

Asia: VN/23399/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotikuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Lain perusteella on tarkoitus voida määritellä henkilön kotikunta ja asuinpaikka kaikissa niihin kohdistuvissa muutostilanteissa.

Lähtökohtaisesti kotikunta ja asuinpaikka määräytyisivät henkilön tosiasiallisen asumisen perusteella 3 luvussa tarkemmin säädettävien

tavoin ja poikkeuksin. Nämä poikkeustilanteet on pyrittävä kirjaamaan mahdollisimman selkeästi, jotta aikaisemman kaltaiset tulkintojen moninaisuudet eivät enää vaikeuta lain soveltamista tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän onkin lakiluonnoksessa pyritty huomioimalla tunnistettuja haasteita ja selkeyttämällä lain tulkintaa.

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

Ajatus tilapäisen asuinpaikan korvaamisesta määräaikaisella on ongelmallinen palveluiden järjestämisvastuun kannalta.

HE s. 33–34:

Uudessa laissa luovuttaisiin mahdollisuudesta ja velvollisuudesta ilmoittaa väestötietojärjestelmään henkilön tilapäinen asuinpaikka, koska se on johtanut vakinaisten ja tilapäisten asuinpaikkojen eron hämärtymiseen ja ihmisten tosiasiallisen asumisen kanssa ristiriitaisiin väestötietojärjestelmän merkintöihin. Jatkossa väestötietojärjestelmään voisi ilmoittaa merkittäväksi tilapäisen asuinpaikan sijaan määräaikaisen asuinpaikan.

Määräaikainen asuinpaikka voitaisiin merkitä vain tilanteessa, jossa henkilö muuttaa toiseen kuntaan enintään vuoden ajaksi ja hän ilmoittaa nimenomaisesti haluavansa säilyttää aiemman kotikuntansa. Tällä tavoin varmistettaisiin, ettei henkilö tahtomattaan menetä aiempaan kotikuntaansa perustuvia keskeisiä oikeuksia, etuuksia tai palveluita vain lyhytaikaisesta toisessa

kunnassa asumisesta johtuen. Muutoin ihmisten kotikunta muuttuisi aina muuttoilmoitusta vastaavasti.

Mikäli henkilö muuttaa toisen kunnan alueelle usean kuukauden ajaksi eikä säilytä lähtökunnassa olevaa asuntoaan, hän todennäköisimmin tulee käyttämään kohdekuntansa palveluja. Alaikäisten esi- ja perusopetus sekä toisen asteen tutkinnon oppivelvollisuus 18-v ikään asti tulee todennäköisimmin sen kunnan järjestettäväksi, jonne perhe muuttaa. Lähtökunnan nuorisotyö, liikuntapalvelut ja kulttuuripalvelut tuskin ovat toisen kunnan alueelle muuttaneen henkilön helposti saavutettavissa. On vaikea nähdä tilannetta, jossa henkilö muuttaisi toisen kunnan alueelle (tai ulkomaille ks. 10§ s. 94), luopuisi lähtökunnan

asunnostaan ja silti haluaisi säilyttää aiemman kotikuntansa palvelut ja etuudet.

Lakiesityksessä tulisi vielä pohtia, onko pykälä määräaikaisen osoitteen ilmoittamisesta loppujen lopuksi yhtä ongelmallinen kuin tilapäisen asuinpaikan ilmoittaminen on ollut. Voi olla, että ristiriitaisuudet väestötietojärjestelmässä jatkuisivat ja epäselvyys palveluiden järjestämisvastuissa lisääntyisi. Kuten 10§ 2momentissa (s. 95) todetaan, jos henkilölle jää lähtökuntaan asunto, hän voi säilyttää vanhan kotikuntansa ja kiinteä yhteys alkuperäiseen

kuntaan on perusteltu. Jos henkilö muuttaa toiseen kuntaan luopuen samalla asunnostaan, tulisi häneltä aina edellyttää muuttoilmoitus uuden kotikunnan merkitsemiseksi.

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

Koska kotikuntamerkintä mahdollistaa lukuisten julkisten palvelujen ja etuuksien piiriin pääsemisen, on uuden kotikuntalain myötä hyvä tarkentaa tilanteita, joissa kotikunta voidaan peruuttaa ja siten mahdollisuus palveluihin ja etuuksiin päättyy. Hallituksen esityksen 7§:ssä (s. 91) todetaan, että kotikunta poistuu pääsääntöisesti silloin, kun henkilö muuttaa ulkomaille asumaan yli 1 vuodeksi. Toinen merkittävä syy kotikunnan poistumiselle on maassaolo-oikeuden poistuminen. Nämä tarkennukset vaikuttavat hyvin tarkoituksenmukaisilta ja yleisen oikeustajun mukaisilta. Mikäli henkilöllä ei ole oleskeluoikeutta maassa, on luontevaa ajatella, ettei henkilöllä ole oikeutta pysyvään kotikuntaan ja siten mahdollisuutta hyödyntää kunnan ja hyvinvointialueen asuinpaikkaperusteisia palveluja. On huomioitava, että kotikunnan poistumisella on vaikutuksia kunnalle ja hyvinvointialueelle maksettaviin korvauksiin sekä

valtionosuusrahoituksen määräytymiseen. Mutta kuten hallituksen esityksessä (s. 39) todetaan, kunnan velvollisuus järjestää palveluja perustuu henkilön tosiasialliseen asumiseen kunnassa, mikä luonnollisesti poistuu, mikäli asuminen kunnassa päättyy ja täten valtionosuusrahoituksen poistuminen on perusteltua.

Kotikuntaoikeuden perusteeksi ei jatkossa riittäisi pelkkä perheside. HE s. 59:

(...) nykyisen kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ilman oleskelulupaa Suomessa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voivat kuitenkin saada kotikunnan, jos heidän perheenjäsenellään on jo Suomessa kotikunta. Esityksessä ehdotetaan tästä mahdollisuudesta luopumista, joten tällaiset henkilöt eivät voisi enää jatkossa saada kotikuntaa, elleivät he täytä jotakin muuta laissa säädettyä kotikunnan saamisen edellytystä.

On selkeämpää, kun kotikunnan saaminen edellyttää, että henkilölle on ensin myönnetty oleskelulupa ja hänellä on siten laillinen oleskeluoikeus maassa.

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

Luvun sisältö vastaisi pääosin voimassa olevassa olevaa lakia, mutta useita säännöksiä tarkennettaisiin tai täydennettäisiin nykyiseen verrattuna.

Tämä luku on avattu hyvin ja siihen on kirjattu selkeästi soveltamisohjeita eri tilanteisiin liittyen. Esimerkiksi muuttajan puolesta ilmoituksen tekeminen on tarpeellinen täsmennys lakiin.

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

Kuten muuttoilmoitusten tekemisenkin osalta, myös niiden käsittelyn kohdalla on täsmennetty käytäntöjä. Tämä edistää merkintöjen oikeellisuutta ja ajantasaisuutta sekä helpottaa lain soveltamista myös tavallisuudesta poikkeavissa tilanteissa.

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

Lakiin esitettävien lisäysten tarkoituksena varmistaa, että virastot saavat muilta viranomaisilta kaikki sellaiset tiedot, joita ne tarvitsevat paitsi väestötietojärjestelmään tallettamista varten, myös väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen sisällön ja oikeellisuuden selvittämiseksi. Momentissa mainittujen viranomaisten luetteloon lisättäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksessa perustetut hyvinvointialueet ja niiden viranomaiset. Pääsääntöisesti kyse on samoista tiedoista, joita Digi- ja väestötietovirastolla ja Ahvenanmaan valtionvirastolla on oikeus saada momentin 3 ja 4 kohdissa mainituilta terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksiköiltä ja ammattihenkilöiltä: esimerkiksi tieto lapsen syntymästä, huostaanotosta ja huoltoa koskevasta sopimuksesta, henkilön yli kolme kuukautta kestävästä oleskelusta terveyden- tai sosiaalihuollon toimintayksikössä sekä henkilön kuolemasta.

Koska suurin osa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköistä toimii osana hyvinvointialueita ja hyvinvointialueilla voi olla hallussaan myös muita

wäestötietojärjestelmän ja erityisesti ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisen kannalta merkityksellisiä tietoja, hyvinvointialueet on perusteltua mainita momentin luettelossa erikseen. Tämä on tärkeä ja ajankohtainen lisäys lakiin.

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

Esityksen vaikutuksia kuntien toimintaan ei ole hallituksen esityksessä käsitelty riittävällä laajuudella. Muutos kotikuntalakiin tarkoittaisi, että henkilö voi säilyttää aiemman kotikuntansa näin halutessaan, vaikka muuttaa toisen kunnan alueelle asumaan enintään

vuoden ajaksi eikä säilytä asuntoa lähtökunnassaan. Ihmiset voisivat jatkossakin säilyttää aiemman kotikuntansa ja asuinpaikkansa esimerkiksi sillä perusteella, että (...) heidän asumisensa toisessa kunnassa kestää enintään vuoden. Jälkimmäisten tilanteiden osalta esitys kasvattaisi mahdollisuuksia aiemman kotikunnan säilyttämiseen, sillä Digi- ja väestötietoviraston nykyisen soveltamiskäytännön mukaan henkilö voi säilyttää aiemman kotikuntansa vain silloin, jos hänelle jää käytössä oleva asunto lähtökuntaan. Uudessa laissa tällaista vaatimusta ei olisi. (HE s.58)Edellytyksenä olisi se, että henkilö ilmoittaa haluavansa säilyttää tänä aikana aiemman kotikuntansa. Muuttoa suunnitelleessaan ja muuttoilmoitusta tehdessään ihmisten tulisi siis

ratkaista se, haluavatko he säilyä aiemman kuntansa ja hyvinvointialueensa asukkaina ja jäseninä ja saada tarvitsemansa palvelut sieltä vai uudesta kunnasta tai hyvinvointialueelta.

Toisaalta monet kunnalliset palvelut eivät ole riippuvaisia henkilön kotikunnasta, ja terveydenhuoltolaki ja sosiaalihuoltolaki mahdollistavat hoitopaikan valinnan tietyn edellytyksin kotikunnasta (HE s.62). Mikäli henkilö voi itse päättää kotikuntansa, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa henkilöllä on

osoite toisen kunnan alueella, mutta väestörekisterimerkintä edellisessä kunnassaan, vaikka hänellä ei ole asuntoa tai selkeää pysyvää sidettä lähtökuntaan. Tästä seuraisi se, että työttömyyspäivärahaan oikeutettujen ulkomaalaisten ja suomalaisten työttömyysetuuden kuntaosuusmaksut säilyisivät lähtökunnan maksettavina. Tällä voidaan nähdä olevan vaikutuksia kuntatalouteen jo lyhyessä ajassa. Työttömyysetuuden kuntamaksut on rakennettu kannustevaikutuksiltaan siten, että työttömille kuntalaisille on tarkoituksenmukaista tarjota työllisyyspalveluja. Ei voida pitää kestäväenä ratkaisuna sitä,

että kunta tarjoaa lähes vuoden ajan työllisyyspalveluja ja osallistuu henkilön työttömyysetuusmaksuihin sellaisessa tapauksessa, että henkilö on muuttanut pysyvästi asuinkäyttöön tarkoitettuun rakennukseen toisen kunnan alueelle, mahdollisesti toiselle ELY- ja työllisyysalueelle, luopuen samalla asunnostaan lähtökunnassa. Kotikunnan tulisi ensisijaisesti määräytyä tosiasiallisen asuinpaikan perusteella. Lakiin tulisi sisällyttää kirjaus, että aiemman kotikunnan säilyttäminen on mahdollista kaikissa muuttotilanteissa vain, jos henkilö säilyttää asunnon lähtökunnassa.

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

Esitys s. 71-72: Esityksessä ehdotetulle sääntelylle ulkomailta Suomeen tulleen henkilön kotikunnan menettämisestä ja väestötietojärjestelmään tehdyn kotikuntamerkinän poistamisesta voidaan esittää neljä vaihtoehtoa. Ensimmäinen vaihtoehto olisi ottaa uuteen kotikuntalakiin säännös, jonka mukaan ulkomaalaisten kerran saama kotikunta on pysyvä.

Toisena vaihtoehtona olisi lisätä lakiin nimenomaiset säännökset siitä, millä edellytyksin Suomeen ulkomailta muuttanut ja kotikunnan saanut ulkomaalainenvoi menettää Suomessa olevan kotikuntansa. Kolmas vaihtoehto olisi olla muuttamatta voimassa olevan lainsäädännön sisältöä. Neljäntenä vaihtoehtona olisi rinnastaa tilanteet, joissa henkilö ei enää täytä kotikunnan saamisen edellytyksiä, uuden lain 18 §:n mukaisesti tilanteisiin, joissa henkilön asuinpaikasta tai oleskelusta Suomessa ei saada tietoa.

Esitysluonnoksen mukaista toteutustapaa on perusteltu monesta eri näkökulmasta. Uusi lakiluonnos vaikuttaa paremmalta vaihtoehdolta kuin yllä esitetyt vaihtoehtoiset toteuttamistavat.

9. Muut kommentit esitysluonnoksesta

-

Lamminniemi Terhi
Hankasalmen kunta