää olevan tarve huolehtia myös muiden asianosaisten ja muuttavan henkilön itsensä oikeusturvasta. Luonnoksen perusteella tällaiset kysymykset jäävät avoimiksi. Väestötietojärjestelmän tiedoissa olevia virheitä voitaisiin korjata joko Digi- ja väestötietoviraston omasta aloitteesta tai rekisteröidyn pyynnöstä. Tällaista pyyntöä virheellisten merkintöjen korjaamisesta on kuitenkin vaikea tehdä, mikäli tietoa rekisterimerkinnästä ei anneta lainkaan sille, jota päätös koskee.

Pykälän 2 momentin mukaan DVV:n on ”ilmoitettava asianomaiselle ratkaisustaan ja mahdollisuudesta hakea siihen oikaisua”. Säännös vaikuttaa osin päällekkäiseltä ja osin hallintolaista

poikkeavalta. Tarkoituksena lienee säätää päätöksen tiedoksiannosta, ei päätöksestä ilmoittamisesta. Säännös tulisi siten poistaa ja nojautua hallintolain säännöksiin (ks. edellä mahdollisesta sääntelytavasta todettu).

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa esittänyt, että esitys tulisi saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, mikäli siinä esitetään hallinto-oikeuden peruslähtökohdista merkittävästi poikkeavia säännöksiä ja tulkinnaltaan vakiintuneesta poikkeavia yleisiä oppeja. Kuten luonnoksessakin todetaan, tulkinnoilla ”toteavasta hallintotoimesta” ja hallintopäätöksistä on laajempaa merkitystä väestötietojärjestelmän sääntelyn osalta.

Huoltajan kuuleminen (21 §)

Muuttoilmoitukseen liittyvästä huoltajan kuulemisesta säädettäisiin kotikuntalain 21 §:ssä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun säännöksen viimeiseen virkkeeseen. Se koskee tilanteita, jossa muuttoilmoituksen on tehnyt alle 18-vuotiaan henkilön puolesta hänen mukanaan muuttava perheenjäsenensä. Voimassa olevan lain 15 §:n mukaan Digi- ja väestötietoviraston on varattava tarvittaessa hänen huoltajilleen tilaisuus antaa määräajassa selvitys ilmoituksen johdosta. Esityksessä ehdotetaan sääntelyä muutettavaksi niin, että näissä tilanteissa Digi- ja väestötietoviraston erityisestä syystä varattava hänen huoltajilleen tilaisuus antaa määräajassa selvitys ilmoituksen johdosta.

Esityksen perustelujen sivuilla 45 ja 53 selostetaan syitä muutokselle. Perusteluissa todetaan, että kuten muidenkin muuttojen kohdalla, myös alaikäisten muutoissa viraston on pyrittävä selvittämään henkilön tosiasiallinen asuinpaikka. Edelleen perustelujen mukaan säännös on voinut tulla sovellettavaksi tilanteissa, joissa lapsen huoltajat ovat eronneet, heillä on erilaiset näkemykset lapsen tosiasiallisesta asuinpaikasta ja he käyttävät muuttoilmoitusta välineenä sen selvittämiseksi, kumman vanhemman luona lapsen tulisi asua. Ehdotettu muutos on tehty tämänkaltaisten ilmoitusten vähentämiseksi ja virastojen tehtäviin kuulumattomien selvitystoimien estämiseksi. Luonnoksen mukaan erillään asuvaa huoltajaa ei tarvitsisi enää lähtökohtaisesti kuulla tilanteessa, jossa lapsi on jo aiemmin muuttanut pois perheen yhteisestä kodista vain toisen huoltajansa kanssa ja hän tämän jälkeen muuttaa uudelleen saman huoltajan kanssa. Tarkoituksena perusteluiden mukaan on ”estää tarpeettomia kuulemismenettelyjä”.

