

**LUONNOS 28.8.2023****Hallituksen esitys eduskunnalle kotikuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi****ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kotikuntalaki. Lailla kumottaisiin vuonna 1994 voimaan tullut kotikuntalaki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia sekä useita muita lakeja, joissa viitataan henkilön kotikuntaan.

Uudessa kotikuntalaissa säädettäisiin Suomessa vakinaisesti asuvien ihmisten kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymisestä nykyistä täsmällisemmin. Esityksellä pyritään edistämään sitä, että väestötietojärjestelmään tehtävät ihmisten kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevat merkinnät ovat ajantasaisia ja vastaavat mahdollisimman pitkälti tosiasiallista asumista, jotta muut viranomaiset voivat omassa ratkaisutoiminnassaan luottaa niihin. Uudessa laissa otettaisiin myös huomioon ne muutokset, joita muussa lainsäädännössä, oikeuskäytännössä ja yhteiskunnassa on tapahtunut voimassa olevan lain säätämisen jälkeen.

Esityksen mukaan ihmisten kotikunta määräytyisi uudessa laissa pitkälti voimassa olevaa lakia vastaavasti. Uuteen lakiin otettaisiin säännökset myös väestötietojärjestelmään merkittävän asuinpaikan määräytymisestä, koska se toimii käytännössä perustana henkilön kotikunnan määrittämiselle. Samalla uudessa laissa vahvistettaisiin lain soveltamiskäytännössä noudatettu linja, jonka mukaan henkilön asuinpaikaksi voidaan merkitä vain rakennus, jossa on väestötietojärjestelmän mukaan asuinhuoneisto tai asuinhuone. Uuden lain mukaan jokaisella toiseen asuinpaikkaan muuttavalla henkilöllä olisi velvollisuus muuttoilmoituksen tekemiseen riippumatta siitä, kuinka kauan asuminen uudessa paikassa kestää. Muuttavan henkilön kotikunta muuttuisi asuinpaikan vaihdosta vastaavasti. Muuttaja voisi kuntien välisissä muutoissa säilyttää aiemman kotikuntansa vain tilanteissa, joissa asuminen toisen kunnan alueella kestää enintään vuoden ja henkilö ilmoittaa nimenomaisesti haluavansa säilyttää aiemman kotikuntansa. Tällöin hänelle tehtäisiin väestötietojärjestelmään enintään vuoden voimassa oleva määräaikaista asuinpaikkaa koskeva merkintä. Muilta osin luovutettaisiin mahdollisuudesta merkitä väestötietojärjestelmään henkilön tilapäinen asuinpaikka. Muuttoilmoituksen voisivat jatkossa tehdä muuttavan henkilön puolesta hänen mukana muuttavien perheenjäsentensä ja hänen laillisten edustajiensa lisäksi hänen lähiomaisensa, hänestä pääasiallisesti huolehtivat henkilöt tai avo- tai laitoshuollon toimintayksiköt, joissa hän oleskelee, jos muuttava henkilö itse ei pysty tekemään ilmoitusta esimerkiksi sairauden vuoksi.

Lisäksi laissa täsmennettäisiin niitä edellytyksiä, joiden perusteella ulkomaiden kansalaiset voivat saada Suomessa kotikunnan. Kotikunnan saaminen edellyttäisi jatkossa aina sitä, että ulkomaalaisella on oleskelulupa tai oleskelukortti taikka hän olisi rekisteröinyt oleskeluoikeutensa. Siten pelkästään se, että maahan tulleen ulkomaalaisen perheenjäsenellä on kotikunta Suomessa, ei jatkossa oikeuttaisi henkilöä itseään saamaan kotikuntaa. Myös tilapäisen oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisten kotikunnan saamisedellytyksiä tarkennettaisiin. Lisäksi uudessa laissa olisi säännökset menettelystä, jonka mukaisesti ulkomaalaiselle tehty kotikuntamerkintä voitaisiin poistaa väestötietojärjestelmästä, jos hän ei enää täytä kotikunnan saamiselle laissa asetettuja edellytyksiä. Tällä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan henkilö, jolla ei enää ole oleskelulupaa tai oleskeluoikeutta, menettää kotikuntastatuksensa Suomessa. Kotikuntamerkintä voitaisiin poistaa joko henkilön oman ilmoituksen tai Digi- ja väestötietoviraston muulta taholta, esimerkiksi toiselta viranomaiselta, saaman luotettavan tiedon perusteella.

**LUONNOS**

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa tarkennettaisiin Digi- ja väestötietoviraston tiedonsaantioikeuksia ja muiden viranomaisten tietojen ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Verotusmenettelystä annettua lakia muutettaisiin siten, että niiden henkilöiden, joita koskeva kotikuntamerkintä on poistettu väestötietojärjestelmästä, kotikuntana pidettäisiin verotuksessa sitä kuntaa, joka on viimeksi ollut henkilön kotikunta. Lisäksi esityksellä tehtäisiin uuden kotikuntalain säätämisestä aiheutuvat tekniset muutokset useisiin muihin lakeihin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2024.

**LUONNOS**

## Sisällys

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT.....	6
1 Asian tausta ja valmistelu .....	6
1.1 Tausta .....	6
1.2 Valmistelu .....	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	8
2.1 Kotikuntalaki ja sen suhde muuhun lainsäädäntöön.....	8
2.2 Kotikunnan ja asuinpaikan määräytyminen.....	9
2.3 Suomeen ulkomailta muuttavan kotikunta.....	13
2.4 Kotikunnan vaikutus muun lainsäädännön mukaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin .....	19
2.5 Kotikunnan menettäminen ja kotikuntamerkinnän poistaminen .....	24
2.6 Velvollisuus muuttoilmoituksen tekemiseen .....	26
2.7 Kotikuntamerkinnän tekeminen väestötietojärjestelmään .....	28
2.8 Digi- ja väestötietoviraston tiedonsaantioikeudet .....	30
3 Tavoitteet .....	32
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	33
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	33
4.2 Pääasialliset vaikutukset .....	37
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	37
4.2.1.1 Kotitalouksien asema .....	37
4.2.1.2 Julkishallinto .....	38
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat vaikutukset.....	40
4.2.2.1 Perus- ja ihmisoikeudet.....	40
4.2.2.2 Suomessa vakinaisesti asuvat ihmiset.....	41
4.2.2.3 Ulkomaiden kansalaisten kotikunta .....	46
4.2.2.4 Lapset ja nuoret .....	52
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset .....	55
4.2.3.1 Valtion viranomaiset .....	55
4.2.3.2 Työllisyys ja työelämä .....	58
4.2.3.3 Tietoyhteiskunta ja tietosuoja .....	61
4.2.3.4 Ahvenanmaa.....	62
4.2.3.5 Kunnat ja hyvinvointialueet .....	62
4.2.3.6 Saamelaiskäräjät.....	63
4.2.3.7 Posti.....	63
4.2.3.8 Rajat ylittävät vaikutukset.....	64

**LUONNOS**

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	64
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	64
5.1.1 Kotikuntalain kokonaisuudistuksen tarve .....	64
5.1.2 Kaksoiskuntalaisuus ja monipaikkaisuus.....	65
5.1.3 Kotikunnan ja asuinpaikan määräytyminen ja muuttoilmoitusten tekeminen.....	66
5.1.4 Ulkosuomalaisten väestökirjanpitokunta .....	67
5.1.5 Ulkomaiden kansalaisten kotikunnan saaminen .....	68
5.1.6 Kotikunnan menettäminen ja kotikuntamerkin­nän poistaminen .....	71
5.1.7 Väestötietojärjestelmään tehtävien merkintöjen oikeudellinen luonne .....	73
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	76
5.2.1 Yleistä .....	76
5.2.2 Ruotsi .....	77
5.2.3 Norja.....	79
5.2.4 Tanska.....	80
5.2.5 Viro .....	81
6 Lausuntopalaute .....	82
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	83
7.1 Kotikuntalaki.....	83
7.2 Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista .....	107
7.3 Laki verotusmenettelystä .....	109
7.4 Perusopetuslaki .....	109
8 Lakia alemman asteinen sääntely.....	110
9 Voimaantulo.....	110
10 Toimeenpano ja seuranta .....	111
11 Suhde muihin esityksiin .....	111
12 Suhde perustuslakiin ja säätäm­isjärjestys .....	111
12.1 Kotikuntasääntely suhde perus- ja ihmisoikeuksiin.....	111
12.2 Kotikunnan ja asuinpaikan määräytyminen .....	112
12.3 Muuttoilmoituksen tekeminen .....	114
12.4 Kotikunnan saaminen ja menettäminen .....	116
12.5 Ulkomaille muuttamisen vaikutus kotikuntaan.....	121
12.6 Henkilötietojen suoja .....	122
12.7 Julkinen hallintotehtävä .....	123
LAKIEHDOTUKSET.....	124
Kotikuntalaki.....	124
Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta.....	132

**LUONNOS**

Laki verotusmenettelystä annetun lain 5 §:n muuttamisesta .....	134
Laki perusopetuslain 4 §:n muuttamisesta .....	134
Muut liitelait.....	135

## LUONNOS

### PERUSTELUT

#### 1 Asian tausta ja valmistelu

##### 1.1 Tausta

Kotikuntalaissa (201/1994) säädetään Suomessa vakinaisesti asuvien ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä sekä ulkomailla asuvien Suomen kansalaisten väestökirjanpitokunnasta. Lisäksi laissa säädetään muun muassa muuttoilmoituksen tekemisestä ja sen vastaanottamisesta, kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevien merkintöjen tekemisestä väestötietojärjestelmään sekä näitä merkintöjä koskevien hallintopäätösten tekemisestä. Laki on säädetty lähes 30 vuotta sitten ja siihen on tehty lukuisia muutoksia, mikä osaltaan heikentää lain luottavuutta. Siten jo pelkästään lakitekniset syyt puoltavat nykyisen lain korvaamista uudella lailla.

Ihmisten kotikuntaa ja asuinpaikkaa sekä väestökirjanpitokuntaa koskevat tiedot merkitään väestötietojärjestelmään. Näiden merkintöjen tulee olla mahdollisimman ajantasaisia ja paikkansapitäviä ja vastata mahdollisimman pitkälle ihmisten tosiasiallista asumista, jotta ne palvelevat eri viranomaisten ja muun yhteiskunnan tietotarpeita. Uuden kotikuntalain valmistelun keskeisimpänä tavoitteena on ollut edistää väestötietojärjestelmään tehtävien kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevien merkintöjen oikeellisuutta. Uudessa laissa tulisi määrittää suomalaisten ja Suomessa asuvien ulkomaalaisten kotikunta nykyistä lakia selkeämmin. Tämä edellyttää, että kotikunnan saamista, muuttamista ja menettämistä koskevista edellytyksistä säädetäisiin aiempaa täsmällisemmin. Lisäksi laissa olevaa muuta sääntelyä tulisi kehittää siten, että ihmisten tosiasiallista asumista vastaavien kotikunta- ja asuinpaikkamerkintöjen tekemiselle olisi nykyistä paremmat edellytykset. Tältä osin keskeisiä asioita ovat muuttoilmoitusten tekeminen myös tilanteissa, joissa asuminen toisessa paikassa kestää vain lyhyen aikaa, tilapäisiä asuinpaikkoja koskevista merkinnöistä luopuminen sekä ne edellytykset, joiden nojalla Suomessa asuvat ulkomaalaiset voivat toisaalta saada kotikunnan ja toisaalta menettää sen. Viimeksi mainitulta osin esityksellä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan varmistetaan, että henkilö, jolla ei enää ole oleskelulupaa tai oleskeluoikeutta, menettää kotikuntastatusensa Suomessa palautuskieltoa kunnioittaen. Lisäksi uudessa laissa tulisi ottaa huomioon esimerkiksi viranomaistoiminnan digitalisointi ja muut yhteiskunnassa, lainsäädännössä, lakien soveltamiskäytännössä ja oikeuskäytännössä tapahtuneet muutokset.

Kotikuntalakiin tai henkilön kotikuntaan on viittauksia lukuisissa eri hallinnonalojen laeissa ja asetuksissa. Muussa lainsäädännössä olevien viittausten johdosta kotikuntalain sääntely vaikuttaa esimerkiksi moniin keskeisiin yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, viranomaisten toimivaltaan, rekisterien tietosisältöön sekä kuntien tai hyvinvointialueiden väliseen kustannusvastuuseen ja palvelujen järjestämisvastuuseen. Kotikuntaa koskevan sääntelyn muuttamisella voi siten olla merkittäviä vaikutuksia ihmisten oikeusasemaan ja eri hallinnonalojen toimintaan. Tästä syystä uuden kotikuntalain valmistelu on tehty poikkihallinnollisesti yhdessä kotikuntalain soveltamisen kannalta keskeisten ministeriöiden, virastojen ja muiden tahojen kanssa.

##### 1.2 Valmistelu

Valtiovarainministeriön asettama hanketyöryhmä selvitti keväällä 2020 kotikuntalain muutostarpeita erityisesti tilanteissa, joissa ulkomailta Suomeen muuttanut henkilö ei enää täytä laissa säädettyjä kotikunnan saamisen edellytyksiä. Kyseisestä asiasta ei ole säännöksiä nykyisessä laissa. Hank-

**LUONNOS**

keessa selvitettiin myös muita kotikuntalain keskeisiä muutostarpeita liittyen esimerkiksi kotikunnan saamisedellytysten tarkentamiseen ja viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamiseen. Hanketyöryhmän jäseninä olivat edustajat valtiovarainministeriöstä, sisäministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Digi- ja väestötietovirastosta, Kansaneläkelaitoksesta, Maahanmuuttovirastosta ja Suomen Kuntaliitosta. Hanketyöryhmän loppuraportissa ehdotettiin kotikuntalain muuttamista erityisesti siltä osin, että laista kävisi selkeästi ilmi menettely, jonka nojalla Suomeen tulleelle ulkomaisten kansalaiselle väestötietojärjestelmään tehty kotikuntamerkintä voidaan poistaa, jos henkilö ei enää täytä kotikunnan saamisen edellytyksiä. Lisäksi loppuraportissa ehdotettiin erikseen tehtävää kotikuntalain kokonaisuudistusta. Loppuraportti on luettavissa julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hankkeet> tunnuksella VM189:00/2019.

Edellä mainitun selvityshankkeen pohjalta valtiovarainministeriössä käynnistettiin valmistelutyö kotikuntalain muuttamista koskevan hallituksen esityksen laatimiseksi. Luonnos hallituksen esitykseksi valmisteltiin virkatyönä kesän 2020 aikana ja siitä järjestettiin lausuntokierros syys-lokakuussa 2020. Tähän liittyvät asiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hankkeet> tunnuksella VM101:00/2020. Hallituksen esitystä ei kuitenkaan annettu eduskunnalle, vaan kotikuntalakiin esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset päätettiin tehdä osana lain kokonaisuudistusta.

Valtiovarainministeriö asetti syksyllä 2021 säädöshankkeen valmistelemaan kotikuntalain kokonaisuudistusta. Hankkeen toimikausi oli 13.10.2021–31.3.2023. Hankkeen tehtävänä oli selvittää ihmisten kotikuntaa koskevan sääntelyn nykytila ja siihen liittyvät muutostarpeet sekä kotikuntalain että muun asiaa koskevan sääntelyn osalta. Huomioon tuli ottaa etenkin kotikuntasääntelyn soveltamisessa esiin nousseet ongelmat sekä kotikuntalain vaikutukset muussa lainsäädännössä säädettyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Hankkeen keskeisenä kysymyksenä oli varmistaa, että väestötietojärjestelmään tehtävät kotikuntamerkinnot ovat ajantasaisia ja paikkansapitäviä, jotta muut viranomaiset voivat omassa ratkaisutoiminnassaan luottaa niihin. Toisaalta tuli varmistaa ihmisten perusoikeuksien toteutuminen. Hankkeen työ toteutettiin ohjausryhmässä ja lainvalmisteluryhmässä, joissa olivat edustettuina valtiovarainministeriön lisäksi oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto, Kansaneläkelaitos ja Suomen Kuntaliitto, 1.1.2023 alkaen myös hyvinvointialueita palveleva Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy.

Säädöshankkeen aikana valtiovarainministeriö järjesti kuulemiskierroksen kotikuntalain soveltamisen kannalta keskeisille viranomaisille ja muille tahoille, joilla ei ollut edustusta säädöshankkeen valmisteluryhmissä. Kuultavia tahoja olivat muun muassa toiset ministeriöt, ylimmät laillisuusvalvojat, korkein hallinto-oikeus, oikeusapu- ja edunvalvontapiirit, Ahvenanmaan valtionvirasto, Ihmisoikeuskeskus sekä lapsiasiavaltuutettu, vanhusasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Niiltä pyydettiin 25.11.–23.12.2022 välisenä aikana kirjallisia lausuntoja säädöshankkeesta laaditusta muistiosta, jossa oli kuvattu uutta kotikuntalakia koskevat alustavat sääntelyvaihtoehdot ja niiden alustavat vaikutusarviot. Kaikki kuulemiskierroksella annetut lausunnot otettiin huomioon säädöshankkeen työssä.

Säädöshankkeen asettamispäätös, edellä mainitun kuulemiskierroksen aineisto ja saatu lausuntopalaute lausuntoyhteenvetoon, hankkeen päätteeksi hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus uudeksi kotikuntalaksi sekä muu valmisteluaineisto ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hankkeet> tunnuksella VM125:00/2021.

Säädöshankkeesta laaditusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin lausuntokierros...

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Kotikuntalaki ja sen suhde muuhun lainsäädäntöön

Kotikuntalaisissa säädetään Suomessa asuvien luonnollisten henkilöiden kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymisestä. Lisäksi laissa säädetään ulkomailla vakinaisesti asuvien Suomen kansalaisten väestökirjanpitokunnasta. Kotikuntalain sääntely on sillä tavoin kattavaa, että sen perusteella voidaan määritellä henkilön kotikunta ja asuinpaikka kaikissa niihin kohdistuvissa muutostilanteissa (HE 104/1993 vp, s. 23). Henkilöllä voi olla Suomessa vain yksi kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Niin sanottuun kaksoiskuntalaisuuteen tai monipaikkaisuuteen juridisesti velvoittavana käsitteenä on todettu liittyviä merkittäviä perustuslaillisia ja käytännön ongelmia (Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – selvitys kaksoiskuntalaisuudesta, valtiovarainministeriön julkaisu 3/2018).

Ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määrittäminen ja rekisteröiminen ovat perinteisesti kuuluneet väestökirjanpitoon. Nykyisen kotikuntalain säätämiseen asti niitä ja esimerkiksi muuttoilmoituksen tekemistä koskevat säännökset ovat olleet väestötietojärjestelmää koskevissa laeissa. Perustuslain 9 §:ssä on turvattu jokaiselle Suomen kansalaiselle ja maassa laillisesti oleskelevalle ulkomaalaiselle vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa sekä tietyin laissa säädetyin rajoituksin saapua ja lähteä maasta. Ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä ja rekisteröimistä koskevilla säännöksillä ei ole rajoitettu tätä perusoikeutta. Niillä on kuitenkin säännelty esimerkiksi sitä, millä tavoin ihmisten väestökirjanpitoon merkittävä asuinpaikka ja kotikunta määräytyvät ja miten ihmisten on ilmoitettava asumisessaan tapahtuvista muutoksista rekisteriviranomaisille.

Digi- ja väestötietovirasto merkitsee kotikuntalain mukaan määräytyvän henkilön kotikunnan ja asuinpaikan tai väestökirjanpitokunnan väestötietojärjestelmään. Ahvenanmaan maakunnassa näitä tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto. Väestötietojärjestelmään talletettavista tiedoista säädetään tarkemmin väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalvelusta annettussa laissa (661/2009, jäljempänä *VTJ-laki*). VTJ-lain 13 §:n mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan henkilön kotikunnan ja asuinpaikan lisäksi useita muita tietoja, kuten henkilön nimi, henkilötunnus, kansalaisuus, äidinkieli ja asiantikieli sekä syntymäkotikunta, vanhemmat, lapset, avio- puoliso tai rekisteröidyn parisuhteen toinen osapuoli, toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevat tiedot sekä henkilön mahdollisesti ilmoittama tilapäinen asuinpaikka, postiosoite tai muu yhteystieto.

Kotikuntalain mukaisen kotikunnan käsite on laajasti käytössä muussa lainsäädännössä. Valtion säädöstietopankin (Finlex) ajantasaisen lainsäädännön osioon tehdyn haun mukaan yli 160 erillisessä laissa tai asetuksessa on yksittäisiä säännöksiä, joissa mainitaan henkilön kotikunta. Henkilön kotikunnalla on siis laajoja oikeudellisia vaikutuksia, vaikka niistä ei säädetä itse kotikuntalaisissa. Yksilön kannalta tärkeimpänä kotikuntaan liittyvänä oikeusvaikutuksena voidaan pitää kotikunnan nojalla syntyvää kunnan ja hyvinvointialueen jäsenyyttä. Siihen kytkeytyy puolestaan lukuisia oikeuksia, erityisesti äänioikeus ja vaalikelpoisuus sekä oikeus saada kunnan tai hyvinvointialueen järjestämiä palveluja. Lähes kaikissa Kansaneläkelaitoksen myöntämiä etuuksia koskevissa laeissa viitataan henkilön kotikuntalaisissa tarkoitettuun kotikuntaan joko suoraan tai välillisesti. Lisäksi kotikuntaan liittyy yksilöön kohdistuvia julkisoikeudellisia velvoitteita, kuten oppivelvollisuus sekä se kunta, jolle henkilö on velvollinen maksamaan kunnallisveroa. Henkilön kotikunnan vaikutukset ulottuvat myös esimerkiksi viranomaisten ja tuomioistuinten toimivaltaan, viranomaisille asetettuihin toimintavelvoitteisiin, rekisterien, vaaliluetteloiden, todistusten tai vastaavien tietosisältöön sekä maksuosuuksien määräytymiseen ja kustannusten jakautumiseen. Kotikunnan oikeudellisia vaikutuksia eri hallinnonaloilla kuvataan tarkemmin jaksossa 2.4.



## LUONNOS

Kotikuntalaki on yleislaki, jota sovelletaan ensisijaisesti väestökirjanpidossa. Yleislakina se on lisäksi erityislainsäädäntöä täydentävä laki, jota sovelletaan myös muussa viranomaistoiminnassa silloin, kun henkilön kotikunnalla, asuinpaikalla tai väestökirjanpitokunnalla on vaikutusta viranomaisen ratkaisuun, ellei muussa laissa toisin säädetä. Henkilön kotikunta voidaan siis ratkaista jokaisessa viranomaisprosessissa itsenäisesti kotikuntalakia soveltaen. Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston tekemillä ratkaisuilla henkilön kotikunnasta, asuinpaikasta tai väestökirjanpitokunnasta sekä niiden väestötietojärjestelmään tallettamilla kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevilla merkinnöillä ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta muiden viranomaisten toimintaan (HE 104/1993 vp, s. 24 ja HE 78/2016 vp, s. 5). Vaikka henkilön kotikuntaa koskeva merkintä olisi siis väestötietojärjestelmässä virheellinen, kotikunnan perusteella määräytyvät yksilön oikeudet ja velvollisuudet ratkaistaan niitä koskevassa omassa hallintomenettelyssä. Väestötietojärjestelmään talletettuja, henkilön kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevia tietoja pidetään kuitenkin VTJ-lain 18 §:n mukaisesti julkisesti luotettavina. Niillä on siten muiden viranomaisten ratkaisutoiminnassa huomattava tosiasiallinen merkitys. Kotikuntalain yksittäistapauksellinen soveltaminen ja henkilön kotikunnan määrittäminen kussakin tapauksessa yksilöllisten olosuhteiden perusteella on monesti haastavaa ja aikaavievää. Siksi muut viranomaiset luottavat omassa ratkaisutoiminnassaan useimmiten suoraan väestötietojärjestelmään tehtyihin merkintöihin. Tämä korostaa näiden merkintöjen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden tarvetta.

### 2.2 Kotikunnan ja asuinpaikan määräytyminen

*Kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä koskevat pääsäännöt*

Kotikuntalain pääsäännön mukaan henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän asuu. Asumista ei ole laissa erikseen määritelty, mutta lain esitöiden mukaan sillä tarkoitetaan henkilön tosiasiallista asumista tietyssä Suomen kunnassa (HE 104/1993 vp, s. 24). Vastasyntyneen lapsen kotikunta on se kunta, jossa hänet synnyttäneellä vanhemmalla on kotikunta lapsen syntyessä. Lain keskeisimpänä tavoitteena on kyetä määrittelemään henkilön kotikunta siten, että se vastaa mahdollisimman tarkoin aineellista totuutta eli henkilön tosiasiallista asumista tietyssä Suomen kunnassa, koska vain tällä tavoin kotikuntaan liittyvät oikeusvaikutukset ovat toteutettavissa mahdollisimman oikeudenmukaisesti, virheettömästi ja joustavasti (HE 104/1993 vp, s. 17).

Jos henkilöllä on käytössään useita asuntoja tai ei lainkaan asuntoa, hänen kotikuntansa on lain mukaan se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai vastaavien seikkojen johdosta itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on kiintein yhteys. Pääpaino on ensisijaisesti henkilön omalla käsityksellä kotikunnastaan, mutta sen lisäksi hänellä tulee olla myös objektiivisesti havaittavien tosiseikkojen mukaan kiintein yhteys ilmoittamaansa kuntaan (HE 104/1993 vp, s. 24). Kiinteimmän yhteyden merkitystä on arvioitu esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa vuodelta 2005 (KHO 4.4.2005 t. 735). Siinä katsottiin, ettei henkilön oma käsitys kotikunnasta ole ratkaiseva kotikunnan määräytymisessä silloin, kun käytettävissä oleva selvitys perhesuhteista, toimeentulosta ja muista vastaavista seikoista osoittaa selvästi kiinteän yhteyden muuhun kuntaan kuin siihen kuntaan, jota henkilö itse pitää kotikuntanaan.

Jos henkilön oma käsitys kotikunnasta ei ole tiedossa eikä sitä ole voitu selvittää, hänen kotikuntansa on lain mukaan se kunta, johon hänellä asumisen, perhesuhteiden, toimeentulon ja muiden vastaavien seikkojen perusteella on kiintein yhteys. Viimeksi mainittu säännös on tarkoitettu lähinnä sellaisia tapauksia varten, joissa Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto on

**LUONNOS**

saanut tiedon henkilön kotikunnan vaihtumisesta muulta kuin kyseiseltä henkilöltä itseltään eikä hänen omaa käsitystään ole voitu selvittää, jolloin kotikunta ratkaistaan viranomaisen tekemän objektiivisen kokonaisarvion perusteella (HE 104/1993 vp, s. 25).

*Tilapäinen asuinpaikka ja kotikunnan muuttumista koskevat poikkeukset*

Väestötietojärjestelmään merkitään kotikuntalain mukaan myös henkilön ilmoittama tilapäinen asuinpaikka. Tilapäisestä asuinpaikasta on ilmoitettava Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle, jos asuminen siellä kestää yli kolme kuukautta. Tämä ilmoitusvelvollisuus lisättiin kotikuntalakiin lakialoitteen pohjalta (LA 49/2001 vp, HaVM 17/2002 vp, EK 36/2002 vp), sitä ennen tilapäisestä asuinpaikasta ilmoittaminen oli vapaaehtoista. Kyseisen säännöksen perusteluiden mukaan ilmoitus tilapäisestä asumisesta tulee tehdä heti asumisen alkaessa, jos sen tiedetään kestävän yli kolme kuukautta. Ilmoituksen tekeminen on pakollista viimeistään silloin, kun tilapäinen asuminen on kestänyt vähintään kolme kuukautta. Jos tilapäinen asuminen jossakin asunnossa muuttuu vakinaiseksi, myös tästä on tehtävä ilmoitus.

Tilapäinen asuminen kotikunnan ulkopuolella tai tilapäistä asuinpaikkaa koskeva väestötietojärjestelmän merkintä eivät muuta henkilön kotikuntaa, eikä niillä sen vuoksi ole kotikunnan vaihtumiseen liittyviä oikeusvaikutuksia. Jokaisella Suomen kansalaisella, jolla on väestötietojärjestelmään merkitty tilapäinen asuinpaikka, on myös järjestelmään merkitty kotikunta. Laissa tai sen esitöissä ei anneta selkeää määritelmää tilapäiselle asumiselle tai tilapäisen asuinpaikan ilmoittamisen edellytyksille. Tämä on osaltaan vaikeuttanut laissa tarkoitettun tilapäisen asumisen tulkintaa ja jättänyt jossain määrin avoimeksi ne tilanteet, joissa tilapäinen asuinpaikka on tarkoitettu merkittäväksi väestötietojärjestelmään. Edellä mainitun lakimuutoksen esitöiden mukaan tilapäinen asuminen voi johtua eri syistä ja liittyä esimerkiksi lyhytaikaiseen asumiseen sukulaisten luona tai jopa vuosikymmeniä kestäväan osa-aikaiseen asumiseen niin sanotussa kakkosasunnossa. Tilapäisen asuinpaikan ilmoittamisvelvollisuutta perusteltiin tavoitteella parantaa väestötietojärjestelmän tietojen oikeellisuutta ja ajantasaisuutta sekä helpottaa tilapäisesti tietyllä paikkakunnalla oleskelevien ihmisten tavoitettavuutta heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa toteuttamiseksi.

Huolimatta kotikuntalaissa säädetystä ilmoitusvelvollisuudesta Digi- ja väestötietovirastolle ja Ahvenanmaan valtionvirastolle on tehty vain vähän tilapäisiä asuinpaikkoja koskevia ilmoituksia. Vuoden 2022 alussa alle prosentti henkilöistä, joilla oli kotikuntamerkintä, oli ilmoittanut itselleen tilapäisen asuinpaikan. Heistä lähes kahden kolmasosan tilapäinen asuminen oli kestänyt yli vuoden. Tilapäisen asuinpaikan ilmoittaminen on siis jäänyt huomattavan harvinaiseksi, ja merkittävä osa sen ilmoittaneista on todennäköisesti laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittaa tilapäisen asumisen muuttumisesta vakinaiseksi. Tilapäisen asuinpaikan ilmoittamisen merkitys on siis jäänyt käytännössä hyvin vähäiseksi eikä sillä ole saavutettu edellä mainitun lakialoitteen tavoitetta väestötietojärjestelmän tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden parantamisesta. Päinvastoin tilapäisten asuinpaikkojen ilmoittaminen on omiaan aiheuttamaan väärinkäsityksiä ja hämärtämään kotikuntamerkinnän ja tosiasiallisen asumisen välistä suhdetta. Tilapäisen asuinpaikan ilmoittamisesta aiheutuu Digi- ja väestötietovirastolle paljon selvittelytyötä muuttoilmoituksia käsiteltäessä sekä erilaisia jälkikäteen tehtäviä korjaus- ja oikaisupyynnöitä. Lisäksi tilapäistä asuinpaikkaa koskevat tiedot aiheuttavat epäselvyyksiä sen suhteen, mitä osoitetietoa tulisi käyttää toimitettaessa henkilölle esimerkiksi viranomaisten asiakirjoja. Muut viranomaiset ovat käyttäneet tilapäistä asuinpaikkaa koskevia väestötietojärjestelmän tietoja vain suhteellisen vähän, esimerkiksi poliisi tavoittaakseen henkilöitä ja Kansaneläkelaitos henkilöiden ulkomaille muuttojen osalta.

**LUONNOS**

Tilapäistä asuinpaikkaa koskeva sääntely on myös jossain määrin ristiriidassa kotikunnan määräytymistä koskevan perussäännöksen kanssa, jonka mukaan kotikunta tietyissä kunnassa edellyttää siellä käytössä olevaa asuntoa. Lisäksi toisessa kunnassa tilapäisesti asuvat henkilöt merkitään väestötietojärjestelmään kotikunnassaan vailla vakinaista asuntoa oleviksi, vaikka kyseinen merkintä on lain mukaan tarkoitettu vain asunnottomille (HE 104/1993 vp, s. 29). Digi- ja väestötietovirasto onkin ryhtynyt tulkitsemaan kotikuntalakea pääsääntöisesti siten, että kuntien välisissä muutoissa tilapäistekin muuttavien henkilöiden kotikunta muuttuu, ellei henkilölle jää käytettävissä olevaa asuntoa lähtökuntaan.

Kotikuntalain 3 §:ssä säädetään tilanteista, joissa henkilön kotikunta ei pääsääntöisesti muutu, vaikka hän asuu muussa kuin kotikunnassaan. Edellytyksenä on, että asuminen toisessa kunnassa johtuu pääasiassa enintään yhden vuoden kestävästä työtehtävästä, opiskelusta, sairaudesta tai niihin rinnastettavasta syystä; perhe- tai laitoshoidosta tai palveluasumisesta; merillä olosta laivaväkeen kuuluvana; rangaistuksen suorittamisesta rangaistuslaitoksessa; eduskunnan tai valtioneuvoston jäsenyydestä tai julkisesta luottamustoimesta; taikka asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamisesta. Näissä tilanteissa asuminen katsotaan luonteeltaan tilapäiseksi (HE 104/1993 vp, s. 25).

Vuonna 2010 kotikuntalakiin lisättiin kotikunnan valinta-oikeutta perhe- ja laitoshoidossa sekä palveluasumisessa koskevat 3 a ja 3 b §, joiden tarkoituksena oli turvata erityisesti vanhusten ja vammaisten henkilöiden mahdollisuus valita vapaasti asuinpaikkansa (HE 101/2010 vp). Jos henkilö on sijoitettu viranomaispäätöksellä yli vuoden kestävään perhe- tai laitoshoitoon tai palveluasumiseen muun kuin kotikuntansa alueelle, hän voi valita uudeksi kotikunnakseen sen kunnan, jonka alueella olevassa toimintayksikössä tai asunnossa hän asuu. Jos henkilö sen sijaan muuttaa toiseen kuntaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 55 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa eli haettuun ja saatuaan sieltä perhehoitoa, laitospalveluja tai asumispalveluja sekä muita tarvitsemiaan sosiaalipalveluja, kyseinen kunta muuttuu hänen kotikunnakseen.

Kotikuntalain sääntely sisältää siis useita poikkeuksia pääsäännöstä, jonka mukaan henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän tosiasiallisesti asuu. Tältä osin ongelmallisimpana voidaan pitää 3 §:n 1 kohdan säännöstä, jonka mukaan enintään vuoden mittainen asuminen toisessa kunnassa pääasiassa työtehtävän, opiskelun, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi ei muuta henkilön kotikuntaa. Yhtäältä voidaan pitää perusteltuna, että henkilön kotikunta ei muutu tilanteissa, joissa toisessa kunnassa asuminen on vain tilapäistä. Tällöin esimerkiksi henkilön kotikunnaltaan saamiin palveluihin ei synny katkosta lyhytkestoisen toisaalla asumisen vuoksi, eikä palveluista vastaaville viranomaisille synny velvollisuutta ryhtyä selvittämään henkilön kotikunnan mahdollista muuttumista, ennen kuin toiseen kuntaan muuttamisesta on kulunut vuosi. Toisaalta nykyiseen sääntelyyn liittyy myös ongelmia. Lukuisat poikkeukset tekevät sääntelystä vaikeaselkoista eikä kyseisen poikkeussäännöksen suhde esimerkiksi tilapäisen asuinpaikan ilmoittamiseen ole täysin selkeä. Muuttoilmoitukset voivat jäädä tekemättä vakinaisistakin muutoista, koska asumisen kesto ei ole usein etukäteen muuttajalla varmasti tiedossa. Tämän seurauksena väestötietojärjestelmään talletetut tiedot eivät välttämättä vastaa henkilöiden todellista asumista, ja paikkansapitämättömien tietojen selvittely aiheuttaa ylimääräistä työtä Digi- ja väestötietovirastossa sekä mahdollisesti myös muissa viranomaisissa.

Tilapäisten asuinpaikkojen merkitsemisessä väestötietojärjestelmään ja kotikunnan muuttumista koskevien poikkeussäännösten soveltamisessa oli maistraattien aikana erilaisia käytäntöjä. Tällä hetkellä Digi- ja väestötietovirasto tulkitsee kotikuntalakea kuntien välisissä muutoissa siten, että jos henkilö ilmoittaa muuttoilmoituksessa kyseessä oleva vakinaisen muuton, hänen kotikuntansa vaihtuu uuden asuinpaikan mukaiseksi eikä virasto oma-aloitteisesti tutki, voisivatko asiassa täytyä

## LUONNOS

3 §:n 1 kohdan edellytykset vanhan kotikunnan säilymisestä. Jos henkilö taas ilmoittaa kyseessä olevan tilapäisen muuton, muuttoilmoituksen käsittelyyn vaikuttaa se, jääkö hänelle käytettävissä olevaa asuntoa lähtökuntaan ja kuinka pitkään hän ilmoittaa tilapäisen asumisen kestävän. Jos henkilölle ei jää käytettävissä olevaa asuntoa lähtökuntaan, Digi- ja väestövirasto katsoo, että kyseessä on vakinainen muutto ja henkilön kotikunta vaihtuu. Jos henkilölle jää asunto lähtökuntaan, hänen vakinainen asuinpaikkansa ja kotikuntansa jäävät lähtökuntaan ja hänelle merkitään uuteen kuntaan vain tilapäinen asuinpaikka. Tälle tilapäistä asuinpaikkaa koskevalle merkinnälle asetetaan kuitenkin vuoden määräaika, jonka päätyttyä merkintä poistuu automaattisesti väestötietojärjestelmästä, ellei henkilö ilmoita asumisen tilapäisessä asuinpaikassa jatkuvan edelleen. Jos henkilö ilmoittaa muuttoilmoituksessa, että tilapäinen asuminen kestää yli vuoden ajan, muutto katsotaan vakinaiseksi ja henkilön kotikunta vaihtuu. Viraston nykyisin noudattama soveltamiskäytäntö tarkoittaa siis käytännössä sitä, että henkilö voi säilyttää aiemman kotikuntansa 3 §:n 1 kohdan tarkoittamissa tilanteissa vain silloin, jos hän erikseen ilmoittaa kyseessä olevan enintään vuoden kestävän tilapäisen muuton ja hänelle jää käytössä oleva asunto lähtökuntaan toisessa kunnassa asumisen ajaksi.

### *Väestötietojärjestelmään merkittävät asuinpaikat*

Kotikuntalaisia ei ole säädetty, millaiset asunnot voidaan merkitä väestötietojärjestelmässä henkilön kotikunnan perustana oleviksi asuinpaikoiksi. Lain esitöiden mukaan asuinpaikalla tarkoitetaan sitä kiinteistöä, sillä sijaitsevaa rakennusta ja siinä olevaa huoneistoa, jossa henkilö asuu, sekä näitä tarkoittavaa osoitetta (HE 104/1993 vp, s. 23). VTJ-lain mukaisesti väestötietojärjestelmään talletetaan myös kiinteistöjä ja rakennuksia, rakennusten käyttötarkoitusta ja rakennuksessa olevia asuinhuoneistoja koskevat tiedot.

Digi- ja väestötietovirastolle tehdään käytännössä muuttoilmoituksia moniin sellaisiin rakennuksiin, jotka eivät täytyä pysyvään asuinkäyttöön tarkoitetuille rakennuksille muussa lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä. Virasto on soveltanut kotikuntalakia siten, että esimerkiksi pysyvään asuinkäyttöön kelpaamattomissa vapaa-ajan asunnoissa asuvien henkilöiden asuntojen osoitetta ei merkitä väestötietojärjestelmään heidän vakinaiseksi osoitteekseen, vaan heidät merkitään asianomaisessa kunnassa vailla vakinaista asuntoa oleviksi. Asiaa on käsitelty useita kertoja hallintotuomioistuinmissa ja ne ovat pääsääntöisesti vahvistaneet Digi- ja väestötietoviraston noudattaman kotikuntalain tulkinnan. Korkein hallinto-oikeus on vahvistanut ratkaisussaan 19.12.2008 (taltio 3385 dnro 2378/1/08) ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies ratkaisussaan 9.12.2015, että vapaa-ajan asuntoa ei voitu merkitä henkilön vakinaiseksi osoitteeksi. Sen sijaan Hämeen hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan 8.11.2018, että maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) määräyksillä ei ollut merkitystä tosiasiallisen asuinpaikan määrittelyssä. Se, ettei väestötietojärjestelmään merkittävistä asunnoista ole selkeää laintasoista säännöstä, aiheuttaa siis jatkuvasti uusia oikeusprosesseja, mitä ei voida pitää suotavana tilanteena sen enempiä ihmisten kuin viranomaistenkaan näkökulmasta. Vaikka vakituisen asumiseen soveltumatonta rakennusta ei merkitäkään henkilön asuinpaikaksi väestötietojärjestelmään, tällainen asunto voi kuitenkin olla henkilön postiosoitteena ja perusteena esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvelujen saamiseen sekä koulupaikkaan asianomaisessa kunnassa joko kotikunta-merkinnän tai tosiasiallisen asumisensa perusteella.

### *Väestökirjanpitokunta ja sen määräytyminen*

Ulkomailla vakinaisesti asuvien Suomen kansalaisten osalta väestötietojärjestelmään merkitään heidän väestökirjanpitokuntansa, joka on se kunta, joka viimeksi oli henkilön kotikunta Suomessa. Jos Suomen kansalaisella ei ole ollut kotikuntaa Suomessa, hänen väestökirjanpitokuntansa määräytyy

## LUONNOS

hänet synnyttäneen vanhemman, toisen vanhemman tai puolison kotikunnan tai väestökirjanpitokunnan mukaan mainitussa järjestyksessä. Väestökirjanpitokuntaa koskeva sääntely lisättiin kotikuntalakiin vuonna 1995 ja sen käyttötarve liittyy lähinnä äänioikeusrekisterin laadintaan. Tieto väestötietojärjestelmään merkitystä väestökirjanpitokunnasta otetaan äänioikeusrekisteriin ja sen perusteella määräytyy, minkä vaalipiirin ehdokkaita ulkomailla asuva Suomen kansalainen äänestää sekä se, missä kunnassa ja äänestysalueessa kyseinen henkilö on ääni- tai äänestysoikeutettu (HE 175/1995 vp, s. 15 ja 36). Lisäksi väestökirjanpitokunnalla on merkitystä esimerkiksi asevelvollisten valvonnassa, sillä ulkomailla asuvan asevelvollisen valvonnasta vastaava Puolustusvoimien aluetoimisto määräytyy henkilön väestökirjanpitokunnan mukaan.

Väestökirjanpitokuntaa ei ole mahdollista ulkomailla asuessa vaihtaa, mutta ulkosuomalaisparlamentti on esittänyt sen mahdollistamista esimerkiksi perhesuhteiden tai tunnesiteiden perusteella. Nykyistä sääntelyä on pidetty viranomaisissa toimivana ja perusteltuna. Vaalien kannalta on tärkeää, että kullekin äänioikeutetulle voidaan osoittaa tarkasti se kunta, jonka kohdalle äänioikeusrekisteriin hänet merkitään. Vuoden 2019 eduskuntavaaleissa oli ulkosuomalaisia äänioikeutettuja 254 574, kun kaikkiaan äänioikeutettuja noin 4,5 miljoonaa.

### 2.3 Suomeen ulkomailta muuttavan kotikunta

#### *Kotikunnan saamisen yleiset edellytykset*

Myös Suomeen muuttaneet ulkomaiden kansalaiset voivat saada Suomessa kotikunnan. Kotikunnan saaminen ja sitä koskevan kotikuntamerkin tekeminen väestötietojärjestelmään edellyttävät aina, että Suomeen muuttava tai muuttanut ulkomaiden kansalainen hakee kotikuntaa Digi- ja väestötietovirastolta tai Ahvenanmaan valtionvirastolta ja asia käsitellään yksilökohtaisesti. Kotikuntamerkin tekemistä ei siis koskaan tehdä viranomaisaloitteisesti, mikä olisikin ongelmallista kotikunnasta seuraavien laajojen oikeusvaikutusten vuoksi. Digi- ja väestötietovirasto tulkitsee voimassa olevaa lakia siten, että kotikuntaa hakevan on asioitava virastossa henkilökohtaisesti hänen Suomessa asumisensa varmistamiseksi. Kotikuntaa voi kuitenkin hakea vain muuttoilmoituksen tekemällä ilman virastossa asiointia, jos henkilö on jo saanut henkilötunnuksen ja rekisteröinyt EU:n kansalaisen oleskeluoikeuden edellisen 12 kuukauden aikana tai saanut EU:n kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin.

Kotikuntalain 4 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan henkilön kotikunta ja asuinpaikka määräytyvät kotikuntalain mukaisesti. Sääntelyn tarkoituksena on, että kotikunnan voivat saada henkilöt, jotka ovat tulleet maahan laillisessa järjestyksessä, joilla on laillinen oleskeluoikeus Suomessa, jotka tosiasiallisesti asuvat Suomessa ja joiden on tarkoitus jäädä Suomeen pysyvästi asumaan (HE 104/1993, s. 25–26). Itse pykälässä ei kuitenkaan mainita, että maahan muuttavalla henkilöllä on oltava maahan saapumisen ja täällä oleskelun mahdollisesti edellyttämät luvat ja asiakirjat, jotta hän voi saada kotikunnan Suomesta. Pykälän perusteluista (HE 206/2006 vp, s. 4) käy kuitenkin ilmi, että kotikuntaa koskevana esikysymyksenä ratkaistaan aina ensin se, täytyvätkö vakinaisen maahanmuuton edellytykset vai onko henkilön oleskelu Suomessa katsottava luonteeltaan tilapäiseksi. Kotikunnan saamisen yleisinä edellytyksinä ovat perustelujen mukaan maahan tulo ja asuminen Suomessa. Ne ovat ehdottomia ja koskevat kaikkia maahanmuuttajaryhmiä. Maahan muuttavalla henkilöllä on oltava myös maahan saapumisen ja Suomessa oleskelun mahdollisesti edellyttämät luvat ja asiakirjat. Yleiset säännökset ulkomaiden kansalaisten maahantulosta, oleskelusta Suomessa ja maastalähdöstä sekä näiden edellyttämistä luvista ja asiakirjoista ovat ulkomaalaislaissa (301/2004) ja eräissä sitä täydentävissä laeissa.

## LUONNOS

### *Kotikunnan saamisen erityiset edellytykset*

Edellä kuvattujen yleisten edellytysten lisäksi maahan muuttavan henkilön tulee kotikunnan saamiseen täyttää jokin kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 1–5 kohdassa luetelluista kotikunnan saamisen erityisistä edellytyksistä. Momentin 1 kohdan mukaan Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan Suomen kansalaisen kotikunta määräytyy aina kotikuntalain mukaisesti. Tämä säännös on perustelujen mukaan lähinnä informatiivinen, koska Suomen kansalaista ei saa perustuslain mukaan estää saapumasta maahan (HE 206/2006 vp, s. 4).

Momentin 2 kohta koskee niin sanottuja kolmannen maan kansalaisia eli henkilöitä, jotka eivät ole EU:n jäsenmaan kansalaisia tai sellaisiin rinnastettavia. Heidän osaltaan kotikunnan saaminen edellyttää ulkomaalaislaissa tarkoitettua, voimassa olevaa jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttavaa lupaa. Kotikunnan saaminen on siis välittömästi sidottu oleskeluluvan statukseen (HE 206/2006 vp, s. 4). Ulkomaalaislaissa tarkoitettuun oleskelulupaan on viranomaisten soveltamiskäytännössä rinnastettu oleskeluluvat, joita myönnetään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) nojalla. Ulkomaalaislaissa tarkoitettuihin oleskelulupiin on rinnastettu myös oleskeluoikeudet, jotka Iso-Britannian ja Pohjois-Irlannin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä saavat Iso-Britannian EU-eroa koskevan sopimuksen sekä sitä koskevan, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta annetun lain (666/2020) nojalla.

Momentin 3 kohdassa säädetään Suomeen tulleiden EU:n jäsenmaiden kansalaisten sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalaisten kotikunnan määräytymisestä. Säännöksen mukaan kotikunnan saaminen edellyttää, että henkilö on ulkomaalaislain säännösten mukaisesti rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa, jos häneltä edellytetään tällainen rekisteröinti. Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (jäljempänä *vapaan liikkuvuuden direktiivi*) mukaan EU:n kansalaiset voivat oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita vaatimuksia tai muodollisuuksia. Jos oleskelu kestää yli kolme kuukautta, vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia unionin kansalaista rekisteröitymään asianomaisen viranomaisen luona. EU:n kansalaisten perheenjäsenillä, jotka eivät itse ole EU:n kansalaisia, on oltava viisi vuotta voimassa oleva oleskelukortti. Ulkomaalaislain 159 §:ssä säädetään EU:n kansalaisten velvollisuudesta rekisteröidä yli kolme kuukautta kestävä oleskelunsa Suomessa. Lain 161 a §:n mukaan EU:n kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia on haettava kolmen kuukauden kuluessa maahantulosta. Oleskelun rekisteröimisen tai oleskelukortin hakemisen laiminlyönti on säädetty ulkomaalaislain 185 §:ssä ulkomaalaisrikkomukseksi, josta voidaan tuomita sakkorangaistus.

Edellä kuvatulla kotikuntalain sääntelyllä on haluttu tukea vapaan liikkuvuuden direktiivin kansallista täytäntöönpanoa, ja rekisteröinnin veroiseksi on katsottu EU:n kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin myöntäminen (HE 206/2006 vp, s. 5). Käytännössä momentin 3 kohtaa ei ole kuitenkaan sovellettu viimeksi mainittuihin tilanteisiin, vaan Digi- ja väestötietovirasto on tehnyt oleskelukortin saaneille EU:n kansalaisten perheenjäsenille kotikuntamerkin joko momentin 2 tai 4 kohdan perusteella.

**LUONNOS**

Ulkomaalaislain 157 §:ssä muiden Pohjoismaiden kansalaiset on vapautettu oleskeluoikeuden rekisteröintiä koskevasta vaatimuksesta, eikä rekisteröintiä edellytetä myöskään kotikuntalaisissa (HE 206/2006, s. 5). Jos henkilö muuttaa asumaan toisesta Pohjoismaasta Suomeen tai Suomesta toiseen Pohjoismaahan, kotikuntalain säännösten ohella muuttoon sovelletaan Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välistä väestön rekisteröintiä koskevaa sopimusta (SopS 96/2006). Sopimuksen tarkoituksena on varmistaa, ettei kukaan muuttaja jää rekisteröimättä maiden välissä muutoissa tai ettei kukaan ole rekisteröitynä useammassa sopimusmaassa. Sopimuksen mukaan muussa Pohjoismaassa rekisteröidyn henkilön on Suomeen muutettuaan ilmoitettava muutostaan paikalliselle rekisteriviranomaiselle eli Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle, jos oleskelu Suomessa kestää yli kuusi kuukautta. Ilmoituksen perusteella virasto päättää, rekisteröidäänkö kyseinen henkilö Suomessa asuvaksi vai ei. Jos henkilö ilmoittaa maahanmuuttoilmoituksessaan muuttavansa Suomeen vakinaisesti, Digi- ja väestötietovirasto ratkaisee asian ilmoituksen mukaisesti, ellei se pidä tietoa epäluotettavana. Suomi on tehnyt Viron kanssa vastaavanlaisen sopimuksen kuin muiden Pohjoismaiden kanssa. Sopimus on allekirjoitettu syyskuussa 2022 mutta sen voimaantulo edellyttää eduskunnan hyväksyntää. Sopimuksen hyväksymistä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2023. Koska Viron kansalaisia ei kuitenkaan ole ulkomaalaislaissa vapautettu EU:n kansalaisia koskevasta oleskeluoikeuden rekisteröintivelvollisuudesta, heidän on edelleen tehtävä tämä rekisteröinti voidakseen saada Suomessa kotikunnan.

Kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan Suomeen tullut henkilö voi saada kotikunnan pelkästään sillä perusteella, että hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikunta. Lainkohdan perusteluissa ei ole tyhjentävästi määritelty kyseisen säännöksen soveltamisalaa (HE 206/2006, s. 5). Perusteluissa on kuitenkin viitattu ulkomaisten kansalaisen perheenjäsenelle myönnettävää oleskelulupaa koskeviin ulkomaalaislain 45 ja 47 §:ään. Perusteluissa todetaan myös, että lainkohdassa tarkoitetuksi perheenjäseneksi katsotaan lähtökohtaisesti henkilön aviopuoliso, rekisteröidyn parisuhteen toinen osapuoli, huollettavana oleva lapsi sekä ala-ikäisen lapsen huoltaja. Poikkeuksellisesti perheenjäseneksi voidaan perustelujen mukaan katsoa myös henkilön täysi-ikäiset lapset tai täysi-ikäisen henkilön vanhemmat, jos Suomessa asuva henkilö on tosiasiallisesti vastannut heidän hyvinvoinnistaan ja toimeentulostaan. Kotikuntalain perustelujen mukainen perheenjäsenen määritelmä on siis lähtökohtaisesti laajempi kuin ulkomaalaislain 37 §:ssä oleva perheenjäsenen määritelmä.

Kyseisen säännöksen soveltamisala jää sen tarkoituksen, sanamuodon ja perusteluiden osalta jossain määrin epäselväksi. Ulkomaalaislain periaatteiden mukaisesti Suomessa asuvan ulkomaisten kansalaisen eli perheenkokoajan perheenjäsenelle myönnetään lähtökohtaisesti samanlainen oleskelulupa kuin perheenkokoajalle. Niinpä kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua perheenjäsenen voidaan lähtökohtaisesti katsoa saavan kotikunnan 2 tai 5 kohdan mukaisen oleskeluluvan taikka 3 kohdan mukaisen oleskeluoikeuden rekisteröintiin verrattavissa olevan oleskelukortin myöntämisen perusteella. Tähän nähden 4 kohtaa olisi mahdollista tulkita sen sanamuodon perusteella siten, että henkilö voisi saada kotikunnan yksinomaan perheenjäsenyyden perusteella riippumatta siitä, onko hänellä voimassa olevaa oleskelulupaa tai oleskelukorttia. Tällainen tulkinta kuitenkin tarkoittaisi, että myös vailla laillista perustetta Suomessa oleskelevat henkilöt voisivat saada kotikunnan Suomessa, mikä olisi vastoin kotikunnan saamista koskevia yleisiä edellytyksiä. Käytännössä 4 kohtaa on tulkittu Digi- ja väestötietovirastossa siten, että kotikuntamerkintä on tehty vain henkilöille, joilla on laillinen oleskeluoikeus Suomessa. Virasto on katsonut lailliseksi oleskeluksi muun muassa tilanteet, joissa henkilöllä on voimassa oleva viisumi tai hän oleskelee Suomessa viisumivapauden perusteella. Säännöksellä on siis käytännössä mahdollistettu se, että Suomeen muuttava ulkomaisten kansalainen voi saada Suomessa jo asuvan perheenjäsenensä johdosta

**LUONNOS**

kotikunnan ennen kuin hänen oma oleskelulupaa tai oleskelukorttia koskeva hakemuksensa on ratkaistu. Kotikunnan saamiseksi ei ole kuitenkaan välttämättä edellytetty, että henkilöllä itsellään olisi vireillä oleskelulupaa tai oleskelukorttia koskeva hakemus. Näin ollen kotikuntamerkintää tehtäessä ei ole mahdollista varmistaa, onko henkilön itsensä tarkoitus hakea jotakin lain 4 §:n 1 momentissa lueteltua oleskeluperustetta, jonka katsotaan osoittavan aikomusta vakinaiseen asumiseen Suomessa.

Myös muissa viranomaisissa kyseistä lainkohtaa on voitu tulkita siten, että kotikunnan voi saada henkilö, jolla ei ole Suomessa oleskelulupaa. Esimerkiksi henkilökorttilain (663/2016) säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan, että kotikunnan voi kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan saada henkilön perheenjäsen, jolla ei ole oleskelulupaa. Tästä syystä kyseisessä esityksessä katsottiin tarpeelliseksi antaa tarkemmat säännökset ulkomaalaisen henkilökortin myöntämisen edellytyksistä ja lisätä lakiin edellytykseksi hakijalla voimassa oleva oleskelulupa tai oleskelukortti taikka oleskeluoikeuden rekisteröinti (HE 41/2016, s. 15 ja 45–46).

Edellä mainittu säännös henkilön oikeudesta kotikunnan saamiseen vain perheenjäsenyyden perusteella ei ole linjassa muiden kotikunnan saamiselle asetettujen edellytysten kanssa. Lisäksi säännös on ongelmallinen erityisesti väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen ajantasaisuuden ja paikansapitävyyden näkökulmasta. Pääsääntöisesti säännöksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt voivat saada kotikunnan jollakin muulla 4 §:n 1 momentin perusteella, mutta näiden edellytysten täyttyminen ja kotikunnan saaminen voi kestää kauemmin.

Kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti kotikunnan saavat henkilöt, joilla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva, vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Tilapäiseen oleskeluun oikeuttavalla luvalla tarkoitetaan ulkomaalaislain mukaista määräaikaista oleskelulupaa, joka on myönnetty tilapäisluonteista maassa oleskelua, esimerkiksi tilapäistä työntekoa, elinkeinon harjoittamista tai opiskelua varten (HE 206/2006 vp, s. 5). Oleskeluluvan yhden vuoden voimassaoloaika voi koostua myös useammista vuotta lyhyemmäksi ajaksi myönnettyistä peräkkäisistä luvista (HE 104/1993 vp, s. 26). Kotikuntalain 4 §:n 2 momentissa on lueteltu asumisen vakinaisuutta arvioitaessa huomioon otettavina seikkoina muun muassa, että henkilö on suomalaista syntyperää; hänellä on aiemmin ollut Suomessa kotikunta; hänellä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestävää työtä tai opiskelua varten; tai hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen.

Kotikuntalain 4 §:n voimassa oleva muotoilu on peräisin vuodelta 2007. Myös alkuperäisessä pykälässä edellytettiin Suomeen muuttavalta henkilöltä vähintään vuoden mittaista oleskelulupaa ja tarkoitusta jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Pykälässä ei tuolloin annettu esimerkkejä siitä, mitkä voisivat olla vakinaista asumistarkoitusta osoittavia seikkoja. Pykälän perustelujen mukaan sellaisia saattoivat olla esimerkiksi vakinainen työpaikka Suomessa, avioliitto, adoptio, muu läheinen perhe tai sukulaisuussuhde Suomessa vakinaisesti asuvaan tai tänne vakinaisesti muuttavaan henkilöön taikka pakolaisuus (HE 104/1993, s. 26). Pykälän nykyisessä 2 momentissa oleva esimerkkiluettelo vakinaista asumistarkoitusta osoittavista seikoista on perustunut vuonna 2007 voimassa olleeseen ja sittemmin kumottuun asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) 3 a §:ään (635/2004). Kotikuntalain 4 §:n perustelujen (HE 206/2006 vp, s. 6) mukaan 2 momentin luettelo ei ole tyhjentävä, vaan vastaavanlaiset muutkin seikat voivat tulla asian arvi-



## LUONNOS

oinnissa kysymykseen. Arvioinnin tulee kuitenkin olla perustelujen mukaan mahdollisimman objektiivista ja suppeaa eikä esimerkiksi pelkkä maahanmuuttajan oma ilmoitus tarkoituksesta jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan riitä kotikunnan saamiselle.

### *Diplomaattisten edustustojen ja kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevat*

Kotikuntalain 4 §:n 3 momentissa on erikseen rajattu kotikuntalain soveltamisen ja kotikunnan saamisen ulkopuolelle henkilöt, jotka ovat vieraan valtion diplomaattisen edustuston tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston taikka lähetetyn konsulin viraston palveluksessa sekä heidän perheenjäsenensä ja heidän yksityisessä palveluksessaan olevat. Säännös ei kuitenkaan koske sellaisia henkilöitä, jotka ovat Suomen kansalaisia tai joilla on jo ennestään kotikunta Suomessa. Pykälää sovellettaessa perheenjäseninä on pidetty ulkomaalaislain 37 §:ssä tarkoitettuja perheenjäseniä. Säännös perustuu diplomaatti- ja konsulisuhteita koskeviin Wienin sopimukseen (HE 104/1993 vp, s. 26).

Kyseinen säännös ja sen esityöt jättävät avoimeksi sen, millaiset edustustot voidaan rinnastaa vieraisten valtioiden diplomaattisiin edustustoihin. Säännös tai sen esityöt eivät myöskään ota huomioon henkilöitä, jotka saapuvat Suomeen ulkovaltojen edustustojen palvelukseen EU:n alueelta vapaan liikkuvuuden perusteella. Tällaiset henkilöt eivät ole valtion lähettämiä työntekijöitä, vaan he hakeutuvat oma-aloitteisesti edustuston palvelukseen. Säännöksessä ei myöskään ole nimenomaisesti mainittu valtioiden välisiä kansainvälisiä järjestöjä ja niiden palveluksessa olevia. Säännöksen on kuitenkin käytännössä tulkittu kattavan myös Suomessa toimivien kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevat henkilöt estäen siten myös heiltä kotikunnan saamisen.

Perinteisesti Suomen hallituksen ja Suomessa toimivien kansainvälisten järjestöjen välillä tehdyt toimipaikkasopimukset eivät ole sisältäneet määräyksiä järjestöjen henkilöstön kotikunnasta, vaan asia on jätetty kansallisessa laissa säädettäväksi asiaksi. Tällöin sovellettavaksi on tullut edellä mainittu kotikuntalain 4 §:n 3 momentti, jonka mukaan näillä henkilöillä ei ole kotikuntaa Suomessa. Ratkaisu on perustunut valtioiden välisille kansainvälisille järjestöille ja niiden henkilöstölle esimerkiksi toimipaikkasopimuksella yleisesti myönnettyihin erioikeuksiin ja vapauksiin, joilla järjestöjen työntekijät ja heidän perheenjäsenensä on vapautettu ulkomaiden kansalaisia koskevista rekisteröintimenettelyistä. Myöskään väestötietojärjestelmään ei VTJ-lain 8 §:n mukaisesti talleteta tietoja esimerkiksi vieraan valtion diplomaattisen edustuston tai sellaiseen rinnastettavan muun kansainvälisen järjestön palveluksessa olevista ulkomaiden kansalaisista, elleivät nämä itse sitä pyydä. Edustustot ja kansainväliset järjestöt ovat vastuussa palveluksessaan olevien henkilöiden tarvitsemien palvelujen järjestämisestä. Tällaiset henkilöt eivät myöskään pääsääntöisesti osallistu esimerkiksi veronmaksun muodossa kotikunnan seurauksena saatavien kuntien tai hyvinvointialueiden tarjoamien palveluiden rahoittamiseen. Edustustoille ja kansainvälisille järjestöille myönnettyt erioikeudet ja vapaudet on lähtökohtaisesti myönnetty niiden, ei niiden palveluksessa olevien henkilöiden eduksi. Siten niiden palveluksessa olevat henkilöt eivät myöskään voi itse omalla päätöksellään luopua näistä erioikeuksista ja vapauksista.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2019:170 arvioinut Euroopan kemikaaliviraston (ECHA) työntekijöiden oikeutta kotikuntaan kotikuntalain 4 §:n 3 momentin vakiintuneesta soveltamiskäytännöstä poikkeavalla tavalla. Kemikaalivirastoa koskevan toimipaikkasopimuksen (SopS 11/2008) hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä on nimenomaisesti todettu, että viraston henkilöstö kuuluu kotikuntalain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa (HE 88/2007, s. 13). Vastaavia mainintoja on muidenkin toimipaikkasopimusten voimaansaattamisasiakirjoissa. Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan kuitenkin tulkintaan, ettei kemikaalivirastoa voida rinnastaa kotikuntalain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin diplomaattisiin

## LUONNOS

edustustoihin. Oikeuden mukaan kansallisen lainsäädännön tulkinta, joka johtaisi kotipaikka-oikeuden epäämiseen sellaiseltakin kemikaaliviraston työntekijältä, joka on muuttanut pysyvästi Suomeen ja on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa ja näin luopunut rekisteröintivelvollisuutta koskevasta erivapaudestaan, merkitsisi EU:n kansalaiselle perusvapautena kuuluvan liikkumis- ja oleskeluoikeuden rajoittamista. Kun lisäksi otettiin huomioon, että EU:n toimielimiin kuuluvan kemikaaliviraston asema ja tehtävät monin tavoin poikkeavat kotikuntalain 4 §:n 3 momentissa mainituista vieraan valtion diplomaattisesta edustustosta ja lähetetyn konsulin virastosta, ei kyseistä säännöstä ollut perusteltua tulkita niin, että kemikaalivirasto rinnastettaisiin niihin. Sama tulkinta toistuu myös ratkaisussa KHO:2020:33, joka koski kansalaisuuslain (359/2003) mukaisen asumisedellytyksen täyttymistä Suomessa asuvan kemikaaliviraston työntekijän kohdalla.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun johdosta ulkoministeriö ja Digi- ja väestötietovirasto ovat todenneet, että jatkossa kotikunta voidaan merkitä paitsi sitä haluaville kemikaaliviraston työntekijöille, myös muiden kansainvälisten järjestöjen palveluksessa oleville, pysyvästi Suomeen muuttaneille ja oleskelunsa rekisteröinneille EU:n kansalaisille sekä heidän perheenjäsenilleen. Näiden henkilöiden on siis kotikunnan saadakseen täytettävä kotikuntalain 4 §:n edellytykset, käytännössä rekisteröitävä oleskelunsa Suomessa tai haettava perheenjäsenen oleskelukortti siten kuin EU:n kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään ulkomaalaislaissa edellytetään. Kotikunnan saaminen saattaa vaikuttaa kansainvälisen järjestön työntekijän tai tämän perheenjäsenen toimipaikkasopimuksen mukaisten erioikeuksien ja vapauksien laajuuteen. Uusi tulkintalinja on otettu huomioon myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun antamisen jälkeen tehdyissä uusissa kansainvälisten järjestöjen toimipaikkasopimuksissa (esimerkiksi HE 16/2020 vp). Ulkoministeriö ja Digi- ja väestötietovirasto ovat katsooneet kyseisen ratkaisuvan soveltuvan vain EU:n kansalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä, ei muiden maiden kansalaisiin. Kotikunnan saamisen edellytykset eivät täyty myöskään sellaisilla kolmansien maiden kansalaisilla, jotka ovat ennen Suomeen tuloaan rekisteröineet oleskelunsa toisessa EU:n jäsenvaltiossa, koska tällainen henkilö saa oleskella toisessa EU:n jäsenmaassa ainoastaan 90 vuorokautta 180 vuorokauden aikana. Sen sijaan kotikunta tulee merkitä myös kemikaaliviraston tai muun kansainvälisen järjestön palveluksessa olevan, oleskelunsa rekisteröineen EU:n kansalaisen perheenjäsenelle, joka itse ei ole EU:n kansalainen.

### *Lähtökohtaisesti ilman kotikuntaa jäävät ulkomaiden kansalaiset*

Edellä kuvattu kotikuntalain sääntely tarkoittaa käytännössä, että seuraavat ulkomaiden kansalaiset eivät pääsääntöisesti saa Suomessa kotikuntaa: viisumilla tai viisumivapaasti Suomessa oleskelevat; oleskeluluvan hakijat (ennen oleskeluluvan myöntämistä); EU:n jäsenmaiden sekä Sveitsin ja Liechtensteinin kansalaiset, jotka eivät ole rekisteröineet oleskeluaan Suomessa; EU:n kansalaisten perheenjäsenet, jotka eivät itse ole EU:n kansalaisia ja joilla ei ole EU:n kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia; diplomaatit sekä konsuliedustuston ja kansainvälisen järjestön palveluksessa olevat edellä todetuin poikkeuksin; sekä kausityöntekijät (kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017, jäljempänä *kausityölaki*) 11 §). Nämäkin henkilöt voivat tosin saada kotikunnan kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla eli perheenjäsenen kotikunnan perusteella.

Jos seuraaviin henkilöryhmiin kuuluville myönnetään vähintään yhden vuoden voimassa oleva tilapäinen oleskelulupa, heidän mahdollisuutensa saada kotikunta riippuu siitä, katsotaanko heillä olevan kotikuntalain 4 §:n 2 momentin mukaisesti tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan: tilapäinen työnteko, yritystoiminta tai vastaava, au pair (ulkomaalaislain 45 ja 46 §); oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi (ulkomaalaislain 51 §); ihmiskaupan uhri (ulkomaalaislain

## LUONNOS

52 a §) tai laittomasti maassa oleskellut ja työskennellyt kolmannen maan kansalainen (ulkomaalaislain 52 d §); oleskeluluvan saaja poissulkemislausekkeita sovellettaessa (ulkomaalaislain 89 §); muu humanitaarinen maahanmuutto (ulkomaalaislain 93 §); tilapäinen suojelu (ulkomaalaislain 109 §); alle kahden vuoden opiskelu muussa kuin korkeakoulussa, työharjoittelu tai vapaaehtoistointi taikka työnhaku (lain 719/2018 7–10 §).

Venäjän Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan vuoksi Suomeen siirtyneille henkilöille on myönnetty tilapäiseen suojeluun perustuva oleskelulupa. Tämä oleskelulupa oli aluksi voimassa vain 4.3.2023 asti. Koska se oli voimassa alle vuoden, Ukrainasta Suomeen saapuneet eivät täyttäneet kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaista vaatimusta vähintään vuoden mittaisesta oleskeluvasta. Ulkomaalaislakiin on kuitenkin lisätty väliaikainen 110 a §, jonka mukaan tilapäisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat ovat voimassa koko sen ajan, kuin tilapäinen suojelu EU:ssa jatkuu. Tämä koskee myös jo myönnettyjä tilapäiseen suojeluun perustuvia oleskelulupia. Lakimuutos on tullut voimaan 19.1.2023, jonka jälkeen tilapäisen suojeluun perustuvan oleskeluluvan saaneet henkilöt ovat täyttäneet kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan vaatimuksen. Tämän jälkeen nämä henkilöt voivat saada kotikunnan, kun he täyttävät 4 §:n 2 momentin vaatimukset, esimerkiksi kun he ovat asuneet Suomessa yhtäjaksoisesti vuoden ajan. He voivat saada kotikunnan myös aiemmin, jos he täyttävät jonkin muun 4 §:n 1 momentin vaatimuksista.

### 2.4 Kotikunnan vaikutus muun lainsäädännön mukaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin

Seuraavassa on kuvattu yleisellä tasolla niitä vaikutuksia, joita kotikunnalla on ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä heidän saamiinsa etuuksiin ja palveluihin. Kotikunnan vaikutuksia ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin on kuvattu laajasti myös esimerkiksi edellä mainitussa valtiovarainministeriön julkaisussa *Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – selvitys kaksoiskuntalaisuudesta*.

#### *Kunnan ja hyvinvointialueen jäsenyys sekä osallistumisoikeudet*

Henkilö on kuntalain (410/2015) 3 §:n ja Ahvenanmaan kuntalain (1997:73) 2 §:n mukaan sen kunnan jäsen, joka on hänen kotikuntalaisia tarkoitettu kotikuntansa. Lisäksi henkilö on hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021, jäljempänä *hyvinvointialuelaki*) 3 §:n nojalla sen hyvinvointialueen jäsen, jonka alueella hänen kotikuntansa sijaitsee. Henkilön kotikunnan mukaan siis määräytyy, minkä kunnan ja hyvinvointialueen asukkaaksi ja jäseneksi hänet katsotaan. Kunnan lakisääteiset ja itsehallinnon nojalla järjestetyt palvelut on tarkoitettu pääsääntöisesti kunnan asukkaille. Vastavalla tavalla hyvinvointialueen palvelut järjestetään ja toteutetaan pääsääntöisesti vain kunkin hyvinvointialueen asukkaita varten. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksessa lainsäädäntöä on muutettu siten, että henkilön saamia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskeva kustannusvastuu on aina hänen kotikuntaansa vastaavalla hyvinvointialueella. Muihin palveluihin liittyvät kuntien väliset kustannusvastuut määräytyvät asianomaisen erityislainsäädännön mukaisesti.

Henkilön kotikunnan mukaan määräytyy äänioikeus kunta- ja aluevaaleissa, äänestys-oikeus kunnallisissa ja hyvinvointialueen kansanäänestyksissä sekä vaalikelpoisuus kunnan ja hyvinvointialueen luottamustoimiin. Henkilön kotikunta ja muut äänioikeuden perusteet kunta- ja aluevaaleissa selvitetään lähtökohtaisesti suoraan väestötietojärjestelmän tietojen perusteella. Lisäksi kotikunnan perusteella ratkaistaan, minkä äänestysalueen tai vaalipiirin vaaliluetteloon henkilö merkitään valtiolisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä sekä Euroopan parlamentin vaaleissa. Myös näiden vaalien toimittamiseen tarvittavat tiedot esimerkiksi äänioikeusrekisteriä laadittaessa otetaan vaalilaista (714/1998) ilmenevällä tavalla suoraan väestötietojärjestelmästä. Sen sijaan itse äänioikeus ja vaalikelpoisuus valtiolisissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa riippuvat henkilöillä olevasta Suomen

## LUONNOS

kansalaisuudesta, eivät kotikunnasta. Euroopan parlamentin vaaleissa ovat kuitenkin äänioikeutettuja ja vaalikelpoisia myös muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset, joilla on kotikunta Suomessa taikka jotka ovat EU:n tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa tai tällaisten henkilöiden perheenjäseniä, jos he asuvat Suomessa ja heidän tietonsa on talletettu väestötietojärjestelmään.

Lisäksi kunnan ja hyvinvointialueen jäsenillä on erilaisia muita kuntalaisia ja hyvinvointialueissa tarkemmin säädettyjä osallistumisoikeuksia. Kunnan ja hyvinvointialueen jäsenyyteen perustuu myös henkilön oikeus kunnallisvalituksen ja aluevalituksen tekemiseen. Kuntalain 71 §:n mukaan vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen on henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on, jolla on jossakin kunnassa äänioikeus kuntavaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan, ja jota ei ole julistettu vajaavaltaiseksi. Hyvinvointialuelain 76 §:n mukaan vaalikelpoinen hyvinvointialueen luottamustoimeen on henkilö, joka on kyseisen hyvinvointialueen asukas, jolla on jollakin hyvinvointialueella äänioikeus aluevaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan, ja jota ei ole julistettu vajaavaltaiseksi.

### *Sosiaali- ja terveydenhuolto*

Hyvinvointialueet ovat velvollisia järjestämään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä sairaanhoidon alueensa asukkaille. Poikkeuksena tästä on kiireellinen hoito, jota on annettava terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:n nojalla sitä tarvitsevalle henkilölle hänen asuinpaikastaan riippumatta. Kiireellinen hoito kattaa kiireellisen sairaanhoidon ohella kiireellisen suun terveydenhuollon, mielenterveyden hoidon, päihdehoidon ja psykososiaalisen tuen. Lisäksi hyvinvointialueet ovat velvollisia järjestämään välttämättömiä terveydenhuollon palveluja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:n nojalla myös esimerkiksi sellaisille ulkomaiden kansalaisille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa tai joilla ei ole lailliseen oleskeluun oikeuttavaa oleskelulupaa Suomessa. Heidän oikeutensa terveystalviin on lähinnä saman laajuinen kuin Suomessa kansainvälistä suojelua hakevilla henkilöillä.

Kotikunnan saaneilla ulkomaiden kansalaisilla on samanlainen oikeus saada sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita kuten Suomen kansalaisilla. Merkitystä ei ole sillä, mistä maasta hän on tullut Suomeen tai minkä maan kansalainen hän on. Vastaava oikeus julkisen terveydenhuollon palveluihin on myös ilman kotikuntaa olevilla ulkomaalaisilla, jotka työskentelevät Suomessa, sekä EU:n kansalaisten ei-työskentelevillä perheenjäsenillä. Sen sijaan kolmansien maiden kansalaisten ei-työskentelevillä perheenjäsenillä ei ole oikeutta julkisen terveydenhuollon palveluihin. Tämän lisäksi muilla henkilöryhmillä voi olla kansainvälisen lain tai sopimuksen nojalla edellä kuvatusta poikkeavia oikeuksia terveydenhuollon palveluihin; esimerkiksi EU:n alueen turisteilla on oikeus saada lääketieteellisesti välttämätöntä hoitoa Suomessa oleskelunsa aikana.

Kaikilla Suomessa oleskelevilla henkilöillä on kuitenkin aina oikeus kiireellisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin riippumatta siitä, onko heillä Suomessa kotikunta tai oikeuksia muun lain säädännön nojalla. Oikeus kiireettömiin sosiaalipalveluihin on vain kotikunnan saaneilla. Ilman kotikuntaa olevien henkilöiden terveystalvi korvaa pääsääntöisesti valtio.

Terveydenhuoltolain 47 ja 48 §:n perusteella henkilöllä on mahdollisuus valita terveystalvi ja erikoissairanhoidon hoitopaikka muunkin kuin sen hyvinvointialueen alueelta, jonka asukas hän on. Valinnasta on tehtävä kirjallinen ilmoitus, ja uuden valinnan voi tehdä aikaisintaan vuoden kuluttua edellisestä valinnasta. Jos henkilö oleskelee säännönmukaisesti tai pidempiaikaisesti kotikuntansa

## LUONNOS

ulkopuolella, hän voi hakea sosiaali- tai terveyspalveluja myös siltä hyvinvointialueelta, jossa hän oleskelee terveydenhuoltolain 47 §:ssä ja sosiaalihuoltolain (1301/2014) 57 §:ssä tarkemmin säädettyin edellytyksin.

### *Kansaneläkelaitoksen myöntämät etuudet*

Toimeentulotukeen voivat olla oikeutettuja kaikki Suomessa oleskelevat henkilöt kotikunnasta riippumatta, jos he eivät voi muulla tavoin turvata toimeentuloaan. Tukioikeutta määritettäessä arvioidaan hakijan tuen tarpeen ohella hänen Suomessa oleskelunsa luonnetta. Oleskelun luonne arvioidaan tapauskohtaisella, monesta osatekijästä muodostuvalla kokonaisharkinnalla, jossa yhtenä henkilön vakinaista oleskelua puoltavana seikkana on hänen kotikuntansa. Jos hakijan oleskelu Suomessa on toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) näkökulmasta tilapäistä, hänellä on oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Kansaneläkelaitoksen myöntämän perustoimeentulotuen kustannukset kohdistetaan siihen kuntaan, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntää se kunta, jonka alueella hakija vakinaisesti oleskelee. Käytännössä kotikunnalla on toimeentulotuen osalta merkitystä lähinnä kuntien välisen vastuun- ja kustannustenjaon kannalta.

Niin sanotuilla asumisperusteisilla etuuksilla tarkoitetaan etuuksia, joihin sovelletaan asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettua lakia (16/2019). Tällaisia etuuksia ovat esimerkiksi kansaneläke, lapsilisä, vammaisetuudet, äitiysavustus, sairaus- ja vanhempainpäivärahat ja lääkekorvaukset sekä yleinen ja eläkkeensaajan asumistuki. Asumisperusteisten etuuksien myöntämisen perusteena on kyseisen lain mukaan joko Suomessa työskentely tai Suomessa asuminen. Suomessa vakinaisesti asuvana pidetään henkilöä, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä. EU:n alueelta Suomeen tulevien henkilöiden asuminen ratkaistaan EU-oikeuden lainsäädännön mukaisesti. Suomeen saapuvien kolmansien maiden kansalaisten osalta heidän Suomessa asumistaan arvioidaan ottaen huomioon kotikuntalain 4 §:ssä säädetty edellytykset, joiden täyttymisen Kansaneläkelaitos arvioi itsenäisesti.

Muiden kuin asumisperusteisten etuuksien saamisen edellytyksenä on henkilön vakinainen asuminen Suomessa. Sitä arvioidaan näitä etuuksia koskevan lainsäädännön mukaan lähtökohtaisesti kotikuntalain perusteella. Arviointia tehdessään Kansaneläkelaitos ottaa huomioon väestötietojärjestelmään tehdyn kotikuntamerkinnän, mutta merkintä ei oikeudellisesti sido Kansaneläkelaitosta. Esimerkiksi lastenhoidon tuissa ratkaisevaa on lapsen tosiasiallinen asuminen Suomessa, minkä Kansaneläkelaitos arvioi itsenäisesti, mutta lähtökohtana arvioinnissa on kotikuntalaki. Opintotukea voivat opintotukilain (65/1994) 1 §:n mukaan saada Suomessa asuvat ja päätoimisia opintoja suorittavat ulkomaalaiset, joiden maassa oleskelun peruste on muu kuin opiskelu, jos he asuvat maassa vakinaisesti ja heillä on pysyvä tai jatkuva oleskelulupa, he ovat rekisteröineet oleskelunsa tai heille on myönnetty perheenjäsenen oleskelukortti taikka Iso-Britannian erosopimuksen mukaisen oleskeluoikeuden osoittava oleskelulupakortti. Opintotukea ja koulumatkatukea myönnetään myös ilman kotikuntaa oleville, jos Kansaneläkelaitos arvioi kotikuntalain edellytysten kuitenkin täytyvän.

Joidenkin etuuksien kohdalla väestötietojärjestelmään tehty kotikuntamerkintä on kuitenkin suoraan etuuden saamiseen vaikuttava seikka. Näin on esimerkiksi arvioitaessa henkilön oikeutta vammaisten tulkkauspalveluihin.

## LUONNOS

### *Koulutus ja varhaiskasvatus*

Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatuslain (540/2018) 6 §:n mukaan varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikunta kyseinen kunta on. Kunnalla on kuitenkin velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta lapselle myös tilanteissa, joissa lapsi asuu kunnassa huoltajiensa työn, opiskelun, sairauden tai vastaavien syiden vuoksi, vaikka lapsella ei ole Suomessa kotikuntaa tai hänen kotikuntansa on muu kunta. Lisäksi kunta on velvollinen järjestämään varhaiskasvatusta kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle. Myös ilman kotikuntaa olevalla lapsella on siis oikeus saada varhaiskasvatusta tiettyjen varhaiskasvatuslaissa säädettyjen edellytysten täytyessä.

Kunta on perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Esi- ja perusopetuksen järjestämisvelvollisuus perustuu siis asumiseen kunnassa ja oikeus saada esi- ja perusopetusta on myös ilman kotikuntaa olevilla.

Oppivelvollisuuslain (1214/2020) mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Vakiintuneen käytännön mukaan lapsi katsotaan Suomessa vakinaisesti asuvaksi, jos hänellä on kotikunta. Henkilön kotikunnalla ei ole vaikutusta hänen oikeuteensa saada lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta tai korkeakoulutusta, koska niihin on vapaa hakeutumisoikeus.

Etsivässä nuorisotyössä nuoren salassa pidettävät yksilöinti- ja yhteystiedot voidaan luovuttaa nuorisolain (1285/2016) 11 §:n mukaisesti vain nuoren kotikunnalle. Jos nuorella ei ole kotikuntaa, sillä kunnalla, jossa hän oleskelee, ei ole oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä nuoren tietoja. Lisäksi taiteen perusopetuksessa kotikunnalla voi eräissä tapauksissa olla merkitystä oppilasvalintojen tai oppilailta perittävien maksujen kannalta.

### *Työllisyys ja kotoutuminen*

Kotikunnalla ei ole vaikutusta ulkomaisten kansalaisten työnhakijaksi rekisteröitymiseen. Työnhakijaksi rekisteröityminen edellyttää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaan ulkomaalaiselta henkilöltä joko EU:n jäsenmaan tai siihen rinnastettavan maan kansalaisuutta tai työntekoon oikeuttavaa oleskelulupaa. Ulkomaalaislain 81 b §:ssä säädetään tosin ulkomaalaisten työnteko-oikeudesta tietyissä ammateissa ja tilanteissa ilman oleskelulupaa viisumivapauden tai viisumin voimassaoloaikana enintään 90 päivän ajan. Työnteon kestäessä tätä kauemmin henkilön on haettava oleskelulupaa. Myös kausityölaki mahdollistaa enintään yhdeksän kuukautta kestävästä kausityöstä sitä koskevan luvan perusteella tietyissä tilanteissa myös ilman oleskelulupaa. Myöskään työ- ja elinkeinotoimistojen järjestämiin julkisiin työvoimapalveluihin osallistuminen ei edellytä kotikuntaa. Ilman kotikuntaa olevaa henkilöä ei kuitenkaan voida ohjata työllisyyden kuntakokeiluun, joihin vieraskielisten palvelut on keskitetty työllisyyskokeiluun osallistuvissa kunnissa.

Oikeus kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaisiin maahanmuuttajan alkukartoitukseen ja kotoutumissuunnitelmaan ei määräydy henkilön kotikunnan perustella. Sen sijaan kotikunnalla on merkitystä maksettaessa kunnille korvauksia kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä. Lisäksi henkilön kotikunnalla on merkitystä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:ssä tarkoitetun velvoitetyön järjestämisessä. Kotikunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus työttömälle työnhakijalle laissa säädetyn edellytyksen. Tämä kunnan velvollisuus

## LUONNOS

ei koske ilman kotikuntaa olevia henkilöitä. Lisäksi ilman kotikuntaa olevalla henkilöllä ei ole oikeutta kyseisen lain 9 luvun 2 §:n mukaiseen korotettuun kulukorvaukseen, jota maksetaan henkilölle, joka osallistuu työssäkäyntialueellaan kotikuntansa ulkopuolella järjestettävään palveluun ja hänelle aiheutuu palveluun osallistumisesta todistettavia majoituskustannuksia.

Elinkeinotoimintalain (565/2023) 2 §:n mukaan elinkeinoa saa harjoittaa luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella. Lain esitöiden (HE 244/2022 vp, s. 153–154) mukaan asuinpaikalla tarkoitetaan kyseisessä säännöksessä pysyvää asumista jossakin Euroopan talousalueen valtiossa. Suomen väestökirjanpidossa olevien henkilöiden osalta tällä tarkoitetaan esitöiden mukaan lähtökohtaisesti henkilöitä, joilla Suomessa kotikuntalain mukainen kotikunta tai henkilöitä, jotka oleskelevat Suomessa laillisesti oleskeluluvalla. Säännös kattaisi siten myös kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaiset tilanteet, joissa henkilöllä on voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Elinkeinotoimintalain 3 §:n mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämällä luvalla elinkeinotoimintaa saa harjoittaa myös sellainen luonnollinen henkilö, jonka asuinpaikka on Euroopan talousalueen ulkopuolella. Patentti- ja rekisterihallituksen on myönnettävä lupa, jos elinkeinonharjoittaja on annetun selvityksen perusteella tavoitettavissa elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liittyvien velvollisuuksien täyttämiseksi.

### *Verotus*

Kotikunnan perusteella määräytyy se kunta, jolle henkilö on velvollinen maksamaan kunnallisveroa. Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 5 §:n mukaan verovelvollisen luonnollisen henkilön kotikuntana pidetään sitä kuntaa, jossa hänellä on verovuotta edeltäneen vuoden lopussa ollut kotikuntalaisia tarkoitettu asuinpaikka. Lisäksi pykälässä säädetään erikseen vailla kotikuntaa olevien, Suomeen muuttaneiden ja Suomesta muuttaneiden henkilöiden kotikunnan määrittämisestä. Henkilön kotikunnalla on verotuksessa merkitystä silloin, kun verotusmenettelystä annetun lain 4 §:n nojalla määritetään kunnallisveron saajakuntaa ja kirkollisveron saavaa seurakuntaa sekä lain 66 §:n mukaista toimivaltaista hallinto-oikeutta muutoksenhakuasioissa. Kotikuntamerkinnällä ei sen sijaan ole merkitystä henkilön verovelvollisuusasemaan.

Suomeen tilapäisesti tuleva työntekijä voi saada Verohallinnolta henkilötunnuksen veronumeroa varten. Tällaisissa tilanteissa työntekijällä on Suomessa vain tilapäisiä osoitteita, mutta se ei aiheuta ongelmia veronsaajakunnan määrittämisen suhteen, sillä veronsaajaksi voidaan verotusmenettelystä annetun lain 5 §:n nojalla määrittää se kunta, johon henkilö on Suomeen tultuaan ensin asettunut. Tältä osin kotikuntalain sääntely ei ole ongelmallista verotusmenettelystä annetun lain kannalta. Sen sijaan viimeksi mainitun lain 5 §:n soveltaminen voisi muodostua ongelmalliseksi sellaisissa tapauksissa, joissa henkilöltä poistetaan kotikuntamerkintä mutta hän työskentelee edelleen Suomessa ja on täällä yleisesti verovelvollinen. Tällaisissa yksittäistapauksissa olisi selvítettävä, millä perusteilla määritettäisiin kyseisen henkilön maksaman kunnallisveron saajakunta.

### *Henkilötunnuksen saaminen*

Henkilötunnus on henkilöä koskeva yksilöintitunnus, jota käytetään laajasti sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Henkilötunnus ei itsessään juurikaan luo henkilölle oikeuksia tai velvollisuuksia, mutta sillä on tosiasiallisesti keskeinen merkitys henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistajana suomalaisessa yhteiskunnassa. Henkilötunnuksen puuttuminen vaikeuttaa henkilön toimintaa monilla yhteiskunnan osa-alueilla.

## LUONNOS

VTJ-lain 11 §:n mukaan henkilöllä annetaan henkilötunnus, kun hänen tietonsa talletetaan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään. Henkilöllä on VTJ-lain 9 §:n nojalla ehdoton oikeus tulla rekisteröidyksi väestötietojärjestelmään silloin, kun hänellä on Suomessa kotikuntalain mukainen kotikunta ja asuinpaikka. Ilman kotikuntaa olevan henkilön tiedot voidaan merkitä väestötietojärjestelmään, jos hän täyttää jonkin VTJ-lain 9 §:n 1 momentissa mainituista edellytyksistä. Niitä ovat esimerkiksi se, että henkilölle on myönnetty oleskelulupa tai oleskelukortti, hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity tai Maahanmuuttovirasto oli tehnyt muun häntä koskevan myönteisen päätöksen oleskeluoikeudesta. Lisäksi henkilön tiedot voidaan merkitä väestötietojärjestelmään esimerkiksi silloin, jos hänellä on Suomessa tilapäinen asuinpaikka ja tietojen tallettaminen on tarpeen työskentelyyn, opiskeluun tai muuhun vastaavaan olosuhteeseen liittyvien velvollisuuksien tai oikeuksien toteuttamisen vuoksi taikka jos tietojen tallettaminen on hänelle kuuluvien oikeuksien tai hänelle asetettujen velvollisuuksien toteuttamisen tai muun vastaavan erityisen ja perustellun syyn vuoksi tarpeellista. Henkilöiden tietoja rekisteröidään väestötietojärjestelmään Digi- ja väestötietovirastossa, Maahanmuuttovirastossa ja Verohallinnossa. Pääsääntöisesti ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään edellyttää henkilökohtaista käyntiä jonkin näiden viranomaisen asiointipisteessä.

### 2.5 Kotikunnan menettäminen ja kotikuntamerkin­nän poistaminen

Kotikuntalain 5 §:n mukaan henkilö menettää kotikunnan Suomessa muutettuaan asumaan ulkomaille yhtä vuotta pidemmäksi ajaksi. Säännöksen mukaan henkilön kotikunta voi kuitenkin säilyä Suomessa, jos hänellä on elinolosuhteidensa perusteella kiinteämpi yhteys Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa. Kyseinen säännös koskee kaikkia maastamuuttajia kansalaisuudesta riippumatta. Sen perusteluissa (HE 104/1993 vp, s. 26) todetaan, että mahdollisuus säilyttää kotikunta Suomessa on tarkoitettu sovellettavaksi suppeasti, ja säännöksessä mainittuja elinolosuhteita voivat olla esimerkiksi perhe- ja sukulaisuussuhde, asunnon ominaisuuksiin ja asumiseen liittyvät seikat sekä henkilön työsuhteeseen tai toimeentuloon liittyvät seikat. Edelleen perusteluissa todetaan, että Suomen kansalaisen olisi yleensä ulkomaalaista helpompi osoittaa, että hänellä on kiinteämpi yhteys Suomeen kuin ulkomaiseen asuinpaikkaansa, ja henkilön ei yleensä voitaisi katsoa asuvan Suomessa enää silloin, kun yhtäjaksoinen ulkomailta asuminen kestää pitkään ja rajana voisi olla esimerkiksi kolme vuotta. Käytännössä henkilön elinolosuhteita koskevat seikat on kirjoitettu perusteluissa niin laajoiksi, että niiden voidaan lähes aina katsoa täytyvän, vaikka kyseinen säännös on tarkoitettu sovellettavaksi vain suppeasti. Ulkomaalaisten mahdollisuutta kotikunnan säilyttämiseen vakinaisen ulkomaille muuton jälkeen ei ole Digi- ja väestötietovirastossa juurikaan sovellettu.

Sen sijaan kotikuntalaissa ei ole säädetty tilanteesta, jossa ulkomailta Suomeen muuttanut ja täällä kotikunnan saanut henkilö ei enää täytä lain 4 §:ssä kotikunnan saamiselle asetettuja edellytyksiä mutta ei kuitenkaan ole muuttanut ulkomaille 5 §:n mukaisesti. Lain esitöistä ei ole löydettävissä nimenomaista mainintaa siitä, onko lain 4 §:n edellytyksiä tarkoitettu sovellettavaksi siten, että edellytysten on täytyttävä henkilön kohdalla jatkuvasti vai riittääkö, että ne täyttyvät vain henkilön muuttaessa maahan ja hakiessa kotikuntaa Suomesta. Ensiksi mainittu tulkinta tarkoittaisi, että henkilö menettäisi kerran saamansa oikeuden kotikuntaan, jos lain 4 §:n edellytykset eivät hänen kohdallaan enää täyty. Jälkimmäinen tulkinta puolestaan tarkoittaisi, että jos henkilö on kerran täyttänyt 4 §:n edellytykset ja hänellä on sillä perusteella katsottu olevan kotikunta, hänen ei myöhemmin voitaisi katsoa menettäneen kotikuntaa, vaikka edellytykset olisivat hänen kohdallaan lakanneet.

Ensiksi mainittua laintulkintaa kotikunnan menettämisestä voidaan perustella 4 §:n sanamuodolla ja lain esitöissä olevilla toteamuksilla kyseisen säännöksen tarkoituksesta. Pykälän 1 momentissa puhutaan Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan henkilön kotikunnan määräytymisestä kotikun-



**LUONNOS**

talain säännösten mukaisesti. Tämän sanamuodon voidaan katsoa viittaavan enemmän henkilön pysyvään kuin hetkelliseen tilanteeseen. Lain esitöissä todetaan, että 4 §:n säännös johtaa käytännössä siihen, etteivät Suomeen tilapäisesti tai ilman laillista oikeutta tulleet henkilöt saa perusteettomasti maassa vakinaisesti asuville henkilöille kuuluvia oikeuksia ja että ilman voimassa olevaa lupaa maassa oleskelevat ulkomaalaiset eivät voi saada kotikuntaa, vaikka heidän asumisensa maassa olisi kuinka vakituista (HE 104/1993 vp, s. 25–26). Nämä esitöiden toteamukset puoltavat tulkintaa, että henkilö menettäisi oikeuden kotikuntaan, jos mikään 4 §:ssä säädetyistä edellytyksistä ei hänen kohdallaan enää täyty. Muussa tapauksessa olisi mahdollista, että ilman laillista oikeutta maassa oleskelevat henkilöt saisivat täällä vakinaisesti ja laillisesti asuville henkilöille kuuluvia oikeuksia, mikä olisi lain esitöiden mukaan vastoin lain tarkoitusta.

Asiassa on otettava huomioon myös kotikuntalain mukaisesta kotikunnasta henkilölle muun lain-säädännön nojalla johtuvat oikeudet ja velvollisuudet. On epätodennäköistä, että muun lainsäädännön tarkoituksena on ollut taata nämä oikeudet ja velvollisuudet pysyvästi myös sellaisille henkilöille, joilla ei ole laillista oikeutta oleskella Suomessa. Tätä tulkintaa puoltaa myös se seikka, että tietyt välttämättömät oikeudet, kuten oikeus kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen, on taattu kaikille Suomessa oleskeleville henkilöille heidän kotikunnastaan tai sen puuttumisesta riippumatta.

Kysymys kotikunnan menettämisestä on noussut esiin Iso-Britannian EU-eroon liittyvien valmisteluiden yhteydessä. Tällöin on tullut pohdittavaksi, olisiko Iso-Britannian ja Pohjois-Irlannin kansalaisilla edelleen oikeus kotikuntaan Suomessa, vaikka he maansa EU-eron seurauksena menettävät kotikunnan saamisen perusteena olleen EU:n kansalaisuutensa. Lisäksi kysymys on noussut yleisemminkin esiin sellaisissa tilanteissa, joissa maahan muuttaneiden ulkomaalaisten oleskeluoikeus Suomessa päättyy esimerkiksi siksi, että heidän oleskelulupaansa ei ole jatkettu.

Digi- ja väestötietovirasto on katsonut, ettei sillä ole nimenomaisen säännöksen puuttuessa lähtökohtaisesti mahdollisuutta poistaa väestötietojärjestelmään tehtyä kotikuntamerkintää tilanteissa, joissa kotikunnan saamisen edellytykset eivät enää ulkomailta Suomeen muuttaneen henkilön kohdalla täyty. Ongelmana on usein myös se, että henkilön laiminlyödessä ilmoitusvelvollisuutensa Digi- ja väestötietovirastolla tai muulla kotikuntalakia soveltavalla viranomaisella ei ole käytännössä mahdollisuutta saada tietoa henkilön oleskelussa tai oikeusasemassa tapahtuneista muutoksista eikä siten myöskään kotikunnan saamista koskevien edellytysten lakkaamisesta hänen kohdallaan. Kotikuntalaki mahdollistaa kotikuntamerkinnän viranomaisaloitteisen poistamisen lähinnä vain sellaisilta henkilöiltä, joiden asumisesta tai oleskelusta Suomessa ei saada tietoa. Tätä koskeva 9 a §:n mukainen menettely on kuitenkin huomattavan hidas eikä se ole tarkoituksenmukainen toimintatapa esimerkiksi silloin, kun Digi- ja väestötietovirasto saa muulta kuin henkilöltä itseltään luotettavan tiedon siitä, ettei henkilö enää täytä kotikuntalain 4 §:ssä säädettyjä kotikunnan saamisen edellytyksiä esimerkiksi päättyneen oleskeluluvan takia.

Edellä kuvatut ongelmat voivat johtaa tilanteeseen, jossa henkilöllä on väestötietojärjestelmään merkitty kotikunta, vaikka hän ei enää täytä kotikunnan saamiselle säädettyjä edellytyksiä. Todellista asiantilaa vastaamattomat kotikuntamerkinnät heikentävät väestötietojärjestelmän tietojen oikeellisuutta ja ajantasaisuutta ja heijastuvat järjestelmän tietoja käyttävien viranomaisten toimintaan. Tästä syystä voimassa olevaa sääntelyä kotikunnan saamisesta, kotikuntamerkinnän tekemisestä ja merkinnän poistamisesta on tarpeen selkeyttää. Kotikuntamerkintöjä tulisi voida poistaa aiempaa selvemmin edellytyksin viranomaisaloitteisesti sellaisten henkilöiden osalta, jotka eivät enää täytä kotikunnan saamiselle säädettyjä edellytyksiä.

## LUONNOS

### 2.6 Velvollisuus muuttoilmoituksen tekemiseen

Kotikuntalain mukaan henkilön, joka muuttaa kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa, on ilmoitettava siitä Digi- ja väestötietovirastolle aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeisään viikon kuluttua muuttopäivästä. Ilmoitusvelvollisuus koskee sekä muuttoa Suomen sisällä että maahan- ja maastamuuttoa. Ilmoitus on tehtävä myös esimerkiksi silloin, kun henkilö muuttaa asunnosta toiseen saman rakennuksen sisällä tai kun tilapäinen asuinpaikka muuttuu pysyväksi (HE 104/1993 vp, s. 27). Ilmoituksen voi tehdä muuttavan henkilön puolesta hänen mukana muuttava perheenjäsenensä. Lain esitöiden mukaan perheenjäsenillä tarkoitetaan tässä yhteydessä ainakin aviopuolisoa, avopuolisoa, lapsia sekä samassa taloudessa asuvia, suoraan ylenevässä tai alenevässä polvessa olevia sukulaisia ja sisaruksia, mutta perhekäsitteen tarkempi määrittely on jätetty hallintokäytännön varaan (HE 104/1993 vp, s. 27).

Käytännössä muuttoilmoituksia tekevät muuttavan henkilön puolesta myös muut kuin hänen mukana muuttavat perheenjäsenensä. On varsin tavallista, että esimerkiksi aikuiset lapset ilmoittavat väestötietojärjestelmään uuden osoitteen iäkkään vanhempansa puolesta tai aikuisesta sairaasta lapsestaan huolehtiva vanhempi tekee muuttoilmoituksen lapsensa puolesta. Lisäksi muuttoilmoituksia tekevät muuttavan henkilön puolesta esimerkiksi täysi-ikäisille henkilöille määrätty edunvalvojat tai edunvalvontavaltuutetut. Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) mukaan edunvalvojalla on oikeus edustaa päämiestä tämän taloudellisissa tai henkilöä koskevissa asioissa sen mukaan, kuin tuomioistuimien asiassa määrännyt. Edunvalvontavaltuutuksesta annetussa laissa (648/2007) säädetään, että edunvalvontavaltuutettu voidaan oikeuttaa edustamaan valtuuttajaa tämän omaisuutta koskevissa ja muissa taloudellisissa asioissa sekä sellaisissa valtuuttajan henkilöä koskevissa asioissa, joiden merkitystä valtuuttaja ei kykene ymmärtämään valtuutusta käytettäessä. Riippuen muuton luonteesta ja päämiehen tai valtuuttajan tilanteesta muuttoilmoituksen tekeminen voi olla sekä talouteen että henkilöön liittyvä asia. Lisäksi oikeus muuttoilmoituksen tekemiseen voi perustua kaikille edunvalvojille kuuluvaan yleiseen huolenpitovelvollisuuteen päämiehestä. VTJ-lain 13 §:n mukaan henkilön toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevat tiedot sekä edunvalvojan tai valtuutetun yksilöintitiedot talletetaan väestötietojärjestelmään. Jos henkilö siirtyy asumaan laitospai- tai avohuollon toimintayksikköön, myös niiden työntekijät tekevät toisinaan muuttoilmoituksia muuttaneen henkilön puolesta. Kaikkien edellä mainittujen tahojen tekemät muuttoilmoitukset pääsääntöisesti hyväksytään esimerkiksi edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun toimivallan tai hallintolain (434/2003) 12 §:n mukaisen valtakirjan nojalla. Vuodesta 2021 lähtien vahvasti tunnustautunut henkilö on voinut tehdä muuttoilmoituksen myös toisen henkilön puolesta. Tämän ilmoituskanavan kautta tulleet muuttoilmoitukset käsitellään Digi- ja väestötietovirastossa manuaalisesti, eli muutot eivät tallennu automaattisesti väestötietojärjestelmään. Ellei virasto voi varmistua siitä, että muutto on tosiasiallisesti tapahtunut ja valtuutus on olemassa, muuttoa ei hyväksytä. Virasto ei välttämättä tarkasta valtuutusta sellaisissa tapauksissa, joissa se saa varmuuden siitä, että henkilö todella asuu ilmoitetussa uudessa asuinpaikassa.

Väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen (128/2010) 33 §:n mukaan Rikosseuraamusviraston sekä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksikön on ilmoitettava henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan tarkistamista varten tammikuun aikana Digi- ja väestötietovirastolle rangaistuslaitoksessa tai toimintayksikössä ilmoitushetkellä yli kolme kuukautta olleet henkilöt. Tiedot toimitetaan Digi- ja väestötietovirastolle paperisena luettelona postitse. Luettelot sisältävät toimintayksikössä olevien henkilöiden nimet ja henkilötunnukset. Näiden luetteloiden pohjalta väestötietojärjestelmään tehdään merkintöjä henkilöiden osoitteista. Tarkkaa tietoa näiden merkintöjen määrästä ei ole saatavissa, mutta luettelossa mainituista henkilöistä arviolta jopa kolmasosalle tehdään luettelon perusteella väestötietojärjestelmään osoitemerkintä. Heidän osaltaan laitokseen tai toimintayksikköön siirtymisen yhteydessä muuttoilmoitus on siis jäänyt tekemättä.

## LUONNOS

Kotikuntalaissa säädetään, että muuttoilmoituksen voi tehdä kirjallisesti, sähköisen viestinnän avulla tai asiakaskäynnin yhteydessä suullisesti. Muutoin kuin kirjallisesti tehty ilmoitus voidaan hyväksyä vain, jos oikeus ilmoituksen tekemiseen voidaan varmistaa ja ilmoitusta voidaan pitää luotettavana. Muuttoilmoituksesta tulee käydä ilmi muuttavan henkilön nimi, henkilötunnus, muuttopäivä, tiedot asunnosta, johon hän muuttaa, muut kotikuntaa ja siellä olevaa asuinpaikkaa sekä tilapäistä asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekemistä varten tarpeelliset tiedot sekä tieto huoneiston hallintaperusteesta. Tiedot samalla kertaa muuttavista perheenjäsenistä voidaan antaa yhteisellä ilmoituksella.

Tällä hetkellä muuttoilmoituksen voi tehdä sitä varten suunnitellulla optisesti luettavalla lomakkeella tai sähköisesti muuttoilmoitus.fi-sivuston kautta. Tällä tavoin tehdyt ilmoitukset ohjautuvat suoraan Digi- ja väestötietoviraston käsittelyjärjestelmään. Kotikuntalain mukaan muuttoilmoitus voidaan tehdä myös suullisesti asiakaskäynnin yhteydessä, mutta käytännössä asiakaskäyntien yhteydessä täytetään muuttoilmoituslomake. Vaikka asiasta ei säädetä laissa, Digi- ja väestötietovirasto hyväksyy poikkeustapauksissa myös puhelimitse tehtyjä muuttoilmoituksia, ei kuitenkaan maastamuuttoilmoituksia. Lisäksi virastolle toimitetaan jonkin verran sähköpostiviestejä, joissa ilmoitetaan muutosta tai joihin on liitetty skannattu muuttoilmoituslomake. Tällaiset ilmoitukset viraston on talletettava järjestelmään manuaalisesti. Vuonna 2022 virastossa käsiteltiin yhteensä 715 729 muuttoilmoitusta, joten jo pienen osan niistä käsitteleminen manuaalisesti teettää virastolle huomattavan työmäärä. Vahvaa tunnistautumista edellyttävä sähköinen verkkopalvelu on luotettavin tapa muuttoilmoituksen tekemiselle, kun taas paperisella lomakkeella tai varsinkin sähköpostilla tapahtuva ilmoitus alttiimpi esimerkiksi identiteettivarkauksille ja muille väärinkäytöksille.

Kotikuntalain mukaan muuttava henkilö ja hänen mukana muuttavat perheenjäsenensä ovat velvollisia antamaan itsestään Digi- ja väestötietovirastolle kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä varten tarvittavia lisätietoja. Muuttopäiväksi katsotaan ilmoitettu päivä, jos ilmoitus on tehty kuukauden kuluessa muutosta. Jos ilmoitus saapuu tämän jälkeen, muuttopäiväksi katsotaan ilmoituksen saapumispäivä. Jos muuttoa koskeva merkintä tehdään väestötietojärjestelmään muulta kuin muuttajalta tai hänen perheenjäseneltään saatujen tietojen perusteella, muuttopäiväksi katsotaan merkinnän tekemisen päivä.

Myös ilmoitukset maahanmuutosta tai maastamuutosta on tehtävä muuttoilmoituslomakkeella tai sähköisessä järjestelmässä. Maastamuuttoilmoituksesta tulee käydä ilmi edellä mainittujen tietojen lisäksi osoite ulkomailla, maastamuuton tarkoitus, ulkomailla oleskelun kesto sekä muut kotikuntaa ja siellä olevaa asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekemistä varten tarpeelliset tiedot. Ongelmana on, että kaikki maastamuuttavat henkilöt eivät tee maastamuuttoilmoitusta lain edellyttämällä tavalla. Tällöin Digi- ja väestötietoviraston ja muiden viranomaisten on vaikea saada tietoa henkilön oleskelussa tapahtuneista muutoksista. Tämän ongelman merkitys on kasvanut Suomessa asuvien ulkomaalaisten määrän noustessa. Vuoden 1990 lopussa ulkomaalaistaustaisia henkilöitä asui Suomessa vajaat 38 000, vuoden 2022 lopussa vajaat 508 200.

Kotikuntalain mukaan muutto- ja maastamuuttoilmoitukset voidaan jättää myös muulle viranomaiselle tai yhteisölle kuin Digi- ja väestötietovirastolle, jos siitä on sovittu viranomaisen tai yhteisön kanssa. Digi- ja väestötietovirasto voi tehdä sopimuksen muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa muutto- ja maastamuuttoilmoitusten vastaanottamisesta ja toimittamisesta virastolle. Ilmoitusten vastaanottamisen siirtäminen muulle yhteisölle kuin viranomaiselle edellyttää lain mukaan, että yhteisöllä on riittävät voimavarat ja ilmoituksia vastaanottavilla henkilöillä riittävä asiantuntemus ja

## LUONNOS

pätevyys tehtävän hoitamiseen. Ilmoituksia vastaanottava henkilö toimii tässä tehtävässään virkavastuulla ja hänen on tehtävää hoitaessaan noudatettava hallinnon yleislakeja. Ilmoituksen vastaanottajan on tarkastettava, että ilmoitus sisältää laissa edellytetyt tiedot ja toimitettava ne viivytyksettä Digi- ja väestötietovirastolle. Käytännössä virastolla on ollut Postin kanssa yhteistyötä muuttoilmoitus- ja osoitteenmuutospalveluissa jo yli 30 vuotta. Palvelut tuotetaan kuluttajille samassa asiointipahtumassa verkko- ja lomakeasioinnissa, jolloin henkilö voi ilmoittaa uuden osoitteensa samalla kertaa sekä Postin osoitetietojärjestelmään että väestötietojärjestelmään. Yli 90 prosenttia ilmoituksista tehdään molemmille osapuolille yhtä aikaa samalla ilmoituksella.

### 2.7 Kotikuntamerkinnän tekeminen väestötietojärjestelmään

Väestötietojärjestelmään tehtävä kotikuntamerkintä perustuu ensisijaisesti muuttavan henkilön omaan ilmoitukseen. Vastaanotettuaan muuttoilmoituksen Digi- ja väestötietoviraston on kotikuntalain mukaan ilman aiheutonta viivytystä tehtävä väestötietojärjestelmään ilmoituksen mukainen merkintä henkilön kotikunnasta ja siellä olevasta asuinpaikasta, tilapäisestä asuinpaikasta tai väestökirjanpitokunnasta. Lähtökohtana on, että merkintä tehdään sellaiseksi kuin henkilö on sen itse ilmoittanut. Virasto ei kuitenkaan voi tehdä merkintää, jos sillä on syytä epäillä ilmoitusta ilmeisen virheelliseksi, jos ilmoitus on puutteellinen tai muuten sellainen, ettei sen perusteella voida tehdä luotettavaa merkintää. Tällaisissa tilanteissa viraston on tarvittaessa pyydettävä lisäselvitystä.

Henkilöltä itseltään saatujen tietojen sijasta Digi- ja väestötietovirasto voi toissijaisesti tehdä merkinnän henkilön kotikunnasta, asuinpaikasta, tilapäisestä asuinpaikasta tai väestökirjanpitokunnasta myös muulta taholta saadun tiedon perusteella. Kyse voi olla tilanteesta, jossa henkilö on laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuutensa tai on muutoin yhteistyöhaluton (HE 104/1993 vp, s. 29). Tällaisia merkintöjä tehdään pääasiassa muuttaneen henkilön perheenjäseniltä, kunnilta sekä asunnon uusilta asukkailta saatavien tietojen perusteella. Perheenjäsenet ovat useimmiten muuttajan lapsia, jotka ilmoittavat iäkkään vanhempansa muutosta. Kunnat ovat aktiivisia etenkin niissä tilanteissa, joissa kyse on asukkaan tarvitsemien palveluiden aiheuttaminen kustannusten korvausvastuusta kahden eri kunnan välillä. Asuntojen uudet asukkaat ilmoittavat, että asunnon edellisillä asukkailla on vielä vanha osoite. Merkinnän tekeminen muualta saadun tiedon perusteella edellyttää, että on ilmeistä, että tietoa voidaan pitää luotettavana. Muuten asiassa on pyydettävä lisäselvitystä.

Kotikuntalain 9 a §:ssä on säännökset sellaisten erityistilanteiden varalta, joissa henkilölle ei voida merkitä kotikuntaa ja asuinpaikkaa laissa säädettyjen yleisten lähtökohtien mukaisesti. Jos henkilöllä ei ole lainkaan asuntoa, hänet merkitään kunnassa vailla vakinaista asuntoa olevaksi. Jos asuinpaikan osoitetta ei voida pitää luotettavana, väestötietojärjestelmään voidaan merkitä vain henkilön kotikunta. Käytännössä myös silloin, jos henkilön ilmoittamaa osoitetietoa ei voida pitää luotettavana eikä Digi- ja väestötietovirasto saa selville henkilön oikeaa osoitetta, henkilölle voidaan merkitä väestötietojärjestelmään ainoastaan kotikunta.

Jos henkilön asuinpaikasta tai ylipäätään oleskelusta Suomessa ei ole saatavilla luotettavaa tietoa, henkilö voidaan merkitä väestötietojärjestelmään ensin tietymättömissä olevaksi, jolloin hänen kotikuntamerkintänsä säilyy siinä kunnassa, jossa hänen osoitteensa on viimeksi ollut. Tämän jälkeen, ellei tietymättömissä olevan henkilön asuinpaikasta tai oleskelusta Suomessa ole saatu tietoa kahden kalenterivuoden aikana, henkilö voidaan merkitä väestötietojärjestelmään vailla kotikuntaa olevaksi. Ennen tällaisen merkinnän tekemistä Digi- ja väestötietoviraston on ensin pyrittävä selvittämään henkilön elossa oloa ja asumista koskevia tietoja muilta viranomaisilta, esimerkiksi Kansaneläkelaitokselta, Verohallinnolta tai Maahanmuuttovirastolta (HE 78/2016 vp, s. 15 ja 22–23). Koska henkilö voidaan merkitä tietymättömissä olevaksi sekä vailla kotikuntaa olevaksi vain sil-

**LUONNOS**

loin, kun häntä ei tavoiteta, Digi- ja väestötietovirastolla ei ole kyseisen merkinnän tekemisen jälkeä velvollisuutta ilmoittaa asianomaiselle henkilölle merkinnän tekemisestä. Jos henkilön olinpaikasta saadaan luotettavaa tietoa merkinnän tekemisen jälkeen, merkintä on mahdollista korjata VTJ-lain virheen korjaamista koskevien säännösten mukaisesti (HE 78/2016 vp, s. 14 ja 23).

Lain 9 a §:n tarkoituksena on ollut parantaa väestötietojärjestelmän tietojen oikeellisuutta erityisesti ulkomaille muuttaneiden henkilöiden osalta, jotka eivät tee maastamuuttoilmoitusta lain edellyttämällä tavalla (HE 78/2016 vp, s. 14). Samoin sen on katsottu vähentävän kuntien velvollisuuksia näiden henkilöiden osalta (HaVM 12/2016 vp, s. 4). Säännöksen käytännön soveltamisen haasteena on Digi- ja väestötietovirastossa ollut kuitenkin usein se, että varsinkin Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten oleskeluoikeuden ja asumisen muutoksista ei saada ajantasaista tietoa. Pykälässä säädettyä menettelyä ei voida aloittaa, ellei virastolla ole tietoa siitä, että henkilön asumisessa tai oleskelussa on ylipäättään tapahtunut jokin muutos. Jos tieto saadaan, menettely on huomattavan pitkäkestoinen ja virastolle asetettu selvittämismuuttamisvelvollisuus ennen henkilön merkitsemistä vailla kotikuntaa olevaksi voi pidentää sitä entisestään. Siten väestötietojärjestelmään sisältyvät tiedot korjaantuvat 9 a §:n mukaisessa menettelyssä hyvin hitaasti. Digi- ja väestötietovirasto on soveltanut sanottua menettelyä ensimmäisen kerran keväällä 2020, jolloin kotikunta poistettiin noin 10 000 henkilöltä. Henkilömäärän suuruutta selittää se, että kotikuntamerkintä poistettiin tällöin myös niiltä henkilöiltä, jotka oli merkitty tietymättömiksi oleviksi jo ennen vuotta 2017.

Kotikuntalain esitöiden mukaan Digi- ja väestötietoviraston tekemä henkilön kotikuntaa, asuinpaikkaa, tilapäistä asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskeva väestötietojärjestelmän merkintä ei sinänsä ole muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös vaan toteava hallintotoimi, joka toteutuu rekisterimerkinnän tekemisellä (HE 104/1993 vp, s. 28). Tämä lähtökohta koskee kuitenkin vain sellaisia tilanteita, joissa väestötietojärjestelmän merkintä voidaan tehdä muuttavan henkilön itsensä tekemän ilmoituksen mukaisesti. Sen sijaan silloin, jos merkintä poikkeaa asianomaisen henkilön ilmoittamasta tai jos merkintää ei lisäselvityspyynnön jälkeenkään ole voitu tehdä henkilön pyynnön mukaisesti, Digi- ja väestötietoviraston on tehtävä merkinnästä kotikuntalain 11 §:n nojalla kirjallinen hallintopäätös. Hallintopäätös on tehtävä myös silloin, jos merkintä on tehty muulta kuin muuttajalta tai hänen perheenjäseneltään saatujen tietojen perusteella. Digi- ja väestötietoviraston on tehtävä hallintopäätös ilman aiheutonta viivytystä ja ilmoitettava asianomaiselle henkilölle ratkaisusta ja mahdollisuudesta hakea siihen oikaisua. Oikaisuvaatimus käsitellään hallintolain mukaisesti, ja oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voi hakea muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaisesti.

Koska hallintopäätöksen tekemistä koskevassa kotikuntalain 11 §:ssä ei mainita edunvalvojalta tai edunvalvontavaltuutetulta saatua tietoa, sanottu säännös edellyttäisi sanamuotonsa mukaan Digi- ja väestötietoviraston tekemään hallintopäätöksen myös edunvalvojien ja edunvalvontavaltuutettujen ilmoittamista muutoista, vaikka muuttoilmoitus hyväksyttäisiin sellaisenaan. Käytännössä virasto tulkitsee lakia siten, että se käsittelee edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun tekemiä muuttoilmoituksia siten kuin päämies tai valtuuttaja olisi itse tehnyt ilmoituksen. Virasto tekee siis muuttoilmoituksen johdosta hallintopäätöksen vain, jos väestötietojärjestelmään talletetut tiedot poikkeavat ilmoitetusta. Usein edunvalvojat ilmoittavat muuttoilmoituksen yhteydessä päämiehensä postiosoitteeksi joko yleisen edunvalvontatoimiston osoitteen tai yksityisen edunvalvojan oman osoitteen. Siten Digi- ja väestötietoviraston tekemää hallintopäätöstä ei toimiteta muuttavalle päämiehelle vaan muuttoilmoituksen tehneelle edunvalvojalle. Tiedossa ei ole tapauksia, joissa päämies olisi hakenut oikaisua edunvalvojan tekemän muuttoilmoituksen johdosta annettuun Digi- ja väestötietoviraston päätökseen. Siltä osin kuin edunvalvojien tekemiin muuttoilmoituksiin perustuviin päätöksiin on haettu oikaisua, hakijana ovat olleet edunvalvojat itse. Tällöin on useimmiten ollut kyse siitä, että

## LUONNOS

edunvalvoja on ollut eri mieltä viraston kanssa päämiehen kotikunnan määräytymisestä tai edunvalvoja on tarkoittanut ilmoituksellaan jotakin muuta kuin mitä väestötietojärjestelmään on ilmoituksen perusteella merkitty. Näin ollen laissa säädetty velvollisuus hallintopäätöksen tekemiseen ei ole useinkaan käytännössä toiminut päämiehen oikeusturvan takeena muuttoilmoituksen oikeellisuudesta.

Muilta osin väestötietojärjestelmään tehdyn kotikuntaa, asuinpaikkaa, tilapäistä asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevan virheellisen rekisterimerkinnän korjaamiseen sovelletaan VTJ-lain säännöksiä virheen korjaamisesta. Väestötietojärjestelmän tiedoissa olevia virheitä voidaan korjata joko Digi- ja väestötietoviraston omasta aloitteesta tai rekisteröidyn pyynnöstä. Virheen korjaamista koskevaan päätökseen voi vaatia oikaisua ja oikaisuvaatimuksesta annetusta päätöksestä valittaa.

Kotikuntalaissa ei aseteta mitään ikärajaa muuttoilmoituksen tekemiselle. Siksi laissa säädetään, että Digi- ja väestötietoviraston on varattava lapsen huoltajille tilaisuus antaa määräajassa selvitys alle 15-vuotiaan lapsen tekemän muuttoilmoituksen johdosta. Lisäksi viraston on tarvittaessa varattava huoltajille tilaisuus antaa määräajassa selvitys muuttoilmoituksesta, jonka on tehnyt 15–17-vuotias henkilö tai alle 18-vuotiaan henkilön puolesta hänen mukanaan muuttava perheenjäsenensä. Lain esitöiden mukaan kyseinen säännös on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, joissa virastolla on syytä epäillä, ettei lapsen tosiasiallinen asuminen vastaa tehtyä muuttoilmoitusta (HE 78/2016, s. 24). Käytännössä kyseinen säännös tulee usein sovellettavaksi tilanteissa, joissa lapsen huoltajat ovat eronneet, heillä on erilaiset näkemykset lapsen tosiasiallisesta asuinpaikasta ja he käyttävät muuttoilmoitusta välineenä sen selvittämiseksi, kumman vanhemman luona lapsen tulisi asua. Tällaisten asioiden selvittäminen ei kuitenkaan kuulu Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin.

### 2.8 Digi- ja väestötietoviraston tiedonsaantioikeudet

Kotikuntalain 8 §:ssä säädetään, että rakennusten omistajat ja näiden edustajat sekä huoneistojen omistajat ja haltijat ovat velvollisia antamaan tarvittaessa Digi- ja väestötietovirastolle hallussaan olevia tietoja rakennuksessa tai huoneistossa asuvista tai asuneista henkilöistä. Sama tiedonantovelvollisuus koskee myös valtion ja kuntien viranomaisia. Tiedonantovelvollisuus koskee vain sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeellisia henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisessä, tilapäisen asuinpaikan merkitsemisessä sekä väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen tarkistamisessa. Tämä tiedonsaantikanava on toissijainen muuttavan henkilön ilmoitusvelvollisuuteen nähden (HE 104/1993 vp, s. 28). Säännöksessä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus koskee kuitenkin myös sellaisia tilanteita, joissa väestötietojärjestelmään merkittyjen henkilöiden asumistietojen oikeellisuutta on tarpeen tarkistaa laajemminkin kuin vain tietyn yksittäisen henkilön osalta (HE 67/2004 vp, s. 20).

Jos muuttava henkilö laiminlyö kotikuntalaissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tai velvollisuuden antaa lisätietoja, Digi- ja väestötietoviraston on velvoitettava hänet määräajassa täyttämään velvollisuutensa. Viraston on myös velvoitettava henkilö määräajassa täydentämään jo tehtyä ilmoitusta, jos väestötietojärjestelmään ei ole ilmoituksen perusteella voitu tehdä kotikuntaa, asuinpaikkaa tai tilapäistä asuinpaikkaa koskevaa merkintää. Viraston on samalla ilmoitettava, että laiminlyönti ei estä merkinnän tekemistä tai asian ratkaisemista. Velvoite voidaan erityisestä syystä jättää antamatta. Tällainen syy on esimerkiksi se, ettei virastolla ole tiedossa osoitetta, johon kyseiselle henkilölle voidaan lähettää tiedoksiantoja (HE 104/1993 vp, s. 30). Lisäksi virasto voi oikean kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä, tilapäisen asuinpaikan merkitsemistä tai väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen tarkistamista varten velvoittaa rakennuksen omistajan tai tämän edustajan taikka huoneiston omistajan tai haltijan antamaan määräajassa tietoja rakennuksessa tai huoneis-

## LUONNOS

tossa asuvista tai asuneista. Jos tätä velvoitetta ei ole noudatettu, virasto voi asettaa viimeksi mainituille tahoille uuden velvoitteen ja sen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Toistaiseksi viraston ei ole koskaan tarvinnut asettaa tällaista uhkasakkoa.

Kotikuntalain 8 § ei sisällä mainintaa siitä, että valtion ja kuntien viranomaisilla olisi velvollisuus antaa tietoja Digi- ja väestötietovirastolle salassapitosäännösten estämättä. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun laki (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) ei tälläkään hetkellä rajoita henkilön osoite- ja muiden yhteystietojen luovuttamista viranomaiselta toiselle. Lain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja asuinpaikasta, jos henkilö on pyytänyt näiden tietojen salassapitoa. Lain 29 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voi kuitenkin antaa toiselle viranomaiselle tiedon myös sellaisista osoite- tai muista yhteystiedosta, jotka edellä mainitun lainkohdan mukaan ovat salassa pidettäviä. Laki siis sallii viranomaisten antavan tietoa toiselle viranomaiselle henkilön kotikunnasta ja asuinpaikasta silloinkin, kun henkilö on pyytänyt tietojen salassapitoa. Mitä tulee ulkomaisten kansalaisten oleskeluoikeutta Suomessa koskeviin tietoihin, pakolaisia sekä oleskeluluvan tai turvapaikan hakijoita koskevat asiakirjat ovat lain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan nojalla salassa pidettäviä ainoastaan silloin, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi tällaisen henkilön tai hänen läheistensä turvallisuutta. Kuitenkin viranomaiset voivat 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan antaa toisille viranomaisille tiedon myös salassa pidettävistä asiakirjoista, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Digi- ja väestötietoviraston tiedonsaantioikeuksista ja muiden tahojen tietojen ilmoittamisvelvollisuudesta kaikkia väestötietojärjestelmän tietoja koskien säädetään VJT-lain 3 luvussa. VTJ-lain 23 §:n mukaan Digi- ja väestötietovirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä muilta viranomaisilta VTJ-lain 13–17 §:ssä tarkoitettuja tarpeellisia ja kyseisten viranomaisten toimialaa koskevia tietoja väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa, tietojen oikeellisuuden varmistamista ja muuta käsittelyä varten. Lain 13 §:ssä tarkoitettuja tietoja ovat muun muassa henkilön kotikuntaa, asuinpaikkaa ja tilapäistä asuinpaikkaa koskevat tiedot. Esimerkiksi kotikuntamerkinneen poistamisen kannalta merkityksellisiä voivat olla ulkomaalaisen henkilön oleskeluoikeutta koskevat tiedot. Ne voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään 17 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla. Lain 23 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tiedonantovelvollisia viranomaisia ovat esimerkiksi tuomioistuimet, sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköt ja ammattihenkilöt, kunnan viranomaiset, ulkomaalaishallinnon viranomaiset, Verohallinto ja Kansaneläkelaitos. Pykälän 2 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirastolla ei kuitenkaan ole oikeutta saada pykälässä tarkoitettuja tietoja, jos niitä hallussaan pitävä viranomainen on saanut ne sellaisen kansainvälisen tietojenvaihtoa koskevan sopimuksen perusteella, joka estää tietojen käytön väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa ja muuta käsittelyä varten.

VTJ-lain 25 §:n mukaan lain 23 §:ssä tarkoitetuilla viranomaisilla sekä 24 §:ssä tarkoitetuilla henkilöillä, yrityksillä ja yhteisöillä on velvollisuus ilmoittaa tiedot Digi- ja väestötietovirastolle välittömästi sen jälkeen, kun tiedoissa on todettu lisäys-, muutos- tai korjaustarve taikka virasto on esittänyt lisätieto- tai selvityspyynnön. Tiedot on ilmoitettava henkilön, kiinteistön, rakennuksen tai huoneiston yksilöinti- ja tunnistetietoineen. Lain 26 §:n mukaan väestötietojärjestelmään talletettavat tiedot on ilmoitettava rekisterinpitäjälle kirjallisesti, teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti taikka muulla tarkoitukseen soveltuvalla luotettavalla ja turvallisella tavalla. VTJ-laissa säädetyn tiedonsaantioikeuden ja sitä täydentävän ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on osaltaan tukea väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen ajantasaisuuden ja luotettavuuden korkean tason ylläpitämistä ja säilyttämistä (HE 89/2008 vp, s. 90). Lain 27 §:n mukaan se, jonka velvollisuutena on

## LUONNOS

ilmoittaa tietoja väestötietojärjestelmään tallettamista varten, vastaa Digi- ja väestötietovirastolle ilmoittamiensa tietojen luotettavuudesta ja niiden pysymisestä ajan tasalla.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) 22 §:n nojalla viranomaisilla on oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoja toisille viranomaisille teknisen rajapinnan avulla, jos kyseessä on säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen sähköinen tietojen luovuttaminen ja vastaanottavalla viranomaisella on laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Väestötietojärjestelmän ja esimerkiksi Maahanmuuttoviraston asiankäsitelyjärjestelmän välillä on jo käytössä tällainen tiedonsiirtoliittymä. Liittymä koskee myös Ahvenanmaan valtionvirastoa.

Edellä kuvatut kotikuntalain, VTJ-lain ja julkisuuslain säännökset antavat Digi- ja väestötietovirastolle sinänsä kattavat oikeudet saada toisilta viranomaisilta tietoja henkilöiden kotikunnan ja asuinpaikan määrittämistä sekä väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen tarkastamista varten. Kotikuntalain 8 § on kuitenkin pitkälti päällekkäinen VTJ-lain 3 luvussa olevalle sääntelylle. Toisaalta kotikuntalain ja VTJ-lain sääntelyssä on eroja: Kotikuntalain säännökset eivät kata salassa pidettävien tietojen luovuttamista. VTJ-lain säännökset puolestaan sisältävät asuinhuoneistojen omistajilta tai haltijoilta saatavat tiedot vain huoneistoista, eivät niiden asukkaista. VTJ-lain sääntely ei myöskään sisällä mahdollisuutta määrätä uhkasakko rakennusten tai huoneistojen omistajille tai haltijoille niitä koskevan tiedonantovelvoitteen tehostamiseksi. Ei voida pitää perusteltuna, että Digi- ja väestötietoviraston tiedonsaantioikeudesta ja sitä vastaavasta muiden viranomaisten ja yksityisten tahojen tietojen ilmoittamisvelvollisuudesta on toisistaan poikkeavaa sääntelyä kahdessa eri laissa. Myös sääntelyn sisällössä on tarkennustarpeita: VTJ-lain 23 §:ssä ei ole mainittu esimerkiksi hyvinvointialueita, ja Digi- ja väestötietovirasto ei ole nykyisten säännösten nojalla aina saanut toisilta viranomaisilta kotikunnan ja asuinpaikan määrittämiseksi tarvitsemiaan tietoja esimerkiksi henkilöiden Suomessa saaduista tuloista tai laitoksissa oleskelusta.

### 3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kehittää ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä koskevia säännöksiä siten, että ne olisivat nykyistä selkeämmät ja että Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston väestötietojärjestelmään tallentamat tiedot henkilön kotikunnasta ja asuinpaikasta olisivat mahdollisimman ajantasaisia ja paikkansapitäviä, jotta muut viranomaiset voivat omassa ratkaisutoiminnassaan luottaa niihin. Tarkoituksena on, että kotikunnan ja asuinpaikan määräytyminen vastaisi nykyistä paremmin henkilön tosiasiallista asumista. Tähän liittyen esityksellä pyrittäisiin lisäämään muuttoilmoitusten tekemistä aina, kun henkilö muuttaa asuinpaikkaa Suomen sisällä tai muuttaa ulkomaille.

Lisäksi esityksen tavoitteena on selkeyttää ulkomailta Suomeen muuttavien ulkomaiden kansalaisten kotikunnan määräytymistä. Tarkoituksena on varmistaa, että kotikunnan voivat saada vain maassa asianmukaisesti oleskelevat henkilöt, joiden kohdalla täyttyvät vakinaisen maahanmuuton ja asumisen edellytykset. Tarkoituksena on myös selkeyttää tilanteita, joissa Suomeen ulkomailta muuttaneet ja täällä kotikunnan saaneet henkilöt eivät enää täytä kotikunnan saamiselle laissa asetettuja edellytyksiä esimerkiksi oleskeluluvan päättymisen tai maasta pois muuttamisen vuoksi. Tältä osin tavoitteena on varmistaa, että Suomessa ilman asianmukaista perustetta oleskelevalta tai Suomesta pois muuttaneilta henkilöiltä poistettaisiin väestötietojärjestelmään tehty kotikuntamerkintä eikä heillä olisi kotikunnan mukanaan tuomia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka on tarkoitettu vain Suomessa sääntöjenmukaisesti ja vakinaisesti oleskeleville henkilöille.



## LUONNOS

Esityksen tavoitteena on myös uudistaa voimassa olevan kotikuntalain sääntely vastaamaan muussa lainsäädännössä ja yhteiskunnassa voimassa olevan lain säätämisen jälkeen tapahtuneita muutoksia sekä lain nykyistä soveltamiskäytäntöä. Tähän liittyen tarkoituksena kehittää kotikunnan ja asuinpaikan väestötietojärjestelmään merkitsemistä sekä jo tehtyjen merkintöjen muuttamista koskevia säännöksiä niin, että menettely olisi sekä ihmisten että viranomaisten kannalta mahdollisimman yksinkertaista, sujuvaa ja tarkoituksenmukaista. Toisaalta menettelyssä huolehdittaisiin oikeusturva-vaatimusten toteutumisesta kaikissa tilanteissa.

### 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

#### 4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kotikuntalaki, joka korvaisi voimassa olevan kotikuntalain. Uuden lain säätäminen on nykyisen lain muuttamista selkeämpi ratkaisu, koska lakiin tulisi paljon muutoksia ja uusi laki antaa mahdollisuuden tarkistaa myös lain rakennetta.

Uuden kotikuntalain sääntely vastaisi peruslähdekohdiltaan ja keskeiseltä sisällöltään voimassa olevaa lakia ja sen soveltamiskäytäntöä. Esityksellä ei siten muutettaisi kotikuntasääntelyn perusteita: Jokaisella Suomessa asuvalla henkilöllä voisi jatkossakin olla vain yksi väestötietojärjestelmään merkitty kotikunta ja asuinpaikka, ulkomailla vakinaisesti asuvilla Suomen kansalaisilla olisi kotikunnan sijasta väestökirjanpitokunta, ja ulkomaiden kansalaisten osalta kotikunnan saaminen edellyttäisi laillista ja tosiasiallista oleskelua Suomessa sekä aikomusta asua Suomessa vakinaisesti. Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto tekisivät jatkossakin ihmisten kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevat väestötietojärjestelmän merkinnät lähtökohtaisesti muuttavien henkilöiden tekemien muuttoilmoitusten ja heidän tosiasiallisen asumisensa perusteella. Jos henkilöllä on käytössään useita asuntoja, hänen asuinpaikkansa ja kotikuntansa määräytyisivät sen asunnon mukaan, johon hänellä on kiintein yhteys. Seuraavassa on kuvattu niitä lakiehdotuksen kohtia, joiden osalta kotikuntasääntelyn sisältö muuttuisi nykytilaan verrattuna.

Vaikka uuden lain tarkoituksena olisi nykyistä lakia vastaavasti nimenomaan ihmisten kotikunnan määrittäminen, lakiin otettaisiin nimenomaiset säännökset myös ihmisten väestötietojärjestelmään merkittävän asuinpaikan määräytymisestä. Tämä olisi perusteltua, koska asuinpaikka toimii käytännössä perustana henkilön kotikunnan määrittämiselle eikä asiasta ole säännöksiä VTJ-laissa. Uuteen lakiin otettaisiin myös nykyistä soveltamiskäytäntöä vastaava säännös, jonka mukaan henkilön asuinpaikaksi väestötietojärjestelmään voidaan merkitä vain rakennus, jossa on väestötietojärjestelmän mukaan asuinhuoneisto tai asuinhuone. Tällä säännöksellä pyrittäisiin selkeyttämään nykyistä oikeustilaa, yhtenäistämään viranomaiskäytäntöjä ja estämään se, että kotikuntalakia tulkittaisiin esimerkiksi alueidenkäyttölain (132/1999), rakentamislain (751/2023) tai kuntien kaava- ja rakennusjärjestyspäätösten vastaisesti. Vapaa-ajan asunto tai muu vakituiseen asuinkäyttöön kelpaamaton rakennus voisi kuitenkin jatkossakin olla perustana sille, että kyseisen rakennuksen sijaintikunta merkitään väestötietojärjestelmässä henkilön kotikunnaksi. Uuden lain asuinpaikkasäännökset koskisivat vain sitä, miten ihmisten väestötietojärjestelmään merkittävä asuinpaikka määräytyy, eikä niillä olisi välitöntä vaikutusta siihen, miten muiden hallinnonalojen lainsäädännössä määriteltäisiin ihmisten asumista tai asuinpaikkaa.

Uudessa laissa luovuttaisiin mahdollisuudesta ja velvollisuudesta ilmoittaa väestötietojärjestelmään henkilön tilapäinen asuinpaikka, koska se on johtanut vakinaisten ja tilapäisten asuinpaikkojen eron hämärtymiseen ja ihmisten tosiasiallisen asumisen kanssa ristiriitaisiin väestötietojärjestelmän mer-

## LUONNOS

kintöihin. Jatkossa väestötietojärjestelmään voisi ilmoittaa merkittäväksi tilapäisen asuinpaikan sijaan määräaikaisen asuinpaikan. Määräaikainen asuinpaikka voitaisiin merkitä vain tilanteessa, jossa henkilö muuttaa toiseen kuntaan enintään vuoden ajaksi ja hän ilmoittaa nimenomaisesti haluavansa säilyttää aiemman kotikuntansa. Tällä tavoin varmistettaisiin, ettei henkilö tahtomattaan menetä aiempaan kotikuntaansa perustuvia keskeisiä oikeuksia, etuuksia tai palveluita vain lyhytaikaisesta toisessa kunnassa asumisesta johtuen. Muutoin ihmisten kotikunta muuttuisi aina muuttoilmoitusta vastaavasti. Tilapäisesti toisessa kunnassa oleskelevat ihmiset voisivat kuitenkin edelleen säilyttää lähtökunnan kotikuntanaan kotikunnan määräytymistä koskevien yleisten sääntöjen rajoissa eli jos henkilöllä on lähtökunnassa käytössään asunto ja kiintein yhteys sinne. Vakituisen ja määräaikaisen asuinpaikan ohella myös henkilön ilmoittama muun asunnon postiosoite voitaisiin jatkossakin merkitä väestötietojärjestelmään henkilön muihin tietoihin.

Ulkomaisten kansalaisten edellytyksistä saada kotikunta Suomessa säädettäisiin nykyistä selkeämmin. Edellytykset kotikunnan saamiselle säilyisivät muuten pääosin ennallaan, mutta ulkomaalaiset eivät enää jatkossa voisi saada kotikuntaa pelkästään sillä perusteella, että heidän perheenjäsenellään on kotikunta Suomessa. Tämä edellytys ei ole linjassa muiden kotikunnan saamisperusteiden kanssa. Lisäksi se on ongelmallinen erityisesti väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuuden ja kotikunnan menettämistilanteiden näkökulmasta. Pääsääntöisesti perheenjäsenet olisivat jatkossakin oikeutettuja saamaan kotikunnan jollain muulla laissa säädetyllä perusteella, mutta kotikunnan saaminen voisi kestää jonkin verran nykyistä kauemmin. Tilapäisen oleskeluluvan saaneiden henkilöiden oikeus kotikunnan saamiseen säilyisi pääsääntöisesti ennallaan. Laissa olevaa esimerkkiluetteloa heiltä edellytetystä vakinaista asumistarkoitusta osoittavista seikoista kuitenkin muutettaisiin hieman: Vähintään yhden vuoden kestävä pääasiallinen työ tai opiskelu riittäisi osoittamaan henkilön vakinaista asumistarkoitusta, kun kyseinen vaatimus on tällä hetkellä kaksi vuotta. Henkilön Suomessa asuvan perheenjäsenen, jolla on Suomessa kotikunta, katsottaisiin osoittavan henkilön vakinaista asumistarkoitusta. Sen sijaan pelkästään henkilön suomalainen syntyperä ei riittäisi jatkossa osoittamaan hänen aikovan asua Suomessa vakinaisesti. Nämä muutokset yksinkertaistaisivat hieman nyky sääntelyä mutta eivät aiheuttaisi merkittäviä muutoksia nykykäytäntöön.

Uuteen kotikuntalakiin otettaisiin nimenomaiset säännökset siitä, miten Suomeen muuttaneille ulkomaalaisille väestötietojärjestelmään tehdyt kotikuntamerkinnot voidaan poistaa, jos he eivät enää täytä kotikunnan saamiselle laissa säädettyjä edellytyksiä. Nykyisessä laissa ei ole tätä koskevia säännöksiä. Uuden lain mukaan Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto voi poistaa ulkomaisten kansalaisten kotikuntamerkinnot, jos virasto on saanut muulta kuin henkilöltä itseltään luotettavana pidettävän tiedon siitä, että hän ei enää täytä kotikunnan saamisen edellytyksiä. Useimmiten kotikuntamerkinnot poistaminen tulisi todennäköisesti sovellettavaksi kolmansien maiden kansalaisten kohdalla ja silloin, kun henkilö on muuttanut pois Suomesta tai hänellä olevan oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt. Kotikuntamerkinnot poistamista ei voitaisi tehdä tilanteissa, joissa oleskeluluvan päättymistä koskeva viranomaisen päätös ei ole vielä lainvoimainen tai jos henkilöllä on vireillä uusi hakemus oleskeluluvan saamiseksi. Jos kotikuntamerkinnot poistaminen perustuisi muulta kuin henkilöltä itseltään saatuun tietoon tai henkilö vastustaisi kotikunnan poistamista, Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston olisi tehtävä merkinnän poistamisesta kirjallinen hallintopäätös. Päätöksestä olisi ilmoitettava asianomaiselle henkilölle ja hän voisi hakea siihen muutosta. Säännökset kotikunnan menettämisestä ja kotikuntamerkinnot poistamisesta koskisivat ensisijaisesti Digi- ja väestötietovirastoa ja Ahvenanmaan valtionvirastoa. Kotikuntamerkinnot poistamisen laajuus ja sitä koskeva tarkempi menettely jäisi niiden harkintaan. Muut viranomaiset voisivat arvioida henkilön kotikuntaa ja sen menettämistä myöntämiinsä etuuksiin ja palveluihin liittyvän päätöksenteon yhteydessä.

**LUONNOS**

Uuteen kotikuntalakiin kirjattaisiin nykyisen lain soveltamiskäytäntöä vastaavasti, että kansainvälisten järjestöjen työntekijöillä ja heidän perheenjäsenillään olisi halutessaan oikeus saada kotikunta, jos he ovat EU:n jäsenmaiden taikka Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalaisia ja he täyttävät kotikunnan saamisen edellytykset. Kotikunnan voisivat siis saada sellaiset valtioiden välisten kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä, jotka erikseen hakevat sitä Digi- ja väestötietovirastolta tai Ahvenanmaan valtionvirastolta ja jotka ovat rekisteröineet oleskeluoikeutensa Suomessa tai joille on myönnetty perheenjäsenen oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Tällainen sääntely olisi linjassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön ja EU:n kansalaisten vapaan liikkumis- ja oleskeluoikeuden kanssa. Lisäksi sama mahdollisuus annettaisiin vastaavin edellytyksin henkilöille, jotka työllistyvät Suomessa vieraan valtion diplomaattiseen edustustoon tai sellaiseen rinnastettavaan muuhun edustustoon tai lähetetyn konsulin virastoon Suomessa sekä heidän perheenjäsenilleen.

Velvollisuus muuttoilmoituksen tekemiseen säilyisi pääsääntöisesti ennallaan. Muuttoilmoitus olisi jatkossakin tehtävä lähtökohtaisesti aina, kun henkilö muuttaa kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa taikka muuttaa pois Suomesta. Toisin kuin voimassa olevassa laissa, muuttoilmoitus olisi tehtävä myös niissä tilanteissa, joissa muutto on luonteeltaan tilapäinen, siis myös tapauksissa joissa asuminen uudessa paikassa kestää enintään kolme kuukautta. Tämä vastaisi lain perussäännöstä, jonka mukaan henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän tosiasiallisesti asuu. Uuden lain mukaan muuttoilmoituksen voisivat tehdä jatkossakin tehdä muuttavan henkilön puolesta hänen mukana muuttavat perheenjäsenensä ja hänen edunvalvojansa tai edunvalvontavaltuutettunsa, mutta asiasta säädettäisiin nimenomaisesti laissa. Jos muuttaja ei itse kykene muuttoilmoituksen tekemiseen, ilmoituksen voisi uuden lain mukaan tehdä hänen lähiomaisensa, hänestä tosiasiallisesti huolehtiva henkilö ja sellainen laitos- tai avohuollon toimintayksikkö, jossa hän asuu. Sen selvittäminen, onko muuttoilmoituksen tekijällä oikeus ilmoituksen tekemiseen, jäisi Digi- ja väestötietoviraston tehtäväksi. Viraston ei tarvitsisi tehdä muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä tilanteissa, joissa muuttoilmoituksen on tehnyt mukana muuttava perheenjäsen tai muuttajan edunvalvoja tai edunvalvontavaltuutettu ja se hyväksytään ilmoituksen mukaisena. Oikeusturvasyistä hallintopäätös tulisi kuitenkin jatkossakin tehdä silloin, kun muuttoilmoituksen tekee muuttajan lähiomainen, hänestä pääasiallisesti huolehtiva henkilö tai laitos- tai avohuollon toimintayksikkö.

Muuttoilmoituksen tekotapaa koskevia säännöksiä tarkennettaisiin uudessa kotikuntalaisissa. Uuden lain mukaan muuttoilmoituksen voisi edelleen tehdä täyttämällä sitä koskevan paperisen lomakkeen taikka sähköisen viestinnän eli muuttoilmoitus.fi-sivuston kautta. Digi- ja väestötietovirastolle ja Ahvenanmaan valtionvirastolle säädettäisiin kuitenkin toimivalta päättää tarkemmin ilmoitustavasta: virastot voisivat esimerkiksi ottaa muuttoilmoituksia poikkeuksellisesti vastaan puhelimitse tai kieltää sähköpostiviestillä tehdyt muuttoilmoitukset identiteettivarkauksien estämiseksi. Myös muuttoilmoitusten käsittelyä koskevia säännöksiä tarkennettaisiin uudessa laissa. Väestötietojärjestelmään tehtyjä henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevia merkintöjä voitaisiin jatkossa muuttaa suoraan muuttoilmoituksen perusteella, jos ilmoitus koskee muuttoa Suomen sisällä eikä muutos edellytä lisäselvitysten tekemistä. Nykyisen lain mukaan tämä on mahdollista vain kunnan sisäisten muuttojen kohdalla. Väestötietojärjestelmään merkittävää muuttopäivää koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että jos Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto saa tiedon muutosta muulta kuin muuttoilmoituksen tekemiseen oikeutetulta taholta, muuttopäiväksi katsotaan ilmoituksen saapumispäivä virastolle. Nykyisen lain mukaan muuttopäiväksi katsotaan tällaisissa tilanteissa päivä, jolloin asia merkitään väestötietojärjestelmään. Muutoksen myötä väestötietojärjestelmään merkittävä muuttopäivä ei myöhentyisi virastojen sisäisen käsittelyajan vuoksi. Säännöstä alaikäisten henkilöiden huoltajien kuulemisesta muuttotilanteissa muutettaisiin siten, että jos muuttoilmoituksen on tehnyt alle 18-vuotiaan henkilön puolesta hänen mukana muuttava perheenjäsenensä,

**LUONNOS**

Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston on kuultava hänen huoltajiaan vain, jos siihen on olemassa erityinen syy. Tarkoituksena on estää tarpeettomia kuulemismenettelyjä.

Uuteen kotikuntalakiin ei otettaisi erillisiä säännöksiä viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, vaan asiassa noudatettaisiin jatkossa VTJ-laissa olevia yleisiä, kaikkia väestötietojärjestelmään merkittäviä tietoja koskevia säännöksiä. VTJ-laissa olevia säännöksiä olisi kuitenkin muutamilta osin tarkennettava: Digi- ja väestötietovirastolle ja Ahvenanmaan valtionvirastolle väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen kannalta tarpeellisia tietoja antavien viranomaisten luetteloon lisättäisiin hyvinvointialueet, poliisiviranomaiset, puolustusvoimat sekä Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Näillä viranomaisilla voi olla esimerkiksi ihmisten kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevien merkintöjen tekemiseksi tai ylläpitämiseksi tarvittavia tietoja. Kyseiseen lainkohtaan lisättäisiin tarkennus, jonka mukaan virastojen tiedonsaantioikeus koskee myös sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen sisällön ja oikeellisuuden selvittämiseksi. Lisäksi VTJ-lakiin lisättäisiin nykyisessä kotikuntalaissa olevat säännökset, joiden mukaan rakennusten ja huoneistojen omistajien ja haltijoiden on annettava Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle tarvittaessa tietoja huoneistossa asuvista tai asuneista henkilöistä. VTJ-lain maininnat väestötietojärjestelmään talletettavista tilapäisistä asuinpaikoista muutettaisiin viittauksiksi uuden kotikuntalain mukaisiin määräaikaisiin asuinpaikkoihin. Väestötietojärjestelmässä jo olevat tilapäistä asuinpaikkaa koskevat merkinnät poistuvat automaattisesti viimeistään vuoden kuluttua niiden tekemisestä. Jos henkilöllä olisi kuitenkin väestötietojärjestelmässä sellainen tilapäistä asuinpaikkaa koskeva merkintä, jonka päättymispäivämäärä on asetettu yli vuoden päähän tai jolle ei ole asetettu lainkaan päättymispäivämäärää, Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto muuttaisi tällaisen merkinnän päättymään viimeistään 31.8.2025 ja ilmoittaisi asiasta asianomaiselle henkilölle ja tarvittaessa kuulisi häntä ennen muutoksen tekemistä.

Ulkomaiden kansalaisten kotikunnan menettäminen tulisi ottaa huomioon myös verotusmenettelylaissa. Lain 5 §:ään lisättäisiin maininta siitä, että jos henkilön kotikuntaa koskeva merkintä poistetaan väestötietojärjestelmästä, hänen kotikuntanaan pidetään verotuksessa sitä kuntaa, joka on viimeksi ollut hänen kotikuntansa. Sen sijaan varsinainen verovelvollisuus ei ole riippuvainen henkilön kotikunnasta tai sen puuttumisesta.

Perusopetuslain 4 §:n sanamuotoa ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että oikeus perusopetukseen säilyisi jatkossakin myös niillä lapsilla, joilla ei ole kunnassa väestötietojärjestelmään merkittävää asuinpaikkaa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useita sellaisia lakeja, joissa on viitattu voimassa olevaan kotikuntalakiin. Tältä osin kyse olisi lähinnä teknisistä muutoksista, joilla nämä viittaukset muutetaan kohdistumaan uuteen kotikuntalakiin. Muutoksia tehtäisiin vain eri hallinnonalojen keskeisimpiin lakeihin sekä tapauksissa, joissa laissa on viitattu nykyisen kotikuntalain tiettyihin pykäliin. Muilta osin lakien muuttaminen olisi tarpeetonta, sillä uuden kotikuntalain mukaan sitä sovelletaan automaattisesti kaikkiin lakiviittauksiin, joissa on mainittu voimassa oleva kotikuntalaki.

## LUONNOS

### 4.2 Pääasialliset vaikutukset

#### 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

##### 4.2.1.1 Kotitalouksien asema

Esityksellä ei olisi kotitalouksiin tai eri väestöryhmiin välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Kotikuntalaissa säädetään muuttoilmoitusten tekemisestä, ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan tai väestökirjanpitokunnan määräytymisestä sekä niitä koskevien merkintöjen tekemisestä väestötietojärjestelmään. Näillä toimenpiteillä ei ole ihmisille suoria taloudellisia vaikutuksia. Koska henkilön kotikunta ja asuinpaikka on muussa lainsäädännössä säädetty joko osittain tai kokonaan ratkaisevaksi tekijäksi monien oikeuksien ja velvollisuuksien määräytymisen kannalta sekä erilaisten etuuksien tai palveluiden saamiseksi, esityksellä voi kuitenkin olla tämän muun lainsäädännön kautta välillisiä taloudellisia vaikutuksia ihmisten ja kotitalouksien asemaan. Seuraavassa on kuvattu näistä vaikutuksista keskeisimpiä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta esityksen sisältämät ehdotukset muuttoilmoitusten tekemisestä ja ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä tarkoittaisivat sitä, että nykyistä useamman ihmisen kotikunta ja asuinpaikka vaihtuisivat myös sellaisissa tilanteissa, joissa asuminen toisessa paikassa kestää vain suhteellisen lyhyen aikaa. Mahdollisuus säilyttää aiempi kotikunta enintään vuoden kestävässä toisessa kunnassa asumisessa jättäisi kuitenkin ihmisten omaan harkintaan, minkä kunnan tai hyvinvointialueen alueelta he haluaisivat tänä aikana saada sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunsa. Lisäksi terveydenhuoltolaki ja sosiaalihuoltolaki antavat tietyin edellytyksin ihmisille oikeuden valita hoitopaikkansa toiselta hyvinvointialueelta kuin mikä on heidän väestötietojärjestelmään merkityn kotikuntansa mukainen hyvinvointialue. Näin ollen ihmisillä säilyy sangen laaja mahdollisuus haluamansa hoitopaikan valintaan. Periaatteessa väestötietojärjestelmään merkityn asuinpaikan ja kotikunnan vaihtuminen voi vaikuttaa siihen matkaan, jonka henkilö joutuu kulkemaan päästäkseen lähimpään häntä palvelemaan sosiaali- tai terveyshuollon toimintayksikköön. Tällaiset tilanteet ovat kuitenkin hyvin vaihtelevia eikä ihmisten kotikunnalla tai asuinpaikalla ole kuin osittainen vaikutus heidän hoitopaikkaansa. Siksi tällaisten matkakustannusten suuruudesta ei ole mahdollista esittää edes suuntaa-antavaa arvioita. Sen sijaan merkityksellisempi vaikutus olisi uuteen kotikuntalakiin ehdotetuilla säännöksillä siitä, milloin ulkomaiden kansalainen voi saada ja menettää Suomessa olevan kotikunnan. Ilman kotikuntaa olevilla ulkomaalaisilla ei ole oikeutta esimerkiksi kiireettömiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, jolloin heidän on pääsääntöisesti hankittava ne yksityisiltä palveluntuottajilta. Tältä osin asiaa kuvataan tarkemmin jaksossa 4.2.2.2.

Toimeentulotukeen voivat olla oikeutettuja kaikki Suomessa oleskelevat henkilöt kotikunnasta riippumatta. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntää se kunta, jonka alueella hakija vakinaisesti oleskelee. Niin sanottujen asumisperusteisten etuuksien osalta, joita ovat esimerkiksi kansaneläke, lapsilisä, vammaisetuudet, äitiysavustus, sairaus- ja vanhempainpäivärahat ja lääkekorvaukset sekä yleinen ja eläkkeensaajan asumistuki, ratkaisevaa on joko Suomessa työskentely tai Suomessa asuminen. Henkilön Suomessa asumista arvioidaan ottaen huomioon kotikuntalaissa säädetyt edellytykset, joiden täyttymisen Kansaneläkelaitos arvioi itsenäisesti. Muiden kuin asumisperusteisten etuuksien saamisen edellytyksenä on henkilön vakinainen asuminen Suomessa. Sitäkin Kansaneläkelaitos arvioi itsenäisesti kotikuntalain perusteella ottaen huomioon myös väestötietojärjestelmään tehdyt kotikuntamerkinnot. Koska näiden etuuksien saaminen tai määrä ei riipu siitä, missä Suomen kunnassa tai asuinpaikassa ihminen asuu, henkilön kotikunnalla tai asuinpaikalla ei ole edes välillistä vaikutusta niihin. Jos henkilön ei kuitenkaan katsota lainkaan asuvan Suomessa,

## LUONNOS

hän ei voisi saada näitä etuuksia. Esityksellä ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa niitä lähtökohtia, joilla ihmisten Suomessa asumista yleisesti arvioidaan. Lähinnä esityksellä voisi olla vaikutusta vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluihin, joiden osalta väestötietojärjestelmään tehty kotikuntamerkintä on suoraan Kansaneläkelaitoksen etuusratkaisuun vaikuttava seikka. Tältä osin uuteen kotikuntalakiin ehdotetuilla säännöksillä kotikunnan saamisesta ja menettämisestä voisi olla vaikutusta kyseisen etuuden saamiseen. Asiaa kuvataan tarkemmin jaksossa 4.2.2.2.

Esityksen verotukseen liittyvät vaikutukset arvioidaan hyvin vähäisiksi. Henkilön kotikunta on samalla se kunta, jolle hän on velvollinen maksamaan kunnallisveroa. Verotusmenettelystä annetun lain 5 §:n mukaisesti kunnallisvero maksettaisiin jatkossakin sille kunnalle, jossa henkilöllä on verovuotta edeltäneen vuoden lopussa kotikuntalaisia tarkoitettu asuinpaikka. Samalla tavoin määräytyy se seurakunta, jolle henkilö on velvollinen maksamaan kirkollisveronsa, sekä toimivaltainen hallinto-oikeus verotukseen liittyvissä muutoksenhakuasioissa. Kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä koskevat säännökset säilyisivät esityksen mukaisesti pääosin ennallaan: henkilö voisi jatkossakin säilyttää aiemman kotikuntansa ja asuinpaikkansa esimerkiksi sillä perusteella, että hänellä säilyy siihen perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta kiintein yhteys tai hänen asumisensa toisessa kunnassa kestää enintään vuoden. Jos henkilön kotikunta ja asuinpaikka vaihtuisi, hänellä vuoden lopussa oleva kotikunta määrittäisi nykytilaa vastaavasti sen kunnan ja seurakunnan, jolle hän maksaisi kunnallis- ja kirkollisveronsa, sekä toimivaltaisen hallinto-oikeuden. Sinänsä voidaan pitää perusteltuna, että veron saava kunta ja seurakunta vastaisivat näissäkin tapauksissa henkilön tosiasiallisen asuinpaikan mukaista kuntaa. Itse verovelvollisuuteen henkilön kotikunnalla tai asuinpaikalla ei olisi jatkossakaan merkitystä.

Verotusmenettelystä annetun lain säännöksiä vailla kotikuntaa olevien, Suomeen muuttaneiden ja Suomesta muuttaneiden henkilöiden kotikunnan määrittämisestä ei esityksen mukaan muutettaisi. Suomeen saapuva työntekijä voi saada Verohallinnolta henkilötunnuksen veronumeroa varten, vaikka hänellä ei olekaan kotikuntaa Suomessa. Tällöin hän on velvollinen maksamaan kunnallisveronsa sille kunnalle, johon hän on Suomeen tultuaan ensin asettunut. Tältä osin oikeustila ei siis muuttuisi. Verotusmenettelystä annettuun lakiin lisättäisiin kuitenkin tarkentava säännös kotikunnan menettämiseen liittyviä tilanteita varten. Tämän säännöksen mukaan sellaisten henkilöiden, joiden kotikuntamerkintä poistetaan väestötietojärjestelmästä, kotikuntana pidetään verotuksessa sitä kuntaa, joka on viimeksi ollut hänen kotikuntansa. Voidaan olettaa, että useimmat kotikunnan Suomessa menettävät henkilöt poistuvat maasta tai eivät maahan jäädessään saa veronalaisia tuloja. Jos heillä kuitenkin olisi tällaisia olisi, kunnallisveron saava kunta olisi henkilön viimeinen kotikunta.

Työntekoon ja työllisyyteen liittyviä vaikutuksia kuvataan kootusti jaksossa 4.2.3.2.

### 4.2.1.2 *Julkishallinto*

Esityksen valtiontaloudelliset vaikutukset jäisivät vähäisiksi. Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto vastaavat muuttoilmoitusten vastaanottamisesta ja niistä seuraavien merkintöjen tekemisestä väestötietojärjestelmään. Näitä tehtäviä koskevat menettelyt säilyisivät pääosin ennallaan. Osa esitykseen sisältyvistä ehdotuