

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 §)

-

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

-

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

2 Ulkomaan kansalaisen kotikunnan määräytyminen (4 §)

2.1 Perheenjäsenyys perusteena

Esityksen mukaan ulkomaan kansalaisen kotikunnan määräytymistä koskeva säännös (4 §) edellyttäisi Suomeen perheenjäsenperusteella muuttavalta kolmannen maan kansalaiselta vähintään yhden vuoden voimassa olevaa tilapäistä oleskelulupaa. Voimassa oleva säännös ei edellytä oleskelulupaa, mitä on pidettävä epäkohtana.

Ehdotettu muutos on asumisperusteisten etuuksien osalta neutraali, koska oikeus asumisperusteisiin etuuksiin edellyttää joka tapauksessa voimassa olevaa oleskelulupaa (AspSotuL 4 §). Kela saa oleskelulupatiedot Maahanmuuttovirastosta (myöh. Migri).

Esitetyn muutoksen ei ole arvioitu välittömästi vaikuttavan toimeentulotuen saamiseen, koska toimeentulotuen saaminen ei ole suoraan riippuvainen kotikunnasta (s. 135).

Kotikuntamerkinnällä on ollut käytännössä laaja merkitys esimerkiksi Ukrainasta saapuneiden ulkomaalaislain mukaista tilapäistä suojelua saavien sosiaaliturvaan. Ukrainasta paenneiden tilapäisen suojelun piirissä olevien, yli vuoden Suomessa olleiden henkilöiden on ollut mahdollista maaliskuusta 2023 alkaen hakea kotikuntaa. Kotikunnan saaminen tarkoittaa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen sekä toimeentulon järjestämistä vastuun siirtymistä vastaanottokeskuksilta hyvinvointialueille ja Kelalle. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta sekä toimeentulotuen osalta henkilöllä on tällöin samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muilla kotikuntalaisilla (STM VN/2194/2023, 6.2.2022).

Osa ukrainalaisista tilapäistä suojelua saavista (esimerkiksi alaikäiset lapset, jotka ovat saapuneet vasta vanhempansa jälkeen Suomeen) ovat voineet saada kotikunnan jo ennen vuoden määräaikaan perhesiteen perusteella, mikä on käytännössä vaikuttanut myös heidän perustoimeentulotuen saamisedellytyksiinsä. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu kotikunnan saamisen mahdollista lykkäytymistä näissä tilanteissa.

Vaikka lukumäärällisesti edellä mainittuja tilanteita ei ole montaa vuodessa, käytännössä kyseessä ovat kuitenkin esimerkiksi usein juuri alaikäiset lapset, jotka ovat tästä mahdollisuudesta hyötäneet, kun he ovat tätä kautta saaneet samat oikeudet muun ohella perustoimeentulotukeen, kuin muut kotikuntalaiset.

2.2 Työskentely tai opiskelu perusteena

Esityksen mukaan kolmannen maan kansalainen saisi kotikunnan, kun hänellä on vähintään yhden vuoden työsopimus tai selvitys vähintään yhden vuoden kestävästä tutkinto-opiskelusta Suomessa. Lisäksi henkilöltä edellytetään vähintään yhden vuoden voimassa olevaa tilapäistä oleskelulupaa.

Voimassa olevan lain kahden vuoden työsopimusta tai opiskelua koskevan edellytyksen lieventäminen tarkoittaisi AspSotuL:n 10 §:n viittaussäännöksen perusteella lähtökohtaisesti myös kolmannelta maasta Suomeen tulevien työntekijöiden oikeutta asumisperusteisiin etuuksiin (ml. Kela-korttiin) jo yhden vuoden työskentely perusteella.

Kolmannelta maasta Suomeen vähintään yhdeksi vuodeksi tulevien opiskelijoiden oikeus asumisperusteisiin etuuksiin olisi edelleen rajoitetumpaa. Opiskelijalla olisi oikeus sairausvakuutuksen etuuksiin (ml. Kela-korttiin) ja häneen sovellettaisiin myös muuta AspSotuL:n 1 § 2 momentin 1 ryhmän etuuslainsäädäntöä. Opiskelijan, joka oleskelee Suomessa yksinomaan opintojen suorittamista varten, ei kuitenkaan katsota asuvan Suomessa sovellettaessa 1 §:n 2 momentin 2 kohdassa mainittuja lakeja. Esimerkiksi yleiseen asumistukeen ja äitiysavustukseen ei ole oikeutta.

Ehdotettu muutos helpottaa sairausvakuutusturvan saamista ja oikeutta korvaukseen esimerkiksi lääkkeistä. Muutos on hyväksyttävä.

2.3 Muut seikat perusteena

Esityksen mukaan kolmannen maan kansalaisen kotikunnan perusteeksi voidaan huomioida myös muita kuin 4 §:n 2 momentin 1-4 kohdissa todettuja nimenomaisia seikkoja. Säännös korvaa osittain voimassa olevan lain säännöksen, jonka mukaan suomalainen syntyperä huomioidaan kotikuntaa koskevassa ratkaisussa. Samalla ehdotettu muutos laajentaa mahdollisuutta huomioida muita vastaavia seikkoja.

Muutos on kannatettava sen mahdollistaessa laajemmankin harkinnan huomioon otettavista seikoista. Asumisperusteisia etuuksia koskeva ratkaisu perustuu joka tapauksessa kokonaisuutensa harkintaan (AspSotUL 10 §), jossa voidaan huomioida muitakin kuin kotikuntalain 4 §:ssä todettuja seikkoja.

3 Kotikunnan menettäminen ja kotikuntamerkin­nän poistaminen

Esityksen mukaan kotikuntalakiin lisättäisiin säännös, jonka perusteella DVV voisi poistaa Suomeen tulleen ulkomaan kansalaisen väestötietojärjestelmään tehdyn kotikuntamerkin­nän, kun henkilö ei enää täytä kotikunnan saamiselle lain 4 § tai 6 §:ssä asetettuja edellytyksiä. Kyse olisi käytännössä henkilöistä, joilla ei enää ole ulkomaalaislainsäädäntöön perustuvaa laillista oleskeluoikeutta Suomessa, tai jotka ovat muuttaneet pysyvästi Suomesta.

Kelan näkökulmasta kyse on kotikuntatiedon merkityksestä etuuksien maksamisen aloittamisen tai päättämisen perusteena. Ratkaistaessa Suomeen muuttavan henkilön oikeutta asumisperusteisiin etuuksiin Kela huomioi kotikuntalain 4 §:ssä todetut, kotikuntamerkin­nää puoltavat seikat. Nyt ehdotetun kotikuntalain uuden säännöksen toteutuessa olisi oletettava myös Kelan etuuksien suhteen vastaavasti se, että maassa asuminen ei enää ole vakinaista, jolloin oikeus asumisperusteisiin etuuksiin on päättynyt.

Toisaalta Kela saa Migristä reaaliajassa tiedot päättyneistä oleskeluluvista ja hylätyistä jatkolupa­hakemuksista. Oikeus asumisperusteisiin etuuksiin edellyttää voimassa olevaa oleskelulu­paa, joten oikeus etuuksiin päättyy jo oleskelulupaedellytyksen perusteella.

Myös perustoimeentulotuen käsittelemisessä hyödynnetään väestötietojärjestelmän koti­kuntamerkin­nää, kun harkitaan toimeentulotuen hakijan tosiallisen oleskelun luonnetta toi­meentulotukilain 27 §:n mukaisesti. Vaikka oikeus perustoimeentulotukeen ei määrity yksin kotikuntamerkin­nän perusteella, kotikunta otetaan muiden seikkojen ohella huomioon yhte­nä osatekijänä oleskelun luonteen kokonaisarviossa.

Ehdotettu muutos on kannatettava sen edistäessä kotikuntamerkin­nän oikeellisuutta ja ajan­tasaisuutta.

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

5 Tietojenvaihto

Esityksen perusteella uuteen kotikuntalakiin ei enää sisältyisi erillisiä säännöksiä viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, vaan asiassa noudatettaisiin jatkossa VTJ-laissa olevia yleisiä, kaik-kia väestötietojärjestelmään merkittäviä tietoja koskevia säännöksiä. Lisäksi VTJ-lain 23 §:ää hieman muutettaisiin.

Ehdotuksen sivulla 122 todetaan, että ”Pääsääntöisesti viranomaisten tiedonsaantioikeutta, ilmoitusvelvollisuutta ja tietojen luovuttamista koskevien säännösten sisältö säilyisi ennallaan”. Edelleen ehdotuksessa todetaan, että ”VTJ-lain sääntelyä tarkennettaisiin myös siten, että Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto voisivat saada muilta viranomailta kaikki sellaiset tiedot, joita ne tarvitsevat paitsi väestötietojärjestelmään tallettamista varten, myös väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen sisällön ja oikeellisuuden selvittämiseksi. Kyse voisi olla esimerkiksi henkilön tuloja tai hänen maksamiaan veroja koskevista tiedoista, joiden avulla Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto voisi selvittää henkilön tosiasiallista oleskelua ja asumista Suomessa.”

Sivulla 123 todetaan, että ”Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen voisi siten tulla kyseeseen lähinnä tilanteissa, joissa henkilön asuinpaikan tai kotikunnan määrittämiseksi tai väestötietojärjestelmään jo talletettujen tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi tarvitaan tietoa henkilön oleskelusta ja se edellyttää tietoa esimerkiksi henkilön Suomessa saamista tuloista tai sosiaali- tai terveydenhuollon palveluista, vankeusrangaistuksen suorittamisesta tai henkilön oleskeluoikeudesta Suomessa.”

Jo nykyisin Kela on velvollinen ilmoittamaan tiedot VTJ-lain 25 ja 26 §:n mukaisesti. Lainmuutoksen vuoksi DVV voisi tarvita Kelasta tietoja henkilön Suomessa saamista (etuus)tuloista. Pääsääntöisesti nämä tulot olisi katsottavissa tulorekisteristä, joten DVV:lle olisi hyötyä siitä, että sillä olisi oikeus katsoa tarvitsemansa tiedot suoraan tulorekisteristä.

Kela vastaanottaa henkilön kotikuntatiedon väestötietojärjestelmästä. Esityksen toteutumisella ei näytä olevan teknisiä vaikutuksia Kelan vastaanottamiin tietoihin. Mikäli DVV kuitenkin tekisi

lainmuutoksesta johtuen teknisiä muutoksia, on tärkeää, että muutokset tietosisältöineen ovat hyvissä ajoin tiedossa, jotta Kela ehtii tekemään vastaavat muutokset omaan järjestelmäänsä ja siten osaltaan varmistamaan häiriöttömän tiedonsiirron.

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

-

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

-

9. Muut kommentit esitysluonnoksesta

4 Etuuskohtaisia huomioita

4.1 Sairausvakuutuksen matkakorvaukset

Henkilön kotikunta vaikuttaa sairausvakuutuslain perusteella korvattaviin matkakustannuksiin. Sairausvakuutuslain mukaan kiireettömän hoidon matkakustannukset voidaan korvata enintään sen mukaan kuinka paljon matka olisi tullut maksamaan kotikuntalain mukaisesta väestötietojärjestelmään merkitystä kotikunnan asuinpaikasta aloitettuna lähimpään hoitopaikkaan, jossa vakuutettu voi saada tarpeellista tutkimusta ja hoitoa.

Esityksen mukaan jatkossa jokaisella toiseen asuinpaikkaan muuttavalla henkilöllä olisi velvollisuus muuttoilmoituksen tekemiseen riippumatta siitä, kuinka kauan asuminen uudessa asuinpaikassa kestää. Muuttavan henkilön kotikunta muuttuisi pääsääntöisesti aina asuinpaikan vaihdosta vastaavasti. Tämä saattaa vähentää hieman Kelassa hylättävien matkakustannusten määrää nykyisestä, kun tilapäisestä osoitteesta kotikunnan alueelle tehtävien matkojen korvaushakemuksien määrä vähenee terveydenhuollon hoitovastuun siirtyessä vakuutetun uuden kotikunnan alueelle.

Esityksen mukaan kotikunta on kuitenkin edelleen mahdollista säilyttää tietyissä tapauksissa henkilön omasta tahdosta, esim. työskentelyn tai opiskelun vuoksi tapahtuvan, enintään vuoden kestävä toisen kunnan alueella tapahtuvan tilapäisen oleskelun vuoksi. Lisäksi henkilön kotikunta ei muuttuisi edelleenkään voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti esimerkiksi silloin, jos henkilö on sijoitettu esimerkiksi palveluasumisyksikköön muun kuin kotikuntansa alueelle, vaikka oleskelu toisen kunnan alueella olisi pitkäaikaistakin. Näissä tilanteissa vakuutetun matkakustannukset korvataan sairausvakuutuslain mukaan enintään kuten kotikunnan mukaisesti lähtöosoitteesta aloitettuna, jolloin vakuutetun itsensä kustannettavaksi jää suuremmat matkakustannukset kuin olisi ehkä tarkoituksenmukaista.

Esityksen mukaan uusi kotikuntalaki hieman laajentaisi mahdollisuutta aiemman kotikunnan säilyttämiseen siten, että se ei edellyttäisi lähtökuntaan jäävää asuntoa. Tämä vaikeuttaa matkakustannusten korvaamista, jos väestötietojärjestelmään merkitään ainoastaan henkilön kotikunta, koska sairausvakuutuslain mukainen lähtöosoite, joka määrittyy henkilön kotikunnan asuinpaikan mukaisesti, ei ole tiedossa.

4.2 Työttömyysturva

Työttömyysturvan rahoituksessa on merkitystä sillä, mikä henkilön kotikunta on. Työmarkkina-tuen saajan kotikunta vastaa nykyään osittain työmarkkinatuen rahoituksesta, ja 1.1.2025 alkaen kotikunnan rahoitusvastuu laajenee koskemaan myös perus- ja ansiopäivärahaa. Lisäksi työmarkkinatuen rahoitukseen tulee poikkeus, jonka mukaan valtio vastaa kotoutujien työmarkkinatuen rahoituksesta tilanteesta riippuen joko yhden tai kolmen vuoden ajan ensimmäisestä kotikuntamerkinästä lukien.

Lisäksi esityksen mukaan uudessa laissa luovuttaisiin mahdollisuudesta ja velvollisuudesta ilmoittaa väestötietojärjestelmään henkilön tilapäinen asuinpaikka, koska se on johtanut vaki-naisten ja tilapäisten asuinpaikkojen eron hämärtymiseen ja ihmisten tosiasiallisen asumisen kanssa ristiriitaisiin väestötietojärjestelmän merkintöihin. Muutosta voi pitää kannatettavana, koska tilapäiset asuinpaikkamerkinnot ovat vaikeuttaneet Suomessa asumisen selvittämistä myös työttömyysturvan toimeenpanossa ja lisänneet riskiä etuuden väärinkäytöksille.

4.3 Perustoimeentulotuki

Esityksellä (kotikuntamerkinällä) voi olla taloudellisia vaikutuksia myös ns. rajalain (Laki rajat ylittävistä terveydenhuollosta 346/2023) mukaisen valtion korvauksen sekä toimeentulotuke-na maksettavien terveydenhuollon täyskustannelaskujen näkökulmasta.

Jos henkilöllä ei ole Suomessa kotikuntaa, eikä hänellä ole hoito-oikeutta EU-lainsäädännön tai kansainvälisten sopimusten nojalla, hänellä on oikeus terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:n perusteella kiireelliseen sairaanhoitoon ja joissain tapauksissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 56 a §:n mukaiseen välttämättömään hoitoon, jonka kustannukset henkilön on ns. rajalain mukaisesti kuitenkin maksettava ensisijaisesti täysimääräisesti itse. Usein hoidosta syntyneet kustannukset ovat määriltään suuria. Tämä henkilö-joukko käsittää tilapäisesti Suomessa oleskelevien ohella myös Suomessa pitkäänkin oleskel-leita henkilöitä, joilla ei ole kotikuntaa.

Kun kyse on terveydenhuoltolain 50 §:n mukaisesta kiireellisestä hoidosta tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 56 a §:n mukaisesta välttämättömästä hoidosta, julkinen terveydenhuolto voi näissä tilanteissa hakea Kelasta valtion korvausta rajalain 20 §:n 3 momentin nojalla. Valtion korvaus maksetaan julkisen terveydenhuollon ylläpitä-jälle. Laskunsaajalla itsellään ei ole mahdollisuutta hakea rajat ylittävän sääntelyn perusteella korvausta Kelalta. Hoitoa saaneen henkilön ollessa ilmeisesti varaton kustannusten perintäyri-tyksestä voidaan

rajalain 20 §:n 3 momentin mukaan luopua. Käytännössä henkilön varatto-muuden tai maksukyvyttömyyden todentaminen hyvinvointialueen toimesta voi olla haasta-vaa.

Tästä syystä perustoimeentulotuen käsittelyssä tulee käytännössä edelleen vastaan tilanteita, joissa kustannusten perimisestä ei ole luovuttu rajalain 20 §:n 3 momentin nojalla henkilön va-rattomuuden vuoksi ja laskun saaja hakee perustoimeentulotukea muun ohella laskun mak-samiseen. Jos tuen myöntämisen edellytykset muutoin täyttyvät, tarpeelliset terveydenhuol-lon menot, kuten esimerkiksi terveydenhuollon 50 §:n mukaisen kiireellisen hoidon saamisen-ta aiheutunut täyskustannelasku tulee toimeentulotukilain 7 b §:n nojalla huomioida myös pe-rustoimeentulotuessa.

Mikäli esityksen myötä ilman kotikuntaa olevien henkilöiden määrä kasvaa, voi tästä välillisesti aiheutua myös perustoimeentulotuen kustannusten kasvua lisääntyvien terveydenhuollon täyskustannuslaskujen muodossa.

6 Laki asumisperusteisista etuuksista rajat ylittävissä tilanteissa

Voimassa olevan kotikuntalain 4 §:ää sovelletaan myös Suomen kansalaisiin. Esityksen mukaan näin ei enää jatkossa olisi, kun Suomen kansalaisiin sovellettaisiin uuden lain 3 §:ää.

AspSotuL:n 10 §:ssä viitataan nyt kotikuntalain 4 §:ään, siis myös Suomen kansalaisiin. Viittaus-säännöstä tulisi laajentaa koskemaan myös uuden kotikuntalain 3 §:ää.

Klemola Antti
Kansaneläkelaitos