Oikeusministeriö toteaa, että alaikäisen lapsen edustamisesta tämän henkilöä koskevissa asioissa ja huoltajan tehtävistä säädetään lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa (361/1983). Lapsen asuinpaikasta päättää huoltaja. Yhteishuoltajat vastaavat yhdessä lapsen huoltoon liittyvistä tehtävistä ja siten myös asuinpaikasta. Tämä koskee lapsen kaikkia muuttoja eli myös niitä, joissa lapsi on jo aiemmin muuttanut huoltajansa kanssa osoitteesta toiseen. Erityisesti erotilanteissa lapsen asuinpaikalla ja -osoitteella on erityinen merkitys sen vuoksi, että oikeus sosiaalietuuksiin ja –palveluihin määräytyy usein sen mukaan, missä lapsi väestötietojärjestelmän mukaan asuu. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetun muutoksen riskinä on se, että toinen yhteishuoltajista voisi nykyistä helpommin omalla ilmoituksellaan saada lapsen asuinpaikkaa koskevan väestötietomerkinnän muutetuksi ja samalla käytännössä mahdollisesti vaikuttaa lapsen ja tämän toisen huoltajan oikeuteen saada sosiaalietuuksia tai -palveluita. Toisen yhteishuoltajan mahdollisuus osallistua lapsen asuinpaikan muuttoa koskevaan päätökseen voisi myös heikentyä.

Luonnoksessa todetun mukaisesti viraston tehtävänä ei ole ratkaista riitatilanteita, vaan kirjata lapsen tosiasiallinen asuminen. On kuitenkin otettava huomioon se, että erotilanteissa vuoroasuminen on käynyt yhä yleisemmäksi lapsen asuinjärjestelyksi. Lapsen tosiasiallinen asuminen ei välttämättä muutu, vaikka vuoroasuvan lapsen väestötietojärjestelmään merkitty osoite muutetaan toisen vanhemman luota toiselle. Näissäkin tilanteissa osoitteen muutoksella voi kuitenkin olla huomattava merkitys lapsen tai perheen oikeuteen saada etuuksia tai palveluja. Vaikka päätöksen lapsen asuinpaikkaa koskevasta merkinnästä väestötietojärjestelmään tekee Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto, oikeusministeriön näkemyksen mukaan molemmille huoltajille tulisi varata mahdollisuus antaa näkemyksensä tilanteesta nykyisen sääntelyn mukaisesti.

Perusteluissa todetaan: ”Hallintolain periaatteiden mukaisesti viraston on oltava tarvittaessa yhteydessä lapsen huoltajiin epäselvissä muuttoilmoitustilanteissa.” (s. 106). Epäselväksi jää, mihin hallintolain periaatteisiin tällä viitataan. Kuten edellä on todettu, muuttoilmoituksen käsittelyssä on kyse hallintoasian käsittelystä, johon sovelletaan yleislakina hallintolakia.

Toisin kuin esitysluonnoksessa todetaan, oikeusministeriön arvion mukaan kuulemissäännökseen ehdotettu muutos yhdistettynä vielä 20 §:ään ehdotettuun säännökseen, jonka mukaan tällaisissa tilanteissa ei tehtäisi edes hallintopäätöstä, olisi edellä mainituista syistä omiaan heikentämään alaikäisten ja heidän huoltajiensa asemaa, eikä ole siten kannatettava. Perustelut tällaisten kuulemisten tarpeettomuudesta eivät vakuuta.

Muutoksenhaku 22 §

Lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin mukaan 20 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua, eli oikaisu muutoksenhaun ensi asteena olisi käytössä ainoastaan tilanteissa, joissa merkintä poikkeaa asianomaisen henkilön ilmoittamasta, sitä ei ole voitu tehdä henkilön pyynnön mukaisesti tai merkintä on tehty muualta tai toiselta henkilöltä saatujen tietojen perusteella. Tämä merkitsee sitä, että muista kotikuntalain nojalla tehdyistä päätöksistä haettaisiin muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen. Tämä ei liene ollut tarkoituksena.

Luonnoksessa ei myöskään perustella lainkaan sitä, minkä vuoksi oikaisuvaatimusmenettely ehdotetaan otettavaksi käyttöön vain 20 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin ja näidenkin osalta tietyn asiaryhmän sisällä vain tietyn sisältöisiin päätöksiin, kun lain nojalla tehtäisiin muitakin päätöksiä. Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.13.2)

Esitysluonnoksessa ei myöskään vaikuteta hahmotetun, että ehdotettu 20 ja 22 §:n sääntely ei perusta tiettyjen päätösten osalta muutoksenhakukieltoa. Kotikuntalain sääntely ei myöskään määrittele päätösten valituskelpoisuutta, vaan tämä määräytyy tuomioistuimessa HOL 6 §:n perusteella. Ehdotettua muutoksenhakusääntelyä tulee tarkastella edellä 20 §:n osalta todetun valossa jatkovalmistelussa.

Luonnoksen perusteluissa (s. 106) muutoksenhausta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä todetaan: ”Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun ratkaisuun voisi hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Kyseisen lain mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan.” Perustelut ovat virheelliset, sillä oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen haetaan ensi vaiheessa muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ”Jos hallinto-oikeus on kumonnut tai muuttanut Digi- ja väestötietoviraston päätöksen, virasto saa hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.” Säännös on tarpeeton huomioiden oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentti ja tulee näin ollen poistaa.

Virheen korjaaminen 23 §

Ehdotetussa 23 §:ssä säädettäisiin kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevan virheen korjaamisesta. Säännöksen suhdetta hallintolain 8 lukuun virheen korjaamisesta tulee selkeyttää jatkovalmistelussa (vs. ehdotetun 20 §:n säännös hallintopäätös kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevasta väestötietojärjestelmän merkinnästä). Kotikuntalain nojalla, kun tehdään päätös, jonka perusteella rekisterimerkintä tehdään. Ehdotetun 23 §:n muotoilu jättää epäselväksi sen, sovelletaanko päätökseen hallintolain virheen korjaamista koskevia säännöksiä ja päätöksen mukaisen merkinnän korjaamiseen väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain säännöksiä.

Epäselväksi jää lisäksi se, mihin 23 §:n säännöstä sovellettaisiin ja onko sääntelyn tarkoituksena ollut, että ko. säännös soveltuu tilanteisiin, joissa on kyse ”toteavasta hallintotoimesta” kun taas hallintolain virheen korjaamista koskeva sääntely koskee 20 §:ssä tarkoitettuja tilanteita vai onko kyse jostakin muusta. Sääntelyä tulee jatkovalmistelussa tarkastella huomioiden edellä todettu hallintopäätösten luonteesta ja hallintolain soveltumisesta.

Henkilötietojen suoja

Esityksessä on ehdotettu viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn kokoamista VTJ-lakiin, minkä on katsottu selkeyttävän oikeustilaa. Esityksen mukaan viranomaisten tiedonsaantioikeutta, ilmoitusvelvollisuutta ja tietojen luovuttamista koskevien säännösten sisältö säilyisi pääsääntöisesti ennallaan. Ehdotettua tietojenvaihtoa koskevaa sääntelyä on arvioitu esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslakivaliokunnan tietojen vaihtoa koskevan lausuntokäytännön valossa. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettavissa säännöksissä on kyse myös EU:n yleistä tietosuojaasetusta (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) täsmentävän kansallisen erityissääntelyn antamisesta ja kiinnittää huomiota tarpeeseen arvioida ja kuvata näiltä osin yleisen tietosuojaasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käyttöä säännösehdotusten perusteluissa.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat eri-tyissäännökset perustuvat. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissäätelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissäntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään.

Oikeusministeriö toteaa, että esitettävien säännösten perusteluita tulee edellä mainituilta osin täydentää jatkovalmistelussa ja niistä tulee käydä selkeästi ilmi tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käyttö. Kansallisen liikkumavaran käyttöä tulee kuvata säännöskohtaisesti sekä säännöskohtaisissa että säätämisyjärjestysperusteluissa. Jatkovalmistelussa perusteluissa on osoitettava mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan kohtaan henkilötietojen käsittelyä koskevat säännöksen perustuvat. Perusteluihin tulee myös sisällyttää arviointi siitä, onko ehdotettava sääntely tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Vastaavasti perusteluista tulee käydä ilmi, miksi ehdotettava henkilötietojen yleissäntelyä täydentävä erityissäntely katsotaan edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden välttämättömäksi.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan VTJ-lakiin ehdotettavan tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn nojalla voitaisiin käsitellä esimerkiksi tietoa henkilön Suomessa saamista tuloista tai sosiaali- tai terveydenhuollon palveluista, vankeusrangaistuksen suorittamisesta tai henkilön oleskeluoikeudesta Suomessa. Edellä mainittu huomioiden jatkovalmistelun yhteydessä olisi arvioitava, miltä osin esitettävien säännösten nojalla käsiteltäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä (esimerkiksi terveyttä koskevia tietoja), 10 artiklan mukaisia rikostuomioihin tai rikoksiin liittyviä henkilötietoja tai muita valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia henkilötietoja (esimerkiksi tietoja sosiaalihuollon palveluiden saamisesta).

Erityisten henkilötietoryhmien osalta olisi määriteltävä, millä yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain mukaisella poikkeusperusteella kyseisiä tietoja käsiteltäisiin sekä määriteltävä käsittelyyn sovellettavat suojatoimet, mikäli peruste sitä edellyttää (ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artikla ja tietosuojalain 6 §). Myös rikostuomioihin tai rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyyn on sovellettava asianmukaisia suojatoimia rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi (ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artikla ja tietosuojalain 7 §). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 3/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on perusoikeusherhässä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7).

Edellä selostettu yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran arviointi on syytä sisällyttää myös esityksen säätämisyjärjestystä koskeviin perusteluihin. Säätämisyjärjestysperusteluita koskevana yleisemmän tason huomiona oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota jakson 12.6 otsikkoon Henkilötietojen suoja. Jaksossa on käsitelty varsin rajallisesti henkilötietojen suojaan liittyviä seikkoja arvion painoutuessa pääasiallisesti viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin edellytyksiin. Tästä johtuen otsikkoa voisi olla selkeyden vuoksi hyvä täsmentää esimerkiksi viittamalla otsikossa myös tietojen luovutuksiin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran arvioinnin kannalta merkityksellisiä säännöksiä vaikuttaisivat olevan lisäksi ehdotetun kotikuntalain 14-18 §:ssä, joita koskevia perusteluita olisi tarpeen täydentää tältä osin jatkovalmistelussa niin säännöskohtaisten kuin säätämisyjärjestysperusteluiden osalta. Kansallisen liikkumavaran käytön riittävän täsmällinen selostaminen on tärkeää, jotta voidaan varmistua siitä, että jäsenvaltioilla on yhtäältä oikeus antaa EU-lainsäädäntöä täsmällisempää sääntelyä ja toisaalta, että tällaista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon EU- ja kansallisesta lainsäädännöstä sekä perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.

Esityksen ehdotetussa 15 §:ssä säädetään muuttoilmoituksen vastaanottamisesta muualla kuin Digi- ja väestötietovirastossa. Säännösehdotuksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan voimassa olevat yhteistyötä koskevat säännökset siirrettäisiin uuteen lakiin sisällöllisesti muuttumattomina.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että siirrettäviin säännöksiin on tehty teknisluontoisia muu-toksia vuonna 2019, mutta muutoin sääntely on yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa edeltävältä ajalta. Tästä johtuen, kuten jo edellä on todettu, esitettävää 15 §:ää olisi arvioitava yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran kannalta. Liikkumavaran kannalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskeviin rooleihin, käsittelyn oikeusperusteen määrittämiseen sekä ehdotetun 15 §:n 3 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan muuttoilmoitusten vastaanottamista koskevassa sopimuksessa on sovittava henkilötietojen suojaamisesta ja tietoturvasta.

Säännösehdotusta koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa on asianmukaisesti tunnistettu, että ilmoitusten vastaanottamisen yhteydessä käsitellään henkilötietoja sekä tarve huolehtia muuttoilmoitusten vastaanottamisen yhteydessä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeellista arvioida sitä, missä roolissa muuttoilmoituksia vastaanottava viranomainen tai yhteisö käsittelee muuttoilmoituksia koskevia tietoja, olisiko kyseessä rekisterinpitäjä vai Digi- ja väestötietoviraston puolesta tietoja käsittelevä henkilötietojen käsittelijä. Roolituksella on vaikutusta esimerkiksi käsittelyn oikeusperusteen määrittämiseen. Mikäli kyse on henkilötietojen käsittelijästä, perustuu käsittelyn laillisuus (käsittelyn oikeusperuste) rekisterinpitäjän toimintaan.

Roolien määrittämisellä on merkitystä myös muuttoilmoitusten vastaanottamista koskevaa sopimusta sääntelevän 3 momentin kannalta. Mikäli muuttoilmoituksia vastaanottava viranomainen tai yhteisö katsottaisiin henkilötietojen käsittelijäksi, olisi huomioitava, että yleisen tietosuoja-asetuksen 28 artikla sääntelee henkilötietojen käsittelijän suorittamaa käsittelyä sekä käsittelyä määrittävän sopimuksen sisältöä. Tämän seikan osalta olisi huomioitava, että yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa päällekkäistä sääntelyä on vältettävä.

Mikäli muuttoilmoituksia vastaanottava taho katsottaisiin rekisterinpitäjäksi olisi puolestaan huomattava, että rekisterinpitäjän henkilötietojen suojaamiseen liittyvistä velvoitteista, ml. käsittelyn turvallisuudesta on säädetty yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Tämän seikan osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että vaatimuksista, jotka koskevat yksityistä toimijaa suoraan lain perusteella, ei voida eikä tule sopia (PeVL 2/2018 vp s. 4). Toisaalta perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut hallinnon yleislakien mukaisten velvoitteiden osalta, että viranomaisen ja yksityisen välillä tehtävässä sopimuksessa voidaan varmistaa oikeusturvan takeena olevien hallinnon yleislakien noudattaminen ja huomauttanut, että velvollisuus niiden noudattamiseen johtuu tällöinkin kuitenkin suoraan laista (PeVL 3/2009 vp). Ehdotetun sääntelyn on oltava joka tapauksessa selvää sen osalta, onko 3 kohdassa mainituissa sopimukseen sisällytettävissä seikoissa kyse lakisääteisistä velvoitteista vai jostakin muusta.

Yhdenvertaisuutta koskevia huomioita

Perustuslain 6 §:n näkökulmasta oikeusministeriö kiinnittää huomiota kotikuntalakiin ehdotettuun ulkomaiden kansalaisia koskevaan sääntelyyn. Ehdotuksen mukaan jatkossa maahan tulleen ulkomaalaisen perheenjäsenellä oleva kotikunta Suomessa ei oikeuttaisi henkilöä itseään saamaan kotikuntaa. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi ulkomaalaiselle tehdyn kotikuntamerkin poistamisesta väestötietojärjestelmästä, jos hän ei enää täytä kotikunnan saamiselle laissa asetettuja edellytyksiä.

Säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa viitataan siihen, että nykylainsäädännössä oleva perheenjäsenen mahdollisuus saada kotikunta perhesuhteen perusteella asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen. Lakiehdotuksessa ei ole arvioitu tarkasti erityiskohtelun poistamisen tosiasiallisia vaikutuksia niihin ihmisiin, jotka ovat tähän asti olleet oikeutettuja kotikuntaan perheenjäsenensä kotikunnan perusteella nykyisen kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla, eikä sitä, kuinka suureen määrään ihmisiä lakimuutos vaikuttaisi.

Luonnoksessa toistuu olettama siitä, että oleskeluoikeuden Suomessa menettävät henkilöt pääsääntöisesti poistuvat maasta, eikä kotikunnan menettämisen siten ole heille merkitystä (ks. esim. s. 120). Perusteluissa on kuitenkin tuotu ilmi, että Suomessa on jo nykyhetkellä arviolta 3 000 - 6 000 paperitonta tai paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevaa henkilöä (HE 112/2022 vp, s. 22), joilla osalla on ollut kotikuntamerkintä. Kotikuntamerkintä saattaa mahdollistaa henkilölle hieman laajemat etuudet ja palvelut, kuten hallituksen esityksessä on todettu (s. 50-51)..

Tosiällisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta oikeusministeriö on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota kotikunnan menettämiseen vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluiden kohdalla (VN/16724/2020-OM-16). Esityksessä linjataan, että tulkkauspalvelut lakkaisivat, jos henkilöllä ei ole oikeutta kotikuntaan, mutta samalla todetaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 26 ja 27/2016) velvoitteet, erityisesti artiklat 13, 19 ja 21. Täten vammaisen henkilö voi olla kotikunnan puuttumisesta huolimatta oikeutettu saamaan välttämättä tarvitsemansa tulkkauspalvelut esimerkiksi niiden kiireellisyyden perusteella.

Viranomaisten tulee varmistaa tulkkaus oikeuden toteutuminen myös kotikunnattomille vammaisille henkilöille yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan edellyttämällä tavalla.

Esityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että kunta ei voi saada etsivää nuoristyötä varten salassa pidettäviä tietoja nuorista, jotka ovat menettäneet tai joilla ei ole kotikuntaa (Nuorisolaki 11 §). Tarve tietojen saamisesta on arvioitu esityksessä vähäiseksi, koska etsivällä nuorisotyöllä on mahdollisuus tavoittaa nuoria toista kautta. Muutoksen vaikutuksia tulisi arvioida suhteessa vakaviin yksilöllisiin ja yhteiskunnallisiin riskeihin syrjäytymisestä, rikollisuudesta ja hyväksikäytöstä.

Ahvenanmaa

Hallituksen esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset-osiota (kohta 4.2.3.4) on syytä täydentää riittävästi kirjauksilla Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välisestä lainsäädäntövallan jaosta mitä tulee lakiehdotuksessa käsiteltäviin asioihin. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), jäljempänä itsehallintolaki, 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sen lisäksi, mitä 27 §:ssä säädetään, valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat väestönkirjanpitoa. Itsehallintolain 30 §:n mukaan hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset. Sen vuoksi nykyinen kotikuntalaki on voimassa myös Ahvenanmaalla eikä lakiehdotus uudeksi kotikuntalaksi tarkoita muutosta tähän tilanteeseen.

Kielelliset oikeudet

Hallituksen esityksen säännöskohtaisien perusteluiden 15 § viitataan kielilakiin (423/2003) ja saamen kielilakiin (1086/2003) ja viitataan suoraan kielilain 25 §:ään. Oikeusministeriö esittää lisättäväksi kohtaan huomion siitä, että saamen kielilain 18 § sisältää vastaavan kaltaisen säännöksen saamelaisten kotiseutualueen osalta.

2. lakiehdotus: VTJ-lain muutos

Tiedonsaantioikeus viranomaisilta (23 §)

Voimassaolevaan 23 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi virke ”Tiedonsaantioikeus koskee myös tietoja, jotka ovat tarpeen väestötietojärjestelmään talletettävien tietojen selvittämiseksi.” Luonnoksessa tätä perustellaan sillä, että ”Lisäyksen tarkoituksena varmistaa, että virastot saavat muilta viranomaisilta kaikki sellaiset tiedot, joita ne tarvitsevat paitsi väestötietojärjestelmään tallettamista varten, myös väestötietojärjestelmään talletettävien tietojen sisällön ja oikeellisuuden selvittämiseksi.” Ensinnäkin ehdotettu lisäys on muotoiltu liian epätasaisesti (ei tietojen selvittämiseksi vaan tietojen oikeellisuuden selvittämiseksi). Toiseksi säännöksen tarve suhteessa voimassaolevaan sääntelyyn jää epäselväksi (voimassaoleva: - - oikeus saada - - tietoja väestötietojärjestelmän tietojen -- oikeellisuuden varmistamista - - varten). Ehdotetun säännöksen tarpeellisuutta ja suhdetta voimassaolevaan on jatkovalmistelussa arvioitava.

Ehdotettuja tiedonsaantioikeuksien laajentamisia tulee arvioida asianmukaisesti esityksen säätämisperusteluissa. Luonnokseen tällaista ei sisälly.

4. lakiehdotus: laki perusopetuslain 4 §:n muuttamisesta

Perusopetuslain 4 §:ssä säädetään nykyisin, että kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville perusopetusta ja esiopetusta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi: ”Sen estämättä mitä kotikuntalain 8 §:ssä säädetään”. Muotoilu ei vaikuta onnistuneelta. Kotikuntalain 8 §:ssä ei säädetä kunnan velvollisuudesta järjestää opetusta. Tarkoituksena on varmaankin ollut säätää, että sen estämättä, mitä kotikuntalaissa säädetään asuinpaikan määräytymisestä. Lisäksi on syytä huomata, että kotikuntalain 2 §:n 2 momentti ilmaisee lain toissijaisuuden (”jollei muussa laissa toisin säädetä”) ja puolestaan perusopetuslain 4 §:ssä säädettäisiin ”sen estämättä mitä kotikuntalaissa säädetään”.

Perusteluissa kuitenkin on todettu: ”Uuden lain asuinpaikkasäännösten tarkoituksena on palvella etupäässä vain kotikunnan määräytymistä eikä niillä ole tarkoitus suoraan vaikuttaa siihen, miten muiden hallinnonalojen lainsäädännössä määritellään ihmisten asumista tai asuinpaikkaa sekä niihin liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia.” (s. 112) Edelleen viitatus 8 §:n perusteluissa todetaan: ”Asuinpaikkasäännöksillä ei olisi välitöntä vaikutusta siihen, miten muiden hallinnonalojen lainsäädännössä määritellään ihmisten asumista tai asuinpaikkaa.” Perustelut vaikuttavat olevan siten ristiriidassa suhteessa perusopetuslain 4 §:ään ehdotettuun muutokseen. Jatkovalmistelussa tulisi siten vielä varmistua ehdotetun kotikuntalain 2 §:n ja perusopetuslain 4 §:n välisen suhteen selkeydestä sekä huomioida se, että tässä kohdin tehtävät sääntelyratkaisut tulisi olla yhteneväisiä kaikkien vastaavan kaltaisten asuinpaikkaan viittaavien säännösten kanssa.

Kotikuntalakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset siitä, miten henkilön asuinpaikka määräytyy. Perusteluissa todetaan, että ” Uuden lain asuinpaikkasäännösten tarkoituksena on palvella etupäässä vain kotikunnan määräytymistä eikä niillä ole tarkoitus suoraan vaikuttaa siihen, miten muiden hallinnonalojen lainsäädännössä määritellään ihmisten asumista tai asuinpaikkaa sekä niihin liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia.” (s. 112) Esityksessä tulisi tehdä kattavasti selkoa siitä, aiheuttaako ehdotettu sääntely muutostarpeita myös muuhun lainsäädäntöön, jossa viitataan henkilön asumiseen, kuin perusopetuslakiin.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Liitteet Oikeusministeriön toimialaan kuuluvat mahdolliset liitelait

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi

Liite 1: Oikeusministeriön toimialaan kuuluvat mahdolliset liitelait

Kotikuntakäsite muussa lainsäädännössä, vastuuministeriönä OM	
LAIN / ASETUKSEN NIMIKE	muutostarve
laki saamelaiskäräjistä	kyllä, 21 § SaKäL:n 21 § on tarkoitus muuttaa lähiaikoina, mutta myös ehdotettu uusi pykälä sisältää viittauksen kotikuntalakiin. (Suunnitelmien mukaan kotikuntalain muutos tulee kuitenkin voimaan vasta myöhemmin kuin SaKäL uudistus.)
saamen kielilaki	kyllä, 7 §
laki rekisteröidystä parisuhteesta	kyllä Rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain (950/2001) 9 §:n 3 momentti sisältää pykäläviittauksen kotikuntalain 6 a §:ään. Kyseinen viittaus on tehty ennen sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (295/2023) voimaantuloa huhtikuussa 2023. Voimassa olevaa kotikuntalain 6 a §:ää muutettiin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain säätämisen yhteydessä siten, että siinä viitataan äidin ja isän sijaan lapsen synnyttäneeseen vanhempaan ja toiseen vanhempaan. Nyt ehdotetussa kotikuntalain 11 §:ssä ehdotetaan säilytettäväksi tämä sama, voimassa oleva muotoilu. Ehdotettu sanamuotoilu ottaa huomioon tilanteen, jossa lapsella on kaksi samaa sukupuolta olevaa vanhempaa, eikä 9 §:n 3 momentissa olevalle erityissääntelylle ole enää tarvetta. Oikeusministeriö katsoo, että rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 9 §:n 3 momentti voidaan kumota tarpeettomana.

VN/23399/2021-OM-108

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: