

Pvm
27.12.2022Dnro
TK/3218/00.07/
2022-1Viite
VN/23399/2021-VM-21, kirjaamo.vm@gov.fiAsia
Kotikuntalain kokonaisuudistuksen alustavat sääntelyehdotukset

Tilastokeskus kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta. Tilastokeskus keskittyy omaan toimialaansa liittyviin vaikutuksiin ja lausuu asiassa seuraavaa.

Kansallisen lainsäädännön ristiriita EU-lainsäädäntöön vaikuttaa tilastointiin

Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö (kotikuntalaki) ja EU-lainsäädäntö¹ ovat olleet ristiriidassa väestökäsitteen osalta. Tilastointia velvoittavan EU-lainsäädännön nojalla maassa asuvaan väestöön tulisi sisällyttää kaikki ne henkilöt, jotka ovat oleskelleet tai aikovat oleskella maassa vähintään 12 kuukautta. Voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä on vähintään yhden vuoden oleskeluluvan lisäksi tulkinnanvaraisia lisäehtoja² kotikunnan myöntämiseksi.

Tuoreimpana esimerkkinä kansallisen ja EU-lainsäädännön ristiriidan seurauksesta on Suomeen tulleet ukrainalaiset, joille ei ole myönnetty kotikuntaa siitä huolimatta, että heille on myönnetty vuoden oleskelulupa tilapäisen suojelun direktiivin nojalla³. Suomessa oleskelee arviolta noin 40 000 ukrainalaista (tilanne 1.12.2022), mutta he eivät ole mukana virallisissa väestötilastoissa tai muissakaan yhteiskuntaoloja kuvaavissa tilastoissa. Eurostat on ohjeistanut⁴ jäsenmaita, että ukrainalaiset tulisi sisällyttää virallisiin väkiluku- ja väestönmuutostilastoihin. Suomi ei tällä hetkellä pysty toteuttamaan tätä velvoitetta.

Kotikunnan myöntäminen tulisi tapahtua viranomaisaloitteisesti

Kotikunnan myöntämisessä tulisi siirtyä viranomaisaloitteelliseen malliin. Lausuttavana olevassa ehdotuksessa todetaan, että EU- ja ETA-maiden kansalaisilta kotikunnan saaminen edellyttäisi jatkossakin ulkomaalaislaissa (301/2004) vaadittua oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai EU-kansalaisten perheenjäsenen oleskelukortin hankkimista. Viranomaisten tulisi edellä mainittujen toimien täytyessä huolehtia automaattisesti, että henkilölle myönnetään kotikunta, eikä asiassa edellytettäisi henkilöltä itseltään kotikunnan hakemista. Avainasemassa sujuvan maahanmuuttoprosessin rakentamisessa ovat Digi- ja väestötietovirasto ja Maahanmuuttovirasto sekä näiden virastojen keskinäinen saumaton yhteistyö. Tällä varmistettaisiin väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuus ja kattavuus.

Suomen kotikuntakäsite on ainutlaatuinen hallinnollinen käytäntö ja vastaavaa ei esimerkiksi muista Pohjoismaista löydy. Suomeen muuttavalle ulkomaalaiselle henkilölle käytäntö on outo, eikä voida edellyttää, että oleskeluoikeutensa rekisteröineen henkilön vastuulle jätetään kotikunnan hakeminen etenkin, kun moni perusoikeus on lainsäädännössä sidoksissa kotikuntaan.

¹ [REGULATION \(EU\) No 1260/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 November 2013 on European demographic statistics](#)

² [Kotikuntalaki 4 § 5](#)) hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan.

³ [Temporary Protection Directive 2001/55/EC](#)

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/ukraine>

Pvm 27.12.2022

Dnro TK/3218/00.07/
2022-1

Kolmansien maiden kansalaisten oikeus kotikuntaan pitäisi perustua oleskelulupaan ilman lisäehtoja

Vastaava sujuva maahanmuuttoprosessi tulisi toteuttaa myös kolmansien maiden kansalaisten kohdalla. Mikäli henkilölle myönnetään ulkomaalaislain mukainen pysyvä tai vähintään vuoden tilapäinen oleskelulupa, tulisi henkilölle viranomaisaloitteisesti myöntää kotikunta ilman lisäehtoja esimerkiksi työsuhteen tai opiskelun kestosta tai aiemmasta asumisesta Suomessa. Vähintään vuoden voimassa olevan oleskeluluvan omaavalle henkilölle kotikunnan myöntäminen pitäisi olla automaatio ilman tulkintoja tai lisäehtoja. Lisäehdot asettaisivat osan Suomeen muuttavista ulkomaalaisista henkilöistä eriarvoiseen asemaan ja olisi ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa.

Kotikuntamerkinän poistaminen

Tilastokeskus puoltaa ehdotuksessa olevaa esitystä kotikuntamerkinän poistamisesta, jos kotikunnan saamisen edellytykset eivät ole enää voimassa. Osalle ulkomaalaisista maastamuuttoilmoituksen tekeminen maastamuuton yhteydessä ei ole tuttua, koska heidän omilla lähtömaissaan ei välttämättä ole kansallisia väestörekistereitä ja velvoittavaa lainsäädäntöä. Väestötietojärjestelmään on lisääntyneen maahanmuuton seurauksena kertynyt ylipeittoa, kun osa ulkomaalaisista jättää maastamuuttoilmoituksen tekemättä. Näille henkilöille jää kotikuntamerkinä, vaikka heidät Digi- ja väestötietoviraston toimesta siirrettäisiinkin ns. ”tietymättömissä” olevien ryhmään, kun heidän tarkemmasta olinpaikastaan ei ole tietoa. Näin ollen nämä henkilöt pysyvät esimerkiksi äänioikeusrekisterissä mukana, vaikka he eivät tosiasialisesti enää oleskelisikaan Suomessa. Tämän seurauksena on nähtävissä esimerkiksi kunnallisvaalien äänestysaktiivisuuden kehityksessä etenkin suurimmissa kaupungeissa.

Tilastokeskuksen arvion mukaan väestötietojärjestelmässä on noin 30 000 kotikunnan omaavaa henkilöä, jotka tosiasialisesti eivät oleskele Suomessa. Kotikuntamerkinän poistamista ei pitäisi pitää ongelmallisena, koska henkilölle voidaan myöntää kotikunta uudelleen, mikäli edellytykset kotikunnan myöntämiselle täyttyvät.

Tilastokeskus esittää säädösperusteisen kotikunnan lisäksi merkintää tosiasialiseen asumiseen perustuvista tiedoista

Tilastokeskus esittää, että väestötietojärjestelmään merkitään säädösperusteisen kotikunnan ja asuinpaikan lisäksi tosiasialiseen asumiseen ja asuinpaikkaan perustuvat rakennus- ja asuntotiedot (ml. pysyvä rakennus- ja huoneistotunnus, osoite- ja koordinaattitiedot). Tosiasialisen asumisen tiedot koskevat vakinaista asuinpaikkaa erityisesti kesämökkiasujilla, pitkäaikaisissa hoitosuhteissa asuvilla ja vastaavilla.

Tekninen toteutus väestötietojärjestelmään voidaan toteuttaa myös niin, että henkilölle merkitään aina todellisen asumiseen perustuvat tiedot ja erillinen merkintä siitä, mikäli vakituinen asuinpaikka ei täytä pysyvään asuinkäyttöön tarkoitettua rakennuksen määritelmää.

Tosiasialisen asumisen asuinpaikkatiedot saadaan pääosin muuttoilmoituksilla rakenteellisessa ja koneluettavassa muodossa. Tällöin säädösperusteisen ja tosiasialisen asumisen merkitseminen väestötietojärjestelmään aiheuttaa vain vähän lisäkustannuksia, mutta parantaa erityisesti tietojen käytettävyyttä.

Säädöspohjaisen ja tosiasialisen asumisen tunnusyhteydet (pysyvä rakennus- ja huoneistotunnus) pitää olla yhteen toimivia ja identifioivia Suomen ympäristökeskukseen (SYKE) perustettavana olevan Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kanssa.

Pvm
27.12.2022Dnro
TK/3218/00.07/
2022-1

Tosiallinen asumistieto ei saa poistua väestötietojärjestelmästä niiltä henkilöiltä, joilla asumiseen liittyvät tiedot on kirjattu tilapäisiksi vain siitä syystä, että kyseistä rakennusta ei hyväksytä vakinaiseen asumiskäyttöön. Tällöin kyse ei ole tilapäisestä asumisesta, vaan rakennuksen ja huoneiston käyttötarkoitukseen liittyvästä ongelmasta. Pelastustoimi ja muukin viranomaistietoon pohjautuva suunnittelu perustuu väestötietojärjestelmän tietoihin ja näihin tarkoituksiin henkilöiden tosialliset asumistiedot tulee olla saatavilla, vaikka rakennus ei täyttäisikään laissa säädetyn vakinaisen asumisen kriteerejä.

Asunnottomuuden tilastointi

Tosiasiallinen asumistieto on olennainen myös asunnottomuuden tilastoinnissa. Jotta asunnottomuustilannetta pystyttäisiin seuraamaan nykyistä tarkemmin, on tavoitteena kehittää asunnottomuuden tilastointia rekisteripohjaiseksi. Tilastokeskus on parhaillaan tekemässä asunnottomuuden tilastoinnin kehittämisen selvitystyötä ympäristöministeriön toimesta.

Tilastoinnin kehittäminen edellyttää mahdollisimman kattavia asumista kuvaavia rekisteritietoja, jotta tilasto kuvaisi mahdollisimman hyvin asunnottomuuden ongelman laajuutta.

Yleiset huomiot kotikuntalain uudistamisesta

Tilapäisen asuinpaikan (kotikuntalain 1 § 2 mom. ja 7 § 3 mom.) ilmoitusmahdollisuuden poistuminen tulee todennäköisesti selkeyttämään muiden säädösmuutosten kanssa henkilöiden kotikunnan määräytymistä ja kirjaamista väestötietojärjestelmään (s.2). Tilapäisen asuinpaikan ilmoitusmahdollisuuden poistumisella ei ole suuria vaikutusta keskeisten tilastotietojen tuotantoon Tilastokeskuksessa.

Sen sijaan vakinaisen asuinpaikan määräytymisellä ja väestötietojärjestelmän kirjaamiskäytännöllä on vaikutusta Tilastokeskuksen tilastotuotantoon (s.2 Asuminen muussa kuin vakinaiseen asumiseen tarkoitettussa asunnossa). Säädösmuutoksessa ehdotetaan, että ”väestötietojärjestelmään voidaan merkitä henkilön asuinpaikaksi vain rakennus, joka on järjestelmän mukaan tarkoitettu pysyvään asuinkäyttöön ja jossa on huoneisto”. Tämän määrittelyn seurauksena kymmeniä tuhansia henkilöitä jää vaille vakinaisia asuinpaikkatietoja. Puutteellinen tieto vääristää tilastoinnissa mm. haja-asutusalueilla asuvien määriä sekä esimerkiksi pelastus- ja evakuoitus suunnittelun, säteily- ja hiukkasvaikutusten tai muiden paikkatietoihin perustuvien väestömäärien arviointia. Jäljempänä on listattu niitä tilastotietoja, joihin väestötietojärjestelmän tosiasiallisella asuinpaikalla on vaikutuksia.

Säädösmuutoksen ehdotus, että väestötietojärjestelmään voidaan merkitä henkilön asuinpaikaksi vain rakennus, joka on järjestelmän mukaan tarkoitettu pysyvään asuinkäyttöön ja jossa on huoneisto, on osin epätarkka. Tarkoitetaan rakennuksella käyttötarkoitukseltaan asuinrakennukseksi luokiteltuja rakennuksia. Toisaalta mitä tarkoitetaan sillä, että rakennuksessa on huoneisto. Esimerkiksi väestötietojärjestelmässä olevista vanhojen omakotitalojen tai asuinrakennusten rekisteritiedoista puuttuu osalta huoneistotiedot kokonaan. Epäselvää on myös, mitä asunto- ja rakennustietoja väestötietojärjestelmässä ylläpidetään sen jälkeen, kun Suomen ympäristökeskuksen rakennetun ympäristön tietojärjestelmä otetaan käyttöön (todennäköisesti vuonna 2024).

Mikäli säädösmuutos jää lausuntopyynnössä esitettyyn muotoon, eli henkilön asuinpaikaksi voidaan kirjata vain rakennus, joka on järjestelmän mukaan tarkoitettu pysyvään asuinkäyttöön, niin tällöin tulisi pysyvään asuinkäyttöön kelpaamattomissa rakennuksissa asuville henkilöille tehdä tarkka merkintä siitä, missä rakennuksessa henkilö tosiallisesti asuu (ml pysyvä rakennus- ja huoneistotunnus, rakennuksen osoite, koordinaatit). Tämä erottaisi tosiasiallisen asuinpaikan henkilöt täysin ilman asuntoa olevista.

Sivulla 3 (Poikkeukset tosiasiallisesta asumisesta) todetaan, että jatkossa myös alle vuoden mittainen asuminen toisessa kunnassa työtehtävästä, opiskelusta, sairaudesta tai niihin rinnastettavasta syystä edellyttäisi lähtökohtaisesti muuttoilmoituksen tekemistä ja kotikunnan

Pvm
27.12.2022Dnro
TK/3218/00.07/
2022-1

vaihtamista. Henkilö voisi kuitenkin jatkossakin säilyttää lähtökunnan kotikuntanaan kotikunnan määräytymistä koskevien yleisten sääntöjen rajoissa eli jos hänen käyttöönsä jää asunto lähtökuntaan ja hänellä on sinne kiintein yhteys.’ Tällainen kirjaamiskäytäntö vaikeuttaa mm. monipaikkaisuuden tutkimista ja ajantasaisen tilastotiedon tuottamista. Lisäksi asuminen uudessa paikassa voi jäädä pysyvämmäksi, mikä vääristäisi entisestään tietojärjestelmän tietoja. Samat perustelut pätevät sivulla 9 olevaan ehdotukseen ’Velvollisuus muuttoilmoituksen tekemiseen’ (ks. jäljempänä).

Sivulla 3 (Kotikunnan valintaoikeus pitkäaikaisissa hoitosuhteissa) on esitetty, että ”uudessa kotikuntalaissa selkeytettäisiin säännöksiä kotikunnan valintaoikeudesta pitkäaikaisissa hoitosuhteissa (kotikuntalain 3 a–b §).” Tällöin väestötietojärjestelmään tulisi kirjatta säädöspohjaisen kotikunnan lisäksi henkilön tosiasiallinen asuinpaikka ja asuinpaikan kunta (ml. pysyvä rakennus- ja huoneistotunnus, asuinkunta, osoite- ja koordinaattitiedot).

Sivulla 9 (Velvollisuus muuttoilmoituksen tekemiseen) on todettu, että ”uuteen lakiin voisi olla perusteltua ottaa säännös, jonka mukaan muuttoilmoitusta ei tarvitsisi tehdä tilanteissa, joissa henkilön käyttöön jäisi lähtökunnassa oleva asunto ja muutto kestäisi alle kolme kuukautta tai hänellä olisi edelleen käytössä oleva asunto lähtökunnassa ja kiintein yhteys sinne”. Muuttoilmoituksen tekemättä jättäminen vaikeuttaa mm. monipaikkaisuuden tutkimista ja ajantasaisen tilastotiedon tuottamista. Lisäksi asuminen uudessa paikassa voi jäädä myös pysyvämmäksi, mikä vääristäisi entisestään tietojärjestelmän tietoja.

Sivulla 11 (Kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevien tietojen luovuttaminen) on esitetty, että ”VTJ-lain sääntelyä tarkennettaisiin siten, että Digi- ja väestötietovirastolle tarvittaessa tietoja antavina viranomaisina mainittaisiin lain 23 §:ssä myös hyvinvointialueet sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitokset. Kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevien tietojen ylläpito edellyttää, että virasto saisi esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta tietoja ihmisten asumisesta laitos tai avohuollon toimintayksiköissä sekä verottajalta ihmisten tulotietoja.” Jälkimmäisen virkkeen toiseen lauseeseen tulisi lisätä myös hyvinvointialueet ts. ’kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevien tietojen ylläpito edellyttää, että virasto saisi esimerkiksi hyvinvointialueilta ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta tietoja ihmisten asumisesta laitos tai avohuollon toimintayksiköissä...’

Kotikuntalain uudistuksen vaikutuksia tilastotuotantoon

Tosiasiallisen asumiseen ja asuinpaikkaan perustuvilla tiedoilla (Kotikuntalain uudistuksella) on vaikutusta mm. seuraaviin tilastotietoihin. Osa tilastotiedoista tai väestöaineistoihin perustuvista otospoiminnoista liittyvät eri EU-asetusten edellyttämiin tietoihin:

- vaikutukset väestön sijaintitietoihin
- vaikutukset asuntokuntien ja perheiden määrään
- vaikutukset asuinolojen kuvaamiseen
- vaikutukset asuttujen asuntojen määrään
- vaikutukset asuttujen rakennusten määrään
- vaikutukset otostutkimuksiin, ml. haastateltavien tavoitettavuuteen
- vaikutukset monipaikkaisen asumisen kuvaamiseen
- vaikutukset pienaluetilastointiin esim. postinumero-, taajama- ja tilastoruutuaineistoihin

Muuttoilmoitusten käsittelyn viive on kasvanut huolestuttavasti

Digi- ja väestötietovirasto aloitti toimintansa vuoden 2020 alussa. Tuolloin yhdistettiin Väestörekisterikeskus ja alueelliset maistraatit. Yhdistymisen jälkeen on ollut havaittavissa huolestuttavaa viiveen kasvua muuttoilmoitusten käsittelyssä.

Pvm 27.12.2022

Dnro TK/3218/00.07/
2022-1

Voimassa olevan lainsäädännön nojalla muuttoilmoitus on tehtävä viimeistään viikon kuluessa muuttopäivästä. Internetsivuillaan⁵ Digi- ja väestötietovirasto ilmoittaa tällä hetkellä, että muuttoilmoituksen käsittelyaika virastossa on 35 vuorokautta. Viive on tilastojen ajantasaisuuden kannalta aivan liian pitkä.

Tilastokeskus julkisti lokakuussa 2022 syyskuun väestön ennakkotilaston ja tuossa tilastossa maahanmuuttojen määrän Suomeen syyskuussa 2022 kerrottiin olevan 2 995. Joulukuussa 2022 Tilastokeskus julkisti marraskuun väestön ennakkotilaston ja tuossa tilastossa syyskuun maahanmuuttojen määrä oli revisioitunut 5 113 muuttoon eli yli 70 prosentilla. Revisioituminen johtuu muuttoilmoitusten käsittelyssä olevasta viiveestä.

Tilastokeskus laatii vuoden lopun viralliset väkilukutilastot Suomessa. Näihin virallisiin väkilukutilastoihin perustuen päätetään muun muassa kuntien valtionosuuksien jakamisesta. Lain mukaan väestönmuutostapahtumia odotetaan yhden kuukauden ajan ennen tilastoaineiston poimintaa. Tällä hetkellä muuttoilmoitusten käsittelyssä oleva merkittävä viive vaarantaa virallisten väkiluku- ja väestömuutostilastojen ajantasaisuuden.

Lisätietoja

Lisätietoja antavat yliaktuaari Markus Rapo, markus.rapo@stat.fi, puh. +358 29 5513 238 ja allekirjoittanut.

Hannele Orjala
Osastopäällikkö, Yhteiskuntatilastot
Tilastokeskus
hannele.orjala@stat.fi
puh. +358 29 5513 582

⁵ <https://dvv.fi/muutto>