

Asia: VM/742/04.00.00.09/2016

## **Lausuntopyyntö Suomen ja Viron välisestä väestön rekisteröintiä koskevasta valtiosopimuksesta**

### **Kommentit sopimuksesta**

#### **Yleiset kommentit sopimuksesta**

Sopimus vastaa pääosiltaan Pohjoismaiden välillä solmittua väestön rekisteröintiä koskevaa sopimusta ja sen menettelyjä. Neuvoteltavana oleva Suomen ja Viron välinen väestörekisteröintiä koskeva sopimus antaisi kuitenkin laajemmat oikeudet väestörekisteriviranomaisten väliselle tietojen vaihdolle muulloinkin kuin sopimusmaasta toiseen tapahtuvan muuton aikoihin.

#### **Kommentit sopimuksen tavoitteista ja soveltamisalasta**

Kela pitää sopimuksen solmimista hyvänä asiana, sillä muuttoliike Suomen ja Viron välillä on vilkasta. Sopimuksen tavoitteet Suomen ja Viron välisen liikkuvuuden tukemiseksi ja väestörekisteröinnin helpottamiseksi ovat kannatettavia. On aiheellista pyrkiä ehkäisemään tilanteita, joissa henkilöllä olisi vakinainen asuinpaikka molemmissa sopimusmaissa tai ettei kumpikaan sopimusmaa katsoisi henkilöä maassa vakinaisesti asuvaksi.

Joiltain osin sopimuksen soveltamisala kuitenkin jää epäselväksi. Epäselväksi jää mm. mitä tarkoitetaan 1 artiklan 1. kohdan säännöksellä, ettei sopimusta sovelleta, jos alkuperävaltio ei ole saanut 6 artiklassa tarkoitettua ilmoitusta kolmen kuukauden kuluessa aiotusta muutosta. Mitä tämä käytännössä tarkoittaa? Kotikuntalain 7 § velvoittaa ilmoittamaan vakinaisesta sekä yli kolme kuukautta kestävästä tilapäisestä muutosta maistraatille. Jos henkilö siis ilmoittaa maistraatille vakinaisesta muutostaan Viroon eikä Virosta tule 6 artiklan mukaista ilmoitusta kolmen kuukauden kuluessa, jääkö Suomen väestörekisteriin kuitenkin tieto, että henkilö on muuttanut vakinaisesti Viroon vai eikö tietoa kirjata lainkaan?

Muita soveltamisalaan liittyviä huomioita on kirjattu Kommentit muuttoa koskevasta menettelystä -kohtaa.

## Kommentit muuttoja koskevasta menettelystä

Sopimuksen 1 artiklan b) kohdassa todetaan, ettei kahtatoista kuukautta lyhyemmän tilapäisen oleskelun tavallisesti katsota perustavan sopimuksen mukaista asuinpaikkaa. Tilapäisen oleskelun määrittelyn merkitys jää kuitenkin sopimuksen muuttomenettelyä koskevien säännösten valossa epäselväksi. Onko oleskelun kesto siis vain yksi seikka, jonka vastaanottajavaltio huomioi harkitessaan, rekisteröidäkö muuttaja vastaanottajavaltiossa asuvaksi? Ja mikä vaikutus on henkilön omalla näkemyksellä muuton vakinaisuudesta tai tilapäisyydestä?

9 artiklan 2. kohdan osalta jää epäselväksi, minkälainen vaikutus henkilön omalla näkemyksellä asuinvaltiostaan on tilanteessa, jossa hänet on sopimuksen voimaantulohetkellä rekisteröity asuvaksi molemmissa sopimusvaltioissa. 9 artiklan 3. kohdan mukaan asuinvaltion määrittää sen valtion rekisteriviranomainen, jossa henkilölle on viimeksi rekisteröity pysyvä osoite. Meneekö siis henkilön oma näkemys kuitenkin vastaanottajavaltion näkemyksen edelle? 9 artiklan 2. kohdan sanamuoto ”valtiossa, jossa hänen pysyvä osoitteensa on viimeksi muuttunut” on hankalasti ymmärrettävä. Selkeämpi sanamuoto olisi valtio, jossa on viimeksi rekisteröity pysyvä osoite.

Kelan näkemyksen mukaan myös sopimukseen olisi aiheellista sisällyttää vaatimus, että käsittelyn tulee tapahtua viivytyksettä. Arviomuistiossakin tämä mainitaan sopimuksen tavoitteena. Viivytyksettömällä muuttotiedon rekisteröinnillä on ratkaiseva merkitys muuttajan asuinpaikasta johdettavien oikeuksien toteutumisen kannalta. Suomessa esim. oikeus julkiseen sairaanhoitoon määräytyy kotikuntalain mukaisen vakinaisen asuinpaikan mukaisesti.

## Kommentit tietojen vaihdosta ja käsittelystä

Sopimuksen 8 artikla koskee muuta tietojenvaihtoa. Sen 1. kohdan mukaan sopijapuolen valtion rekisteriviranomainen voi luovuttaa tietoja toisen osapuolen valtion kansalaisista tai asukkaista siltä osin kuin kulloinkin sovellettavat tietosuojaa koskevat säännökset ja määräykset sen sallivat. Säännös siis näyttäisi mahdollistavan sopimusmaasta toiseen tapahtuneen muuton jälkeisten vastaanottajavaltiossa tapahtuneiden 6 ja 7 artiklassa yksilöityjä tietoja koskevien muutosten ilmoittamisen alkuperävaltioon. Näin vaihdettavat tiedot eivät siis kuitenkaan voisi ilmeisesti johtaa henkilön asuinpaikan muutokseen sopimusvaltiosta toiseen? Tämän estäisi 9 artiklan 1. kohdan säännös, jonka mukaan sopimuksen voimaantulo ei vaikuta sellaisen henkilön asuinpaikan rekisteröintiin, joka on rekisteröity asuvaksi ainoastaan joko Suomessa tai Virossa.

Kela pitää 8 artiklan säännöstä hyvänä ja toivoo, että käytännössä maiden väestörekisteriviranomaiset välittäisivät toisilleen muuttaneiden henkilön 6 ja 7 artikloissa yksilöidyissä tiedossa tapahtuneet muutokset. Sopimusmaasta toiseen muuttaneiden henkilöiden tiedot pysyisivät ajantasaisina molemmissa sopimusvaltioissa mahdollisia muuton aikaisia sekä sen jälkeisiä rajat ylittäviä etuustilanteita silmällä pitäen. Kela näkee, että väestörekisteritietojen luotettavuuden ja hyödynnettävyyden kannalta olisi hyvä, että artiklojen 6 ja 7 mukaisissa tiedoissa tapahtuneista muutoksista ja niiden välittämisestä olisi säädetty sopimuksessa tarkemmin ja jopa velvoittavammin.

Sopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan valtioiden rekisteriviranomaiset sopivat erikseen käytännön järjestelyistä sekä vaihdettavien tietojen yksityiskohdista. On tärkeää, että menettelyistä tiedotetaan sekä muuttavia henkilöitä että viranomaisia. Henkilöiden liikkuvuuden helpottamiseksi on tärkeää henkilölle tietää, ilmoittaako hän muutostaan myös alkuperämaan rekisteriviranomaiselle vai riittääkö ilmoitus vastaanottajavaltion viranomaiselle. Myös Kelan on osattava neuvoa asiakkaitaan muuttoon liittyvissä menettelyissä ja niiden vaikutuksista Kelan toimeenpanemiin etuuksiin.

Tietojenvaihtoa koskevan 10 artiklan tarkoituksena on kartoittaa tilanteet, joissa henkilöllä todennäköisesti on vakinainen asuinpaikka sekä Suomessa että Virossa. Sopimuksen 9 ja 10 artiklan yhteen toimivuus jää kuitenkin jonkin verran epäselväksi. 9 artiklan 1. kohdan mukaan sopimuksen voimaantulo ei vaikuta sellaisen henkilön asuinpaikan rekisteröintiin, joka on rekisteröity asuvaksi ainoastaan joko Suomessa tai Virossa. 10 artiklan 2. kohdan mukaan tietoja on kuitenkin tarkoitus vaihtaa myös tilanteissa, joissa henkilölle rekisteröidään tai on aiemmin rekisteröity tilapäinen osoite tai henkilöllä tiedetään olevan toisen sopimusvaltion antama henkilötunnus. Katsotaanko näissäkin tilanteissa 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti henkilön todennäköisesti asuvan kummassakin valtiossa, vaikka on vain tilapäinen osoite?

Käytännössä lienee myös tilanteita, joissa Suomen ja Viron välillä liikkuneella henkilöllä ei ole rekisteröity vakinaista asuinpaikkaa kummassakaan sopimusvaltiossa. Nämä tilanteet ovat siis ilmeisesti jatkossakin mahdollisia, koska sopimus ei niitä koske.

Jos 10 artiklan mukaisen vertailun tuloksena henkilön voitaisiinkin katsoa asuvan siinä sopimusvaltiossa, jossa hänet on rekisteröity tilapäisesti asuvaksi, niin tilanne ilmeisesti jäisi ennalleen, koska sopimuksen 9 artiklan 1 kohdan nojalla sopimuksen voimaantulo ei vaikuta sellaisen henkilön asuinpaikan rekisteröintiin, joka on rekisteröity asuvaksi ainoastaan joko Suomessa tai Virossa.

Sopimuksen 7 artiklan säännös tulee ilmeisesti ymmärtää niin, että 8) kohdan mukaiset alle 18-vuotiaiden lasten tiedot ilmoitetaan vastaanottajavaltiolle riippumatta siitä, muuttavatko lapset mukana vai eivät?

## Sopimuksen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuus

### Lausunnonantajan näkemys sopimuksen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta

-

### Sopimuksen eduskunnan myötävaikutusta edellyttävät määräykset

**Sisältääkö sopimus sellaisia eduskunnan myötävaikutusta edellyttäviä määräyksiä, joita ei ole tunnistettu arviomuistiossa?**

-

**Edellyttääkö sopimuksen voimaantulo sellaisia muutoksia kansalliseen sääntelyyn, joita ei ole tunnistettu arviomuistiossa?**

-

**Muut kommentit eduskunnan myötävaikutusta edellyttävistä määräyksistä**

-

## Vaikutukset ja toimenpiteet

### Kommentit sopimuksen vaikutuksista

Sosiaaliturvaa toimeenpannessaan Kela määrittelee Suomen ja Viron välillä liikkuvien henkilöiden asuinpaikan EU-lainsäädännön mukaisesti. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan j) kohdassa määritellään henkilön asuinpaikaksi paikka, jossa henkilö vakinaisesti asuu. Jos kahden asetusta soveltavan maan välillä syntyy erimielisyyttä henkilön asuinpaikasta, ratkaistaan asuinpaikka EU-asetuksen 883/2004 täytäntöönpanosta annetun asetuksen 987/2009 11 artiklan mukaisesti. Henkilön asuinpaikka eli intressien tavanomainen keskus määritellään kokonaisarvioon perustuen. Kokonaisarvioissa huomioidaan henkilön väestörekisteriin merkitty asuinpaikka. Tämä ei kuitenkaan ole yksin ratkaiseva seikka, vaan kokonaisharkinnassa huomioidaan myös muita seikkoja, kuten henkilön ansiotoiminta, perheasema ja –siteet sekä verotuksellinen asuinpaikka.

Sopimus kuitenkin selkeyttää tilannetta ja helpottaa asuinpaikka koskevan kokonaisarvion tekemistä. Muuttoliike Suomen ja Viron välillä on vilkasta ja etuuksien toimeenpanossa on esiintynyt tilanteita, joissa henkilö on rekisteröity asuvaksi sekä Suomessa että Virossa. Valtiosopimuksella on lähtökohtaisesti myös työttömyysturvan toimeenpanoa helpottava vaikutus, koska Suomessa työskentelevien virolaisten työttömyysturvan saaminen Suomesta usein kaatuu näyttöön työskentelyn ja työttömyyden aikaisesta asumisesta.

Myös elatusavun perinnän saralla sopimuksella odotetaan olevan positiivisia vaikutuksia. Elatusmaksujen perinnän tahallisen tai tahattoman välttämisen pitäisi vaikeutua kaksoisrekisteröintitilanteiden poistuessa. Nykytilanteessa elatusvelvollisen tavoittaminen on joissakin tilanteissa haastavaa ja aikaa vievää, koska Suomen ja Viron väestörekisteriviranomaisilla on poikkeavat tiedot henkilön osoitteesta ja asuinmaasta.

Kelan etuuksien toimeenpanon kannalta hankaluuksia voi aiheutua tilanteista, joissa henkilön muuttopäiväksi rekisteröidään sopimuksen voimaantulopäivä.

## Mitä toimenpiteitä sopimuksen voimaantulo edellyttäisi hallinon- tai toimialallanne?

### Muut kommentit

#### Muut kommentit

Sopimuksen termistön osalta voisi noudattaa Pohjoismaisen sopimuksen ratkaisua käyttäen termejä lähtö- ja tulovaltio. Neuvoteltavassa sopimuksessa käytetään termejä vastaanottajavaltio ja alkuperävaltio. Alkuperävaltio viittaa terminä valtioon, jossa henkilö on syntynyt. Vastaanottajavaltio taas antaa mielikuvan turvapaikanhakuun liittyvästä maahanmuutosta.

Sopimuksen 2 artiklan kohdat c) että d) olisi tarkoituksenmukaista yhdistää, koska molemmissa määritellään termiä henkilötunnus. Näköpiirissä ei myöskään liene, että käyttöön tulisi maailmanlaajuinen tunnus. Tätä sanamuotoa olisi hyvä myös tarkentaa.

Artiklan kohta b) ei sisällä uutta termiä vaan tarkennusta a) kohdan termiin asuinpaikka. Kohdan voisi muotoilla tilapäisen oleskelun määritelmäksi esim. tilapäisellä oleskelulla tarkoitetaan yleensä oleskelua, joka ei ylitä kahtatoista kuukautta.

Myös sopimuksen 2 artiklan g) kohdan merkitys jää epäselväksi. Se ei sisällä uutta termiä vaan siinä määritellään kohdissa e) ja f) määriteltyjen termien ajallista kesto.

Paijo Arja  
Kansaneläkelaitos