

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 §)

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 paljon vapaa-ajan asukkaita ja vapaa-ajan asunnoiksi tilastoituja asuntoja. Esimerkiksi Etelä-Savon maakunnassa on noin 47 000 ja Kangasniemen kunnassa noin 3600 vapaa-ajan asuntoa. Vapaa-ajan asukkaat kasvattavat kuntien asukaslukua erityisesti yhä enemmän myös perinteisen lomakauden ulkopuolella. Kangasniemen vapaa-ajan asukkaista n. 4500 henkilöä asuu kunnan 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 vakituiseksi tai määräaikaiseksi kotikunnaksi, ei ns. vakituiseen asumiseen kelpaamatonta asuntoa voisi merkitä henkilön asuinrakennukseksi, vaan ainoastaan väestötietojärjestelmään henkilön ilmoittamaksi postiosoitteeksi. Vakituiseen asumiseen kelpaamattomissa vapaa-ajan asunnoissa asuvat henkilöt olisivat kuitenkin oikeutettuja esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvelujen 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 vakituiseksi 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 kriteerinä.

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. Vaikka henkilön kotikunta muuttuu, mm. sote-palveluissa kustannusvastuu on uuden kotikunnan hyvinvointialueella, vaikka rahoitus on kohdennettu vuoden viimeisen päivän kotikunnan mukaiselle hyvinvointialueelle.

Hyvinvointialueesta säädetyn lain (611/2021) 3 §:n mukaan hyvinvointialueen jäsen on henkilö, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta sijaitsee hyvinvointialueen alueella (hyvinvointialueen asukas). Terveystieteiden lain (1326/2010) 47 ja 48 §:n perusteella henkilöllä on mahdollisuus valita terveysasema ja erikoissairaanhoidon hoitopaikka muunkin kuin sen hyvinvointialueen alueelta, jonka asukas hän on. Henkilöllä on mahdollisuus valita hoitopaikka, ja se voi olla eri, kuin kotikunta. Hyvinvointialueen rahoituslain (617/2021) 3 §:n mukaan hyvinvointialueille myönnetään valtion rahoitusta muun muassa hyvinvointialueen asukasmäärän perusteella.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 57 §:n mukaan, jos henkilö oleskelee säännönmukaisesti tai pidempiaikaisesti työn, opiskelun tai vastaavien syiden vuoksi kotikuntansa ulkopuolella ja hänen kotikuntansa pysyy ennallaan, hän voi hakea sosiaalipalveluja siltä hyvinvointialueelta, jossa hän oleskelee.

2. 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.

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. 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. Tämä voi korostua erityisesti siinä tilanteessa, jos jollain hyvinvointialueella on parempi tilanne esimerkiksi hoitoon pääsyn suhteen.

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

-

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

-

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

-

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

-

7. 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 vuoden vaihteen kotikunta vaikutta mm. kuntien saaman verorahoitukseen ja hyvinvointialueiden saaman valtion rahoituksen määräytymiseen.

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 kotikuntalaissa 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.

8. 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.”

Kangasniemen kunta kannattaa Etelä-Savon maakuntaliiton esitystä, että monipaikkaisuus huomioitaisiin laajemmin myös kotikuntalaissa. 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.

Vaikka kaksois- tai monikuntalaisuuden juridiseen toteuttamiseen väistämättä kytkeytyy mm. perustuslaista nousevia haasteista, tulisi lainsäädännön päivittämisen yhteydessä kuitenkin pyrkiä vastaamaan nykyistä paremmin siihen, että monipaikkaisuus on monella tavalla vakiintunut osaksi

suomalaista elämää. Merkillepantavaa 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.

9. Muut kommentit esitysluonnoksesta

-

Järvensivu Johanna
Kangasniemen kunta