

20.10.2020

EOAK/6046/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

**LAUSUNTOPYYNTÖ: LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI KOTIKUNTA-LAIN JA VEROTUSMENETTELYSTÄ ANNETUN LAIN 5 §:N MUUTTAMISESTA**

**Kotikunnan menettämistä ja kotikuntamerkinnän poistamista koskeva ehdotus (Kotikuntalain 7,9 ja 11 § sekä verotusmenettelylain 5 §)**

Esityksessä todetaan, että sen tavoitteena on selkeyttää kotikuntalain sääntelyä tilanteessa, jossa Suomeen ulkomailta tulleet ja täällä kotikunnan saanut henkilö ei enää täytä kotikunnan saamiselle laissa asetettuja edellytyksiä. Tällainen henkilö ei olisi enää oikeutettu kotikuntaan Suomessa ja häntä koskeva väestötietojärjestelmään tehty kotikuntamerkintä tulisi esityksen mukaan poistaa esityksen tavoitteita tukevalla nopeutetulla ja yksinkertaistetulla menettelyllä.

Asianosaisen oikeusturvan kannalta esityksessä on ongelmallista se, miten menettely täyttää perustuslain 21 §:n mukaiset oikeusturvan takeet 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). Epäselväksi jää, miten kotikuntalaissa asetettujen edellytysten täytyminen tutkitaan ennen kotikuntamerkinnän poistamista. Kotikunnan menettämisestä voi seurata useiden sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sosiaalietuuksien 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 välittömästäkin. Samalla henkilö saa ennalta tiedon siitä, että hänen oikeudellinen asemansa saattaa muuttua.

Esityksen lähtökohdista todettakoon, että perusteluissa on selostettu niitä aineellisen lainsäädäntöön sisältyviä henkilön oikeuksiin ja etuun liittyviä säännöksiä, jotka ovat riippuvaisia kotikuntamerkinnästä. Esityksen vaikutuksia yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta on esityksen perustelujen yleisluontoisuuden vuoksi vaikea arvioida, mutta

ainakin sellaisten ryhmien kuin vammaisten ulkomaalaisten henkilöiden tulkkauspalvelun tarve ei esityksen perusteella ole arvioitavissa (s. 20). Sama koskee kotikuntamerkin­nän poistamisen vaikutusta nuorisolain mukaisiin palveluihin (s. 32).

Esityksestä ei käy ilmi, miten lakiehdotuksen voimaantulon yhteydessä varmistetaan riittävästi, että vailla kotikuntamerkintää jäävien henkilöiden perustarpeet turvataan erityislainsäädännössä. Esityksessä lain voimaantulon vaikutukset jäävät epäselviksi.

Kotikuntalain 7 § koskee muuttajan ilmoitusvelvollisuutta. Mielestäni esityksen sanamuoto ei ole selkeä. Pykälän muotoilun perusteella voi asianosaiselle jäädä epäselväksi, koskeeko ilmoitusvelvollisuus oleskeluoikeuden päättymistä sinänsä vai edellytetäänkö ulkomaille muuttavien ilmoittavan muuttamisensa syy siinä tapauksessa, että oleskeluoikeus päättyy oleskeluluvan päättymiseen.

Mielestäni voisikin harkita, tulisiko nimenomaisesti säätää siitä perusteluista ilmenevästä esityksen perusajatuksista, että kotikuntaoikeus lakkaa, kun ulkomaalaisen oleskeluoikeus Suomessa päättyy. Esityksen tarkoitushan on perustelujen mukaan nimenomaan tulkita kotikuntalain 4 §:n säännöstä siten, että kotikunnan merkitsemisen edellytysten tulee täytyä sekä merkintää tehtäessä että koko sen ajan, kun kotikunta on väestötietojärjestelmään merkittynä. Näin ollen, koska oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla, tulisi tämän ilmetä lakitekstistä.

Kotikuntalain 9 §:ssä säädetään merkinnän tekemisen edellytyksistä. Jo nykyisessä voimassa olevassa säännöksessä on mielestäni epäselvästi ja tulkinnanvaraisesti kuvattu merkinnän tekemisen ”kynnystä”. Säännöksen mukaan merkintä tehdään joko 1 momentin mukaisen tahon eli henkilön itsensä tai 2 momentin mukaan jonkun muun tahon ilmoituksesta.

Kotikuntalain 9 §:n 2 momentin mukaan muun tahon ilmoitus on merkittävä väestötietojärjestelmään, jos on ilmeistä, että tietoa voidaan pitää luotettavana. Seuraavassa momentissa taas todetaan, että jos omaa tai muun tahon ilmoitusta eli 1 tai 2 momentissa tarkoitettussa tapauksissa ilmoitettuja tietoja voidaan pitää ”ilmeisen” virheellisinä, Digi ja väestötietoviraston on tarvittaessa pyydettävä lisäselvitystä ilman aiheetonta viivytystä ilmoituksen saapumisesta.

Näiden ilmaisujen mukaan vain varmat tiedot merkitään ja toisaalta vain varmasti virheelliset tiedot jätetään merkitsemättä ja tarkemman selvityksen varmaan. Mielestäni nykyisessäkin laissa oleva sanamuoto on virheellinen. Tässä merkinnän tekemisen edellytysten kannalta keskeisessä kohdin tulisi käyttää 3 momentin selvitysvelvollisuuden rajana ilmaisua ”syytä epäillä” tai muuta sellaista alhaisempaa todennäköisyyden astetta kuvaavaa ilmaisua.

## **Edunvalvojan tekemä muuttoilmoitus (Kotikuntalain 7 ja 11 §)**

Pidän esitystä tältä osin oikeustilaa selkiyttävänä ja tarpeellisena. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen katsoi jo 28.10.2011 tekemässään ratkaisussa 687/4/10, että edunvalvojan ilmoitusvelvollisuudesta säättämistä olisi syytä pohtia.

### **Esityksen vaikutusten arviointi**

Kuten edellä olen todennut, tulisi esityksen vaikutuksia oleskeluoikeuden menettäneiden henkilöiden perusoikeuksien ja velvollisuuksien toteutumiseen selvittää ja arvioida tarkemmin. Koska esitys vaikuttaa sekä sosiaalisten perusoikeuksien että poliittisten oikeuksien toteuttamiseen, pitää esityksessä pystyä perustelemaan, miksi esitys ei vaikuta tällaisessa asetelmassa oleskeluluvan päättyessä näiden henkilöiden perusoikeuksiin säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla.

Ehdotusten vaikutusten arviointi lapsen ja perheenjäsenten kannalta puuttuu esityksestä. Arviointi olisi tärkeää erityisesti sen perusteluista ilmenevän arvion kannalta, että esimerkiksi Kansaneläkelaitos todennäköisesti perustaisi ratkaisunsa väestötietomerkintään sellaisenaan.

### **Kuntalain kokonaisuudistuksen tarve**

Pidän kotikuntalain kokonaisuudistusta tarpeellisena ja erityisesti olisi tarpeen pohtia kotikuntalain säännösten suhdetta väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sisältöön.