

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.

Muonion kunta yhtyy Lapin liiton lausuntoon siitä, että ymmärrettävästi 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. Esimerkiksi, Tunturi- Lapin (Enontekiö, Muonio, Kittilä, Kolari) matkailukeskittymissä em. Tilanne on arkirealismia.

Seutukuntamme kärsii vakavasta asunto-ongelmasta ja asumiskäytössä olevat vapaa-ajanasunnot ovat yleisiä - jopa elinehto osaamisen sekä muuttajien saamiseksi alueelle, jolla on liian vähän asuntoja tarjolla. Monipaikkaisuuden lisääntymisen myötä vapaa-ajanasunnoilla vietetään yhä enemmän aikaa ja niitä käytetään myös tosiasiallisesti vakituiseen asumiseen, koska esimerkiksi asutopulasta kärsivissä Lapin kunnissa ei ole tarjolla riittävästi nykyaikaisia ja hakijoiden tarvetta vastaavia vakituisia asuntoja esimerkiksi kunnan alueelle töihin tuleville. Lapin seitsemän matkailukunnan kesällä 2023 tekemän asukaskyselyn mukaan n. 790 vastaajasta 17%:lla oli kotikunta jossain muualla kuin Lapissa ja heistä 40% kertoi kuitenkin asuvansa pysyvästi Lapissa.

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.”

Muonion kunta näkee ”vailla vakituista asuntoa”- merkinnän erittäin ongelmallisena käytäntöön peilattuna ja yhtyy Lapin liiton näkemukseen siitä, 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. Myös esimerkiksi opiskelijoilla on mahdollisuus saada yleistä asumistukea em. Asuntoihin; Tunturi- Lapissa tämä on myös arkea etenkin Muoniossa, jossa sijaitsee erittäin elinvoimainen ja vetovoimainen 2. asteen ammatillinen koulutuskeskus ja muilta paikkakunnilta muuttaneita opiskelijoita on paljon.

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. Tulkinnanvaraisissa 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.

Muonion kunta yhtyy Lapin liiton näkemykseen siitä, että kotikunta pitää voida 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.

Muonion kunta pitää Lapin liiton tavoin määräaikaisen asumisen osalta poikkeusta perusteltuna mm. siitä näkökulmasta, ettei henkilön kiinteä hoitosuhde terveyspalveluiden osalta katkea/muutu lyhytaikaisen muuton vuoksi. On huomioitava, 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. Muonion kunta näkee tämän erittäin tärkeänä ja kriittisenä tekijänä. Kuten hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa todetaan, muuttoilmoitusten tekemiseen sekä kotikunnan vaihtumiseen ehdotetuilla muutoksilla voi olla vaikutusta erityisten pienimpien kuntien asukasmääriin. On kohtuullista, että myös muuttoilmoituksen tekijöitä huomautetaan tästä muutoksesta ja ohjataan kiinnittämään tähän huomiota.

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. Muonion kunta yhtyy tähän näkemykseen ja korostaa, että em. VOS- tarkastelussa on syytä kiinnittää huomiota myös opetus- ja

kulttuuripalveluiden valtionosuuksiin sekä näiden määräytymisperusteisiin. Esimerkiksi, varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa tilanne voi olla erityisen haastava niissä kunnissa, joissa perheet asuvat "vailla vakituista asuntoa"- statuksella. Pienen kunnan kannalta jo vähäinenkin muutos asukasmäärissä vaikuttaa merkittävästi palveluiden järjestämiseen sekä niihin liittyviin resursseihin ja kustannuksiin. Tästä hyvänä käytännön esimerkkinä on koulukuljetukset, joissa jo yhden lisähenkilön muutos saattaa aiheuttaa kuljetuskaluston muutostarpeen tai jopa kokonaan uuden kuljetusreitit perustamisen. Pienen kunnan kannalta on kestäväntöntä vastata em. palvelujen järjestämiseen ja infran ylläpitoon liittyvistä kustannuksista ilman, että valtionosuuksia kunnille korvattaessa tai verotulokertymää jaettaessa huomioitaisiin henkilön tosiasiallista asumispaikkaa ja oikeasuhtaisuutta. Valtioneuvoston selvityksessä monipaikkaisuuden talousvaikutuksista kunnille todetaan, että yksipaikkaisuuteen perustuva yhteiskuntamalli ilmenee mm. siten, että yhdyskuntarakennetta ja palveluita suunnitellaan, seurataan ja kehitetään pääsääntöisesti pysyvän tilastoidun väkiluvun perusteella. Selvityksen mukaan monipaikkaisuus kohdistuu kuntiin, joissa esimerkiksi digi-infrastruktuuri ei ole kovinkaan kehittynyttä.

Muonion kunnan näkemyksen mukaan on tärkeää, että tilastoitu väkiluku on mahdollisimman ajantasainen ja että myös valtionosuudet sekä verotulot jakautuisivat tarkoituksenmukaisemmin alueen elinvoimaisuuden ja elinolosuhteiden kehittymiseksi myös maaseudulle tai harvaan asutulle alueelle. Mikäli kaksoiskuntalaisuuden edistäminen sellaisenaan on perustuslaillisesta näkökulmasta liian hankala, tulisi selvittää tarkemmin joustavampien tai kevyempien erillisratkaisujen mahdollisuutta (mm. Kohdennetut tuet infrastruktuuriin tai valtionosuusjärjestelmän lisäosan kehittäminen).

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 tarkoitettulla 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 vakituisen asumiseen kelpaamatonta asuntoa ei voida merkitä henkilön asuinpaikaksi.

Kokonaisuudessaan muutoksilla tarkennetaan tietojensaantioikeutta ja poistetaan ristiriitaisuuksia eri lakien väliltä. Lapin liiton tavoin Muonion kunta 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. Tämä olisi tärkeää myös siksi, että tällä hetkellä pelkästään Lapissa on kuntia, joissa tilanne on hyvin erilainen asumisen suhteen sekä vaikutukset lakiehdotuksella erilaiset; esimerkiksi Tunturi- Lapin kasvukeskuksissa lakiehdotuksen vaikutukset voivat olla huomattavasti suuremmat kuin esimerkiksi Meri-Lapin tai Tornionlaakson kunnissa.

Valtioneuvosto on selvittänyt kaksoiskuntalaisuuden taloudellisia vaikutuksia kuntiin, mutta siinä on arvioitu talousvaikutuksia ennen kaikkea perustuen työhön, vapaa-aikaan ja opiskeluun eikä kuntakokoon. Selvityksessä todetaan, että kuntien kannalta oleellista on tarkastella ihmisten liikkuvuudesta johtuvia rahavirtoja ja, että monipaikkaisuuden merkittävimmät kuntatason rahavirrat liittyvät Suomessa työntekoa ja asumista koskevaan verotukseen (Alasalmi ym., 2020). Selvityksestä käy ilmi mm. se, että monipaikkaisuuden kautta väestömäärän kasvua tapahtuu nimenomaan Pohjois-Suomen kuntiin ja matkailukeskuksiin ja väestömäärän laskua tapahtuu Etelä-Suomen ja erityisesti pk-seudun kunnissa sekä Länsi-Suomessa. Selvityksessä todetaan, että monipaikkaisuuden taloushyöty kunnalle riippuu kyvystä sitouttaa liikkuvia ihmisryhmiä. Tämä on erityisen tärkeää harvaan asutuille alueille, joilla pienellä määrällä yhteisöön integroituneita uusia ihmisiä tai yrityksiä voi olla merkittävä vaikutus tai joskus jopa johtaa täysin uusien yhteisöjen perustamiseen maaseudulle (Pitkänen ym. 2017). Lapin seitsemän matkailukunnan kesällä 2023 tekemän asukaskyselyn mukaan (n=790) ko. kuntiin muuttaneet ovat sitoutuneita siihen paikkakuntaan, johon ovat muuttaneet eivätkä he harkitse maan sisäistä muuttoa.

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

Muonion kunta haluaa esittää Lapin liiton tavoin muutaman huomion kaksoiskuntalaisuuteen ja monipaikkaisuuteen liittyen.

Kaksoiskuntalaisuuteen liittyvät haasteet mm. perustuslain näkökulmasta ovat kiistattomia, mutta siitä huolimatta on perusteltua kaksoiskuntalaisuuden mahdollisuuksien selvittämistyön, vaikutusten arvioinnin sekä eri mallien aktiivisen kehittämisen jatkaminen. Ihmiset tulevat tulevaisuudessa yhä enemmän viettämään aikaa eri kunnissa mm. etätöiden 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.

Monipaikkaisuus tulisi huomioida laajasti kaikessa lainsäädäntötyössä, eikä lainsäädännössä ainakaan saisi estää tämän tuomia kehitysmahdollisuuksia. Muonion kunnan näkemyksen mukaan monipaikkaisuutta ja kaksoiskuntalaisuutta mahdollistavat sekä tukevat säädökset ovat kannatettava tavoite.

9. Muut kommentit esitysluonnoksesta

Muonion kunnalla ei ole erityisiä muutosesityksiä lain pykäliin, mutta se pyytää ottamaan lausunnoissaan tuomansa näkemykset huomioon asian jatkokäsittelyssä.

Enbuska-Mäki Laura
Muonion kunta - Muonion kunta, kunnanhallitus