

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 §)

Kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisen perustuslaillista suhdetta käsitellään hallituksen esitysluonnoksessa (s.112) seuraavasti:

”Esityksen mukaan uuteen kotikuntalakiin kirjattaisiin nykyisen lain soveltamiskäytäntöä vastaavasti, että henkilön asuinpaikaksi voidaan väestötietojärjestelmässä merkitä vain sellainen rakennus, jossa on väestötietojärjestelmän mukaan asuinhuoneisto tai asuinhuone. Tämä ei muuttaisi vallitsevaa oikeustilaa, ainoastaan selkeyttäisi sitä ja estäisi sen, että kotikuntalakia tulkittaisiin esimerkiksi alueidenkäyttölain, rakentamislain tai kuntien kaava- ja rakennusjärjestyspäätösten vastaisesti. -- 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.”

Lisäksi hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että kotikuntalaki mahdollistaisi edelleen vapaa-ajan asunnon sijaintikunnan merkitsemisen asukkaan kotikunnaksi, mutta vakituiseen asumiseen kelpaamatonta asuntoa ei voisi merkitä henkilön asuinpaikaksi, vaan ainoastaan väestötietojärjestelmään henkilön ilmoittamaksi postiosoitteeksi. Kotikuntamerkintä tai tosiasiallinen asuminen voivat olla perusteina esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen saamiseen sekä koulupaikkaan asianomaisessa kunnassa.

Lapin liitto pitää ymmärrettävänä, että kotikuntalain asuinpaikkasäännösten lähtökohtana on kotikunnan määräytyminen, eikä sillä pyritä vaikuttamaan muiden hallinnonalojen lainsäädäntöön.

Asuinpaikan määräytymisen osalta ehdotus ei kuitenkaan huomioi riittävästi sellaisia alueita, joilla on paljon vapaa-ajan asukkaita ja vapaa-ajan asuntoja asumiskäytössä.

Monipaikkaisuuden lisääntymisen myötä vapaa-ajanasunnoilla vietetään yhä enemmän aikaa ja niitä käytetään myös tosiasiallisesti vakituiseen asumiseen, koska esimerkiksi asuntopulasta kärsivissä Lapin kunnissa ei ole tarjolla riittävästi nykyaikaisia ja hakijoiden tarvetta vastaavia vakituisia asuntoja esimerkiksi kunnan alueelle töihin tuleville.

Esityksen 8 §:n pykäläkohtaisessa selostusosassa todetaan seuraavasti:

”Väestötietojärjestelmään ei ole perusteltua merkitä henkilön asuinpaikaksi rakennusta, jota ei voida muun lainsäädännön tai kuntien kaava- ja rakennusjärjestyspäätösten mukaan pitää pysyvään asuinkäyttöön soveltuvana. Kuntien on pidettävä väestötietojärjestelmään ilmoittamansa huoneisto- ja rakennustiedot ajantasaisina.”

Lapin liitto ymmärtää edellä mainitun ongelmallisen ristiriitaisuuden kotikuntalain ja muun lainsäädännön välillä, mutta korostaa samalla, että mikäli väestötietojärjestelmän tavoitteena on kuvata mahdollisimman ajantasaista ja tosiasiallista tilannetta ihmisten asumisesta, tulisi merkintä kotikuntalain mukaisesta asuinpaikasta tehdä jollain sellaisella tavalla, että se ei tarkoita nykyisen käytännön mukaista ”vailla vakinaista asuntoa” -merkintää, mikä ei kyseisissä tilanteissa vastaa todellista tilannetta. Kuten hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, voi väestötietojärjestelmään merkityn vakinaisen osoitteen puuttumisesta aiheutua ihmisille useita kielteisiä vaikutuksia. Lisäksi tällaiset henkilöt luokitellaan kuntien asukastilastoissa asunnottomiksi, jolloin esimerkiksi pelastustoimen tai asunnottomien tilanteen korjaamiseksi suunniteltavat toimenpiteet saatetaan joutua perustamaan osin virheellisiin lukumäärätietoihin.

Hallituksen esitysluonnoksen huomiota kuntien huoneisto- ja rakennustietojen ajantasaisena pitämisestä voidaan pitää tärkeänä muistutuksena kunnille.

Kotikuntalain 9 §:ssä säädettäisiin kotikunnan määräytymisestä. Henkilön kotikunta on tietyin poikkeuksin se kunta, jossa hänen 8 §:ssä tarkoitettu asuinpaikkansa sijaitsee. Pykäläkohtaisessa selostusosassa todetaan, että asunnottoman henkilön kotikuntaa ratkaistessa tulisi ottaa huomioon sekä hänen oma mielipiteensä kotikunnastaan että objektiivisesti havaittavat tosiseikat, jotka osoittavat hänen kiinteintä yhteyttään tiettyyn kuntaan. Tulkinvaraisissa tapauksissa asian arvioiminen jäisi viime kädessä viranomaisen tehtäväksi. Tällaisille henkilöille merkitään väestötietojärjestelmään vain kotikunta mutta ei asuinpaikkaa, toisin sanoen heidät merkitään väestötietojärjestelmään kyseisessä kunnassa vailla vakinaista asuntoa oleviksi 18 §:n mukaisesti.

Lapin liitto pitää yleisesti tärkeänä, että kotikunta voidaan määrittää myös niissä tilanteissa, joissa 8 §:n 1.momentin ja 2.momentin edellytykset eivät täyty. Kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisessä

on tärkeää huomioida myös aina riittävällä tavalla henkilön oma mielipide, jotta perustuslain mukainen oikeus valita asuinpaikkansa toteutuu.

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

Esitettyyn kotikuntalain 10 §:n 2.momenttiin sisältyvät säännökset määräaikaisen asumisen osata, minkä perusteella henkilön muuttaessa toiseen kuntaan hänen kotikuntansa ei muutu ja hänelle merkitään väestötietojärjestelmään toisessa kunnassa oleva määräaikainen asuinpaikka, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa kestää enintään vuoden ajan ja hän ilmoittaa haluavansa säilyttää aiemman kotikuntansa. Näissäkin tilanteissa henkilöllä on velvollisuus muuttoilmoituksen tekemiseen mutta edellä mainittujen edellytysten täytyessä hänen kotikuntansa säilyisi ennallaan.

Lapin liitto pitää määräaikaisen asumisen osalta poikkeusta perusteltuna mm. siitä näkökulmasta, ettei henkilön kiinteä hoitosuhde terveyspalveluiden osalta katkea/muutu lyhytaikaisen muuton vuoksi. Lapin liitto korostaa kuitenkin, että usein määräaikaisesti toiseen kuntaan muuttavat käyttävät myös uuden asuinpaikkakunnan palveluita esimerkiksi varhaiskasvatukseen ja opetukseen liittyen. Mahdollisimman ajantasaisen väestötiedon merkitys kuntien palvelutoiminnan suunnittelun ja toteuttamisen osalta on tärkeää, mikä korostaa väestötietojen oikeellisuuden merkitystä. Muuttoilmoitusten tekemisen seurannan tulisi olla siinä määrin riittävää, että kyseinen ajantasainen tieto on kuntien saatavilla.

Lisäksi muuttoilmoituslomakkeissa tulee olla riittävän selkeästi esillä kyseinen vaihtoehto kotikunnan säilyttämisen osalta, ettei tämä lainsäädännön mahdollistama poikkeus jää muuttoilmoituksen tekijältä huomaamatta. Kuten hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa todetaan, muuttoilmoitusten tekemiseen sekä kotikunnan vaihtumiseen ehdotetuilla muutoksilla voi olla vaikutusta erityisten pienimpien kuntien asukasmääriin.

Vaikutusten arvioinnissa korostetaan myös sitä, että kuntien toiminnan ja niille kohdistettavien valtionosuuksien kannalta olisi perusteltua, että valtionosuudet vastaisivat kuntien tosiasiallisia asukasmääriä ja kuntien asukkailleen tarjoamia palveluja. Lapin liitto yhtyy tähän näkemykseen.

Poikkeukset 10 §:n 1. ja 3.momentin mukaisissa tilanteissa ovat Lapin liiton mielestä perusteltuja.

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

Ei lausuttavaa.

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

Uuden lain tavoitteena on lisätä muuttoilmoitusten tekemistä aina, kun henkilön tosiasiallinen asuinpaikka vaihtuu. Tämä vaikuttaa hyvältä periaatteelta, jonka pohjalta mahdollisimman ajantasainen asumistieto olisi aina saatavilla. Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koske henkilöitä,

joilla säilyy kiintein yhteys hänen aikaisempaan asuinpaikkaansa 8 §:n 2.momentissa tarkoitetulla tavalla eli tilanteessa, jossa henkilöllä on käytössään useampia asuntoja. Poikkeus on sinällään hyvä, mutta voi mahdollisesti vääristää väestötietojen tosiasiallista tilannetta.

Muuttoilmoitus on jatkossa tehtävä myös alle 3 kuukautta kestävästä määräaikaisesta asumisesta. On kuitenkin mahdollista, että tämä ruuhkauttaa Digi- ja väestötietoviraston toimintaa. Jos toiminta ruuhkautuu siten, ettei ilmoituksia pystytä kirjaamaan riittävän ajantasaisesti, ei tavoite myöskään ajantasaisista asumistiedoista toteudu. On myös mahdollista, että muuttoilmoituksia lyhyistä määräaikaisista asumisista ei säännöksistä huolimatta tehdä riittävästi, minkä myötä lain tavoite asumistietojen ajantasaisuudesta ei toteudu.

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

18 §:n osalta kts. lausunnon kohta 1, ei muuta lausuttavaa.

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

Verotusmenettelystä annetun lain osalta muutettavaksi esitettävässä 5 §:ssä todetaan nykyistä lainsäädäntöä vastaavasti, että verovelvollisen luonnollisen henkilön kotikuntana pidetään kuntaa, jossa hänellä on verovuotta edeltäneen vuoden lopussa katsottava olleen kotikuntalaissa tarkoitettu asuinpaikka. Voimassa olevan lain 4 §:n mukaan luonnollinen henkilö ja erillisenä verovelvollisena verotettava kotimainen kuolinpesä suorittavat kunnallisveron kotikunnalle.

Säädettävän kotikuntalain 18§:n 1.momentin mukaan henkilölle merkitään vain kotikunta, jos:

- 1) hänen asuinpaikkansa ei täytä 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä;
- 2) hänellä ei ole käytössään asuntoa eikä 8 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla yhteyttä mihinkään asuntoon;
- 3) henkilön asuinpaikan osoitetta ei voida lisäselvityksestä huolimatta pitää luotettavana.

Verotusmenettelystä annetun lain 4 ja 5 §:ssä on ristiriita edellä olevan kotikuntalain kirjauksen kanssa. Tilanteen selventämiseksi molemmissa verotusmenettelystä annetun lain pykälissä tulisi puhua kotikunnasta. Tämä siitä syystä, että kotikunta voidaan määrittää myös silloin, kun vakituiseen asumiseen kelpaamatonta asuntoa ei voida merkitä henkilön asuinpaikaksi.

Kokonaisuudessaan muutoksilla tarkennetaan tietojensaantioikeutta ja poistetaan ristiriitaisuuksia eri lakien väliltä. Lapin liitto pitää ehdotettuja muutoksia perusteltuina, mutta haluaa tuoda esille edellä mainitun ristiriitaisuuden liittyen verotusmenettelystä annetun lain pykälien osalta.

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

Lakiehdotuksen vaikutuksia kuntien asukasmäärään tulisi täydentää ja tarkentaa siten, että arvio vaikutuksista olisi tarkempi ja kuvaisi esimerkiksi arvioituja keskimääräisiä muutoksia eri kuntakokoluokissa.

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

Lapin liitto pitää perusteltuna, että lainsäädännön uudistaminen toteutetaan lain kokonaisuudistuksena, eikä se pidä tällä hetkellä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja perustellumpana, mutta haluaa esittää muutaman huomion kaksoiskuntalaisuuteen ja monipaikkaisuuteen liittyen.

Kaksoiskuntalaisuuteen liittyvät haasteet mm. perustuslain näkökulmasta ovat kiistattomia, mutta siitä huolimatta Lapin liitto pitää perusteltuna kaksoiskuntalaisuuden mahdollisuuksien selvittämistyön sekä eri mallien aktiivisen kehittämisen jatkamista. Ihmiset tulevat tulevaisuudessa yhä enemmän viettämään aikaa eri kunnissa mm. etätyön yleistyessä, millä on huomattavia vaikutuksia kuntien tuottamiin ja niissä käytettäviin palveluihin. Mahdollisimman ajantasainen ja ennakoitava tieto ihmisen tosiasiallisesta asumisesta eri paikoissa on edellytys sille, että kunnat pystyvät varautumaan muuttuvaan palvelutarpeeseen.

Lisäksi Lapin liitto näkee tärkeänä, että monipaikkaisuus huomioidaan laajasti kaikessa lainsäädäntötyössä, eikä lainsäädännössä ainakaan estetä tämän tuomia kehittymismahdollisuuksia.

9. Muut kommentit esitysluonnoksesta

Lapin liitolla ei ole erityisiä muutosesityksiä lain pykäliin, mutta se pyytää ottamaan lausunnossaan tuomansa näkemykset huomioon asian jatkokäsittelyssä.

Riipi Mika
Lapin liitto

Pinola Matti
Lapin liitto