

# Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotikuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Maakuntahallitus 16.10.2023 § 129  
235/15.02.00/2023

## Valmistelija

aluekehityspäällikkö Anne Kokkonen, 044 770 0512, etunimi.sukunimi@esavo.fi

## Päätösehdotus

Esittelijä: maakuntajohtaja Pentti Mäkinen

Etelä-Savon maakuntaliitto lausuu hallituksen esityksestä kotikuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi seuraavasti:

Näkemyksenne ihmisten kotikunnan, asuinpaikan ja väestökirjanpitokunnan määräytymistä koskevista ehdotuksista (uuden kotikuntalain 3, 8, 9, 11 ja 25 §)

8 §. Asuinpaikan määräytyminen. Pykälässä 8 säädettäisiin siitä, mikä on Suomessa asuvan henkilön väestötietojärjestelmään merkittävä asuinpaikka ja millainen rakennus voidaan merkitä väestötietojärjestelmään henkilön asuinpaikaksi. Jokaisella Suomessa asuvalla henkilöllä voisi jatkossakin olla vain yksi väestötietojärjestelmään merkitty vakinainen asuinpaikka, mutta järjestelmään on mahdollista ilmoittaa myös henkilön käytössä olevien muiden asuntojen osoitetietoja.

Kotikuntalakiesityksen asumispaikan määräytymistä koskeva ehdotus ei huomioi riittävästi alueita, joilla on erityisen runsaasi vapaa-ajan asukkaita ja vapaa-ajan asunnoiksi tilastoituja asuntoja. Esimerkiksi Etelä-Savossa on noin 47 000 (2022) mökkiä ja vapaa-ajan asukkaat kasvattavat kuntien asukaslukua erityisesti kesäsesongin aikana moninkertaiseksi, sillä suurin osa vapaa-ajan asuntojen omistajista asuu sen sijaintikunnan ulkopuolella. Monipaikkaisuuden ja etätyön lisääntymisen myötä vapaa-ajan asunnoilla vietetyt ajat ovat viime vuosina pidentyneet ja yhä useampi olisi halukas muuttamaan mökkikuntaansa jopa pysyvästi.

Vaikka kotikuntalaki mahdollistaa vapaa-ajan asunnon sijaintikunnan ottamisen pysyväksi tai määräaikaiseksi kotikunnaksi, ei ns. pysyvään asumiseen kelpaamatonta asuntoa voisi merkitä henkilön asuinrakennukseksi, vaan ainoastaan väestötietojärjestelmään henkilön ilmoittamaksi postiosoitteeksi. Pysyvään asumiseen kelpaamattomissa vapaa-ajan asunnoissa asuvat henkilöt olisivat kuitenkin oikeutettuja esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen saamiseen sekä koulupaikkaan asuinkunnassaan kotikuntamerkinän nojalla. Kunnan asukastilastoissa heidät kuitenkin luokiteltaisiin asunnottomiksi, vaikka tosiasiallisesti kyse ei asunnottomuudesta olisikaan.

Em. kotikuntalain asuinpaikan määräytymistä koskevan ehdotus hankaloittaakin vapaa-ajan asunnon ilmoittamista pysyväksi asuinpaikaksi tilanteissa, joissa asuminen tosiasiallisesti vastaisi pysyvää asumista ja henkilö itse näkee vapaa-ajan asunnon pysyvään asumiseen sopivaksi. Tärkeää on myös huomioida, että perustuslaki turvaa ihmisille vapauden valita asuinpaikkansa, eikä kotikuntalain tulisi sitä tältä osin estää. Jotta asuinpaikan määräytymistä koskeva laki ei muodostaisi tarpeetonta estettä henkilön muuttamiselle tämän vapaa-ajan asunnon sijaintikuntaan, tulisi vapaa-ajan asunnot voida nykyistä helpommin ilmoittaa henkilön pysyväksi asuinpaikaksi, mikäli henkilö ottaa vapaa-ajan asunnon sijaintikunnan kotikunnakseen ja pitää vapaa-ajan asuntoa tosiasiallisena ja vakituksena asuinpaikkanaan. Kotikuntalaki nimenomaan korostaa asuinpaikkaa kotikunnan määräytymisen kriteeniä

9 §. Kotikunnan määräytyminen. Pykälän mukaan henkilön kotikunta olisi se kunta, jossa hänen 8 §:ssä määritelty asuinpaikkansa sijaitsee. Jokaisella Suomessa asuvalla

henkilöllä voisi edelleen olla vain yksi kotikunta, jonka peruspalveluiden piiriin hän kuuluu ja joka määrittää sen hyvinvointialueen, jonka asiakas hän on. Kuten esityksessä (s.65) todetaan, ”Ihmiset jakavat aikansa yhä enemmän eri paikkakuntien välillä: henkilö voi asua yhdellä paikkakunnalla, käydä töissä toisella ja viettää vapaa-aikaa yhdellä tai useammalla paikkakunnalla.” Henkilön peruspalveluiden järjestämisestä vastaa kuitenkin ensisijaisesti vain se kunta ja siihen liittyvä hyvinvointialue, joka on henkilön kotikunta. Vaikka laki (ml. perustuslaki) mahdollistaisi jatkossakin henkilölle vain yhden kotikunnan, tulisi erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden järjestämisessä kustannusvastuiden jakamiseksi ja selkeyttämiseksi, kehittää myös monipaikkaista asumista tukevia ratkaisumalleja ja vaihtoehtoja.

Näkemyksenne kotikunnan ja asuinpaikan muuttumista koskevista poikkeuksista (uuden kotikuntalain 10 §)

Esityksen mukaan henkilön kotikunta ei muuttuisi lyhytaikaisesta toisen kunnan alueella asumisesta, jos henkilön asuminen toisessa kunnassa kestäisi enintään vuoden ja hän ilmoittaa haluavansa säilyttää tänä aikana aiemman kotikuntansa. Tällöin henkilö saisi esimerkiksi kunnalliset peruspalvelut edelleen vanhasta kotikunnastaan. Uusi asuinpaikka merkittäisiin väestötietojärjestelmään määräaikaiseksi asuinpaikaksi, joka olisi voimassa muuttoilmoituksen tietojen mukaisesti enintään vuoden.

Mikäli henkilö toiseen kuntaan alle vuodeksi muutettuaan säilyttäisi lähtökuntansa kotikuntanaan ja tosiasiallisesti käyttäisi tänä aikana vain kotikuntansa ja tämän mukaisen hyvinvointialueen peruspalveluja, on kotikunnan säilyttäminen perusteltua. Koska terveydenhuoltolaki ja sosiaalihuoltolaki kuitenkin antavat tietyin edellytyksin henkilölle oikeuden valita hoitopaikka kotikunnan ulkopuolelta, on todennäköistä, että henkilö tulee hyödyntämään myös määräaikaisen asuinkuntansa ja sen mukaisen hyvinvointialueen palveluita, joka aiheuttaa kustannuksia myös määräaikaiselle asuinkunnalle/hyvinvointialueelle. Etelä-Savon maakuntaliitto pitää tärkeänä, että myös nämä kunnassa määräaikaisesti asuvien henkilöiden kustannukset huomioidaan kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituksessa. Em. palveluista aiheutuvat kustannukset on kyettävä laskuttamaan täysimääräisesti henkilön kotikunnalta. Tällä hetkellä mm. Etelä-Savossa hyvinvointialueen kustannukset pelkästään pelastustoimen osalta ovat huomattavasti korkeammat, sillä se vastaa kustannuksillaan kaikista tehtävistä saamatta laskuttaa niistä ko. palvelun käyttäjän kotikuntaa. Sama koskee myös terveydenhuollon palveluita.

Näkemyksenne ulkomaalaisten kotikunnan saamisedellytysten tarkentamista ja kotikunnan menettämistä koskevista ehdotuksista (uuden kotikuntalain 4–7 ja 17 §)

4 §. Ulkomaan kansalaisen kotikunnan määräytyminen. Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joita Suomessa asuvan ulkomaan kansalaisen tulee täyttää, jotta hänellä voisi olla kotikunta Suomessa. Merkittävimpänä muutoksena voimassa olevaan lakiin verrattuna olisi se, että ulkomaalaiset eivät enää jatkossa voisi saada kotikuntaa pelkästään sillä perusteella, että heidän perheenjäsenellään on Suomessa kotikunta. Lakiesityksessä tällä arvioidaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia ulkomailta Suomeen muuttavien ulkomaisten kansalaisten oikeuteen saada kotikunta Suomessa (s.46), sillä ehdotetun muutoksen seurauksena muutama tuhat Suomeen muuttanutta ulkomaisten kansalaista saisi vuosittain kotikunnan muutaman kuukauden myöhemmin kuin tällä hetkellä. Lakiesityksessä arvioidaan, että muutos olisi myös yhdenvertaisuuden kannalta sikäli perusteltua, ettei ihmisiä enää jatkossa asetettaisi keskenään eriarvoiseen asemaan kotikunnan saamisessa heidän perhesuhteidensa perusteella.

Pykälän 1 momentissa lueteltaisiin tyhjentävästi ne edellytykset, joiden täytyessä ulkomaisten kansalaisten voivatta Suomessa kotikunnan. Kotikunnan saamisen yleisenä edellytyksenä pidettäisiin sitä, että henkilö oleskelisi jatkuvasti ja pääasiallisesti Suomessa. Ulkomaille yli vuoden ajaksi muuttaneet ulkomaisten kansalaiset eivät näin voisi säilyttää kotikuntaa Suomessa edes siinä tapauksessa, että he voisivat osoittaa elinolosuhteidensa perusteella kiinteämmän yhteyden Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa.

Esityksessä ehdotettu sääntely mahdollistaisi kotikuntamerkintöjen poistamisen sekä Suomesta poistuneilta ulkomaalaisilta, jotka ovat laiminlyöneet maastamuuttoilmoituksen tekemisen, että Suomessa sääntöjenvastaisesti oleskelevilta ulkomaalaisilta. Esitys olisi yhdenmukainen voimassa olevan kotikuntalain tarkoituksen sekä sen tavoitteen kanssa, että Suomessa ilman asianmukaista perustetta oleskelevilla henkilöillä ei olisi täällä kotikuntaa eikä sen mukanaan tuomia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka on tarkoitettu vain maassa sääntöjenmukaisesti oleskeleville.

Esitystä ulkomaalaisten kotikunnan määräytymisen perusteista ja siihen ehdotetuista muutoksista voi pitää perusteltuina. Mikäli ulkomaalaiset eivät jatkossa voisi saada kotikuntaa perheenjäsenen kotikunnan nojalla ja seuraukset tarkoittaisivat tältä osin vain vähäistä prosessin viivästymistä, ei muutoksella sinänsä voi arvioida olevan kielteisiä vaikutuksia. Tärkeää on kuitenkin varmistaa, ettei prosessia tarpeettomasti viivästytetä ja ulkomaalaisten kotikunnan hakuprosessiin ja laajemminkin Suomalaiseen yhteiskuntaan kiinnittämiseksi osoitetaan riittävät resurssit. Turha byrokratia ja prosessien hitaus eivät saa toimia maahantulon esteinä tai vaarantaa ulkomaalaisten terveyttä tai turvallisuutta kotikuntapäätöstä odottaessa.

Myös ehdotusta kotikuntamerkinnän poistamisesta niiltä Suomesta poistuneilta ulkomaalaisilta, jotka ovat laiminlyöneet maastamuuttoilmoituksen tekemisen sekä maassa sääntöjenvastaisesti oleskelevilta ulkomaalaisilta voi pitää tarkoituksenmukainen. Jos henkilöllä puuttuu oleskelulupa tai hän on muuttanut maasta, on perusteltua, ettei hänellä ole Suomessa kotikuntaa ja oikeus kunnan tai tämän hyvinvointialueen mukaisten palveluiden käyttöön lakkaa.

Näkemyksenne muuttoilmoitusten tekemistä koskevista ehdotuksista (uuden kotikuntalain 12–14 §)

Etelä-Savon maakuntaliitto pitää kotikuntalain muuttoilmoituksen tekemistä koskevia ehdotuksia osin ristiriitaisina. Erityisesti 12 § (muuttajan ilmoittamisvelvollisuus) sisältyy muuttajan kannalta erilaisiin muuttotilanteisiin liittyvää tulkinnanvaraisuutta, joka voi johtaa väärinymmärryksiin muuttoilmoituksen tekemisen tarpeellisuuteen liittyen. Mikäli muuttoilmoitusten tekemistä ei riittävällä tavalla valvota, riskinä onkin, ettei muuttoilmoituksia tehdä lain edellyttämällä tavalla, ja tiedot kuntien ja hyvinvointialueella asuvista henkilöistä ovat virheellisiä. Tällä puolestaan voi olla vaikutusta kuntien ja hyvinvointialueiden talouteen siltä osin, kun niiden rahoitus pohjautuu kuntien ja hyvinvointialueen asukasluukuun.

Lain mukaan muuttoilmoitus olisi jatkossa tehtävä myös lyhytkestoisista muutoista, eikä laki ei enää mahdollistaisi ilmoituksen tekemättä jättämistä tilanteissa, joissa asuminen toisessa paikassa kestää enintään kolme kuukautta. Asuinpaikan muuttuminen tarkoittaisi pääsääntöisesti myös ihmisen kotikunnan vaihtumista, jos uusi asuinpaikka sijaitsisi toisen kunnan alueella. Laissa kuitenkin säilyisi mahdollisuus aiemman kotikunnan säilyttämiseen tilanteissa, joissa kyse on enintään vuoden kestävästä toisessa paikassa asumisesta ja henkilö ilmoittaa muuttoilmoituksessa haluavansa säilyttää tänä aikana aiemman kotikuntansa. Samaan aikaan muuttoilmoitus olisi mahdollista jättää tekemättä tilanteissa 'joissa ei ole kyse varsinaisesta muutosta' (s.42). Esimerkiksi asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamisen, merillä olon tai rangaistuslaitoksessa oleskelun lisäksi tähän lukeutuisi lakiesityksen mukaan tilanteet, joissa henkilöllä on käytössään useampia asuntoja ja hän pitää asuinpaikkanaan aiempaa asuntoaan, johon hänellä säilyy kiinteämpi yhteys kuin muihin asuntoihinsa. Edellä mainituissa tilanteissa ei tälläkään hetkellä edellytetä muuttoilmoituksen tekemistä, eivätkä ne muuta henkilön asuinpaikkaa tai kotikuntaa, joten oikeustila säilyisi näiltä osin ennallaan. Esimerkiksi muutto useaksikaan kuukaudeksi vakinaisesta asunnosta vapaa-ajan asunnolle ei näin ollen edellyttäisi muuttoilmoituksen tekemistä. Muissa tilanteissa ihmisten olisi tehtävä muuttoilmoitus ja heidän väestötietojärjestelmään merkitty asuinpaikkansa muuttuisi ilmoitusta vastaavasti.

Kun muuttoilmoitus em. mukaisesti toisaalta edellytetään myös lyhyemmästä muutosta, mutta samaan aikaan mahdollistetaan esimerkiksi kuukausien mittainen asuminen toisen kunnan alueella ilman muuttoilmoitusta, riskinä on, että lakia tulkitaan erilaisissa muuttotilanteissa väärin. Seurauksena viralliset tiedot eri kunnissa ja hyvinvointialueilla tosiasiallisesti asuvista henkilöistä voivat näin ollen olla osin virheellisiä ja puutteellisia. Lakiesityksessä tulisikin muotoilla selkeämmin 12 § muuttajan ilmoitusvelvollisuus, siten että siitä käy nykyistä selkeämmin ilmi, milloin olisi kyse ns. varsinaisesta, muuttoilmoitusta edellyttävästä muutosta ja missä tapauksissa lain 1 momentissa tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus ei taas koskisi henkilöä ns. aikaisempaan asuinpaikkaan säilyvän 'kiinteimmän yhteyden' nojalla.

Näkemyksenne muuttoilmoitusten käsittelyä koskevista ehdotuksista (uuden kotikuntalain 15–21 §)

Kotikuntalain 15-21 § käsittäisivät muuttoilmoitusten tekemistä ja vastaanottamista sekä henkilön kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevien merkintöjen tekemistä väestötietojärjestelmään koskevat säännökset. Luvun sisältö vastaisi pääosin voimassa olevassa olevaa lakia, mutta useita säännöksiä tarkennettaisiin tai täydennettäisiin nykyiseen verrattuna. Etelä-Savon maakuntaliitolla ei ole huomautettavaa lakiesitykseen tältä osin.

Näkemyksenne väestötietojärjestelmästä ja Digi- väestötietoviraston varmennepalveluista annettuun lakiin sekä muihin lakeihin ehdotetuista muutoksista

Lakiin esitetään muutosta, jossa Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tiedonsaantioikeutta laajennettaisiin koskemaan myös hyvinvointialueita ja niiden viranomaisia, poliisiviranomaisia, puolustusvoimia sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta. Lisäystä perustellaan esityksessä sillä, että lisättävillä toimijoilla voi olla hallussaan myös muita väestötietojärjestelmän ja erityisesti ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisen kannalta merkityksellisiä tietoja, jotka ovat tarpeellisia väestötietojärjestelmään talletettävien tietojen ylläpitoa, oikeellisuuden varmistamista tai muun käsittelyä varten. Kyse voisi olla esimerkiksi henkilön tosiasiallista asumista koskevista tiedoista, joilla on välitön vaikutus henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymiseen.

Lakiin esitettävien lisäysten 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. Etelä-Savon maakuntaliitto kannattaa lakiin esitettävää muutosta tiedonsaantioikeuden laajentamiseen liittyen, sillä se todennäköisesti palvelisi väestötietojärjestelmään talletettävien tietojen sisällön oikeudellisuutta ja ajantasaisuutta henkilöiden tosiasialliseen asumiseen liittyen.

Esitysluonnoksessa on kuvattu lakiehdotusten keskeiset vaikutukset (jakso 4.2). Miltä osin vaikutusten arviointia olisi korjattava, täydennettävä tai tarkennettava?

Lain vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan arvioidaan esityksessä jäävän suhteellisen vähäisiksi (s.62). Myös yleisemmällä tasolla sen taloudelliset vaikutukset valtioon, kuntiin ja hyvinvointialueisiin arvioidaan vähäisiksi (s.39). Lakiehdotuksessa vaikutuksia on kuitenkin avattu varsin suppeasti ja vaikutusarviointia tulisi syventää erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden järjestämis- ja kustannusvastuiden osalta.

Esityksessä tulisi huomioida paremmin erityisesti pieniin kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistuvat vaikutukset, sillä kuten esityksessäkin (s.39) todetaan, mitä pienemmästä kunnasta tai hyvinvointialueesta olisi kysymys, sitä suurempi merkitys yksittäisten ihmisten asumisella ja siinä tapahtuvilla muutoksilla voi olla niiden talouteen. Ihmisten kotikunta vaikuttaa kuntien saaman valtionosuusrahoituksen ja hyvinvointialueiden saaman valtion rahoituksen määräytymiseen.

Esityksen sisältämät ehdotukset muuttoilmoitusten tekemisestä ja ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä tarkoittaisivat todennäköisesti sitä, että nykyistä useamman ihmisen kotikunta ja asuinpaikka vaihtuisivat myös sellaisissa tilanteissa, joissa asuminen toisessa paikassa kestää vain suhteellisen lyhyen aikaa. Vaikka mahdollisuus aikaisemman kotikunnan säilyttämiseen lyhyemmissä muutoissa voisi sinänsä vähentää kotikunnan vaihtumisista johtuvia kuntien ja hyvinvointialueiden asukasmäärissä tapahtuvia muutoksia, voi lisääntyneistä muuttoilmoituksista johtuvilla asukasmäärän muutoksilla kuitenkin olla vaikutusta erityisesti väestömäärältään ja alueeltaan pienimpien kuntien kohdalla, erityisesti niiden saamien valtionosuuksien ja verotulojen osalta. Näistä vaikutuksista olisi tarpeellista tehdä syvällisempi arviointi, jotta kunnat pystyisivät toiminnassaan paremmin ennakoimaan lain vaikutukset talouteensa sekä palveluiden järjestämiseen.

Vaikutusarvioinnissa tulisi ottaa huomioon erityisesti vuoden viimeisen päivän painoarvo kotikunnan määrittämissä. Kun kotikuntalaki mitä todennäköisimme lisää henkilöiden tekemiä muuttoilmoituksia ja kuntien välisten muuttojen osalta myös kotikuntien muutoksia, ei ainoastaan vuoden viimeisen päivän huomioiminen kunnan väestömäärän, verovelvollisuuden ja hyvinvointialueiden rahoituksen perustana ole perusteltua. Kun kunnallisvero maksetaan sille kunnalle, jossa henkilöllä on verovuotta edeltäneen vuoden lopussa kotikuntalaisissa tarkoitettu asuinpaikka, tarkoittaa tämä käytännössä sitä, että lyhytaikaisissa kuntienvälisissä muutoissa henkilöstä koituvat kustannukset jäävät muuttokunnan/hyvinvointialueen kustannukseksi mutta henkilö maksaa veronsa lähtökuntaan, joka samanaikaisesti saa tästä myös asukaslukuun perustuvaa valtionosuutta. Käytännössä yksittäiseen kuntaan voisi siis muuttaa vuoden aikana lukuisia henkilöitä vain lyhyiksi jaksoiksi. Henkilöt olisivat kotikunnan nojalla oikeutettuja kunnan ja tämän hyvinvointialueen palveluihin, mutta heidät huomioitaisiin kunnan rahoituksessa vain, jos asuminen kunnassa ajoittuu vuoden viimeiseen päivään. Lakiesityksen mukaan yksittäinenkin henkilö voisi muuttaa kotikuntaansa useitakin kertoja vuodessa, jolloin kustannukset palveluiden käytöstä menisivät kulloisellekin kotikunnalle, mutta valtionrahoitus osoitettaisiin ainoastaan sille kunnalle, joka on ollut henkilön kotikuntana edeltävän verovuoden viimeisenä päivänä.

Vain vuoden viimeisen päivän huomioiminen kunnan väestömäärän ja hyvinvointialueiden rahoituksessa on erityisen ongelmallinen alueille, joilla on paljon vapaa-ajan asuntoja ja asukkaita sekä harva mutta kauttaaltaan asuttu yhdyskuntarakenne. Tämänkaltaisten alueiden sote:n ja pelastustoimen palveluverkko- ja -taso on vakioväestön tarvetta korkeampi, ja on äärimmäisen tärkeää, että rahoituksessa pystyttäisiin huomioimaan nykyistä paremmin alueella ole kausiväestö, eikä vain vuoden viimeisen päivän väkiluku.

Vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida paremmin myös se, etteivät monet palvelut ole riippuvaisia henkilön kotikunnasta ja terveydenhuoltolaki ja sosiaalihuoltolaki antavat henkilölle tietyin edellytyksin oikeuden valita hoitopaikka myös kotikunnan ulkopuolelta. Vaikka henkilö siis säilyttäisi kotikuntansa alle vuoden mittaisessa muutossa toiseen kuntaan, on mahdollista, että hän siitä huolimatta käyttää kotikuntansa palveluiden ohella myös asuinkuntansa ja sen mukaisen hyvinvointialueen tarjoamia palveluja.

Esitysluonnoksessa on kuvattu vaihtoehtoisia toteuttamistapoja (jakso 5.1). Olisiko jokin näistä toteutustavoista perustellumpi kuin esityksessä ehdotettu malli?

Esitysluonnoksessa on yhtenä vaihtoehtoisena toteuttamistapana esitetty kaksoiskuntalaisuuden ja monipaikkaisuuden mallia (s.65), sillä perusteella, että nykyään ”ihmiset jakavat aikansa yhä enemmän eri paikkakuntien välillä: henkilö voi asua yhdellä paikkakunnalla, käydä töissä toisella ja viettää vapaa-aikaa yhdellä tai useammalla paikkakunnalla. Viime vuosina varsinkin koronapandemia on lisännyt etätyön määrää ja sitä kautta ihmisten monipaikkaista asumista.”

Etelä-Savon maakuntaliitto esittää, että monipaikkaisuus huomioitaisiin laajemmin myös kotikuntalaisissa. Koska monipaikkaiset asujat käyttävät myös useamman paikkakunnan

järjestämiä julkisia palveluja, tulisi erityisesti niiden järjestämisvastuiden ja kustannusten jakamisen osalta kehittää ratkaisuja, jotka nykyistä paremmin vastaisivat kunnille ja hyvinvointialueille monipaikkaisista asujista aiheituvia kustannuksia.

Vaihtoehdon osalta lakiesityksessä viitataan vuonna 2018 Valtionvarainministeriön tekemään selvitykseen ”Millaista monipaikkaisuutta Suomeen? Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta” (valtiovarainministeriön julkaisu 3/2018), jossa kaksoiskuntalaisuuden mahdollisuutta käsiteltiin myös kotikuntalain ja VTJ-lain näkökulmasta. Kahden tai useamman kotikunnan mahdollistaminen merkitsisi sitä, että kotikuntalakiin ja VTJ-lakiin lisättäisiin säännökset siitä, että väestötietojärjestelmään voitaisiin merkitä henkilölle yhtä useampi vakituinen asuinpaikka ja kotikunta. Vaihtoehdoisesti henkilölle voitaisiin merkitä yksi kotikunta ja yksi tai useampi ”toissijainen kunta”, joilla olisi tiettyjä oikeudellisia vaikutuksia. Selvityksessä tultiin johtopäätökseen, että kaksoiskuntalaisuus tai monipaikkaisuus juridisena määritelmänä, joka sisältäisi äänioikeuden tai vaalikelpoisuuden useassa kunnassa taikka verotottojen allokoinnin kuntien välillä, olisi ongelmallinen perustuslain näkökulmasta. Siksi suomalaiseen monipaikkaisuuteen ei voisi liittyä verotuksellisia, äänioikeuteen tai vaalikelpoisuuteen liittyviä oikeuksia. Lisäksi kahden kotikunnan mahdollistamisen yleissäännöksellä nähtiin monimutkaistavan nykyistä järjestelmää, vaikeuttavan palvelujen järjestämistä ja aiheuttavan rajanveto-ongelmia sen suhteen, miten erilaiset henkilöiden ja kuntien oikeudet ja velvollisuudet määräytyisivät.

Vaikka kaksois- tai monikuntalaisuuden juridiseen toteuttamiseen väistämättä kytkeytyy em. perustuslaista nousevia haasteista, tulisi lainsäädännön päivittämisen yhteydessä kuitenkin pyrkiä vastaamaan nykyistä paremmin siihen, että monipaikkaisuus on monella tavalla vakiintunut osaksi suomalaista elämää. Merkilläpantavaa on myös se, että vaihtoehdon tarkastelussa mainittu VM:n selvitystyö on toteutettu vuonna 2018, jonka jälkeen monipaikkaisuus on koronapandemian seurauksena vahvistunut entisestään. Tämän vuoksi monikuntalaisuuden toteuttamisvaihtoehdot tulisi ottaa tarkasteluun uudestaan ja selvittää toteutettavissa olevia monipaikkaisuutta tukevia ratkaisuja ja toimintamalleja erityisesti julkisten palvelujen osalta. Nykytekniikka sekä toisaalta kotikuntalaissakin esitetty Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tiedonsaantioikeuden laajentaminen mahdollistanevat osaltaan monipaikkaisuuden entistä paremman seurannan toteuttamisen sekä esimerkiksi monikuntalaisuuteen liittyvien pilottien ja kokeilujen toteuttamisen.

Muut kommentit esitysluonnoksesta

Etelä-Savon maakuntaliitto kannattaa vuonna 1994 laaditun kotikuntalain tarkistamista, mutta näkee lausuttavana olevan lakiesityksen sisällöiltään ja vaikutuksiltaan monilta osin vaikeaselkoisena. Erityisesti uuden ja voimassa olevan lain välisiä eroja ei ole kuvattu lakiesityksessä riittävän selkeästi. Koska uudella kotikuntalailla voi ennakoida olevan vaikutuksia myös kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden järjestämisvastuisiin ja kustannuksiin, tulisi esitykseen sisällyttää niihin liittyvä, laajempi vaikutustarkastelu.

## **Päätös**

Maakuntahallitus hyväksyi päätösehdotuksen yksimielisesti.

Anne Kokkonen esitteli asiaa ja poistui sen jälkeen kokouksesta klo 11.23.

Anna-Maria Kovanen poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 10.57.

## **Selostus**

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotikuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto on pyydetty lausuntopalvelu.fi - palveluun 20.10. mennessä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kotikuntalaki, jolla kumottaisiin vuonna 1994 voimaan tullut kotikuntalaki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia sekä useita muita lakeja, joissa viitataan henkilön kotikuntaan.

Kotikuntalaissa säädetään henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymisestä. Kotikuntalain muutostarpeita keväällä 2020 selvittänyt hanketyöryhmä ehdotti loppuraportissaan kotikuntalain kokonaisuudistusta. Kotikuntalaki on säädetty lähes 30 vuotta sitten ja siihen on sittemmin tehty lukuisia muutoksia. Kotikuntalakiin tai henkilön kotikuntaan on viittauksia lukuisissa muissa laeissa ja asetuksissa. Kotikuntalain muuttamisella voi siten olla vaikutuksia useiden eri hallinnonalojen toimintaan. Siksi luonnos hallituksen esitykseksi on laadittu poikkihallinnollisessa säädöshankkeessa, jossa olivat edustettuina kotikuntalain soveltamisen kannalta keskeisten ministeriöiden ja virastojen sekä Kuntaliiton ja Hyvil Oy:n edustajat.

Uudessa kotikuntalaissa säädettäisiin Suomessa vakinaisesti asuvien ihmisten kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymisestä nykyistä täsmällisemmin. Esityksellä pyritään edistämään sitä, että väestötietojärjestelmään tehtävät ihmisten kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevat merkinnät ovat ajantasaisia ja vastaavat mahdollisimman pitkälti tosiasiallista asumista, jotta muut viranomaiset voivat omassa ratkaisutoiminnassaan luottaa niihin. Uudessa laissa otettaisiin myös huomioon ne muutokset, joita muussa lainsäädännössä, oikeuskäytännössä ja yhteiskunnassa on tapahtunut voimassa olevan lain säätämisen jälkeen. Lisäksi uudessa laissa täsmennettäisiin niitä edellytyksiä, joiden perusteella ulkomaiden kansalaiset voivat saada Suomessa kotikunnan. Laissa olisivat myös säännökset menettelystä, jonka mukaisesti ulkomaalaiselle tehty kotikuntamerkintä voitaisiin poistaa väestötietojärjestelmästä, jos hän ei enää täytä kotikunnan saamiselle asetettuja edellytyksiä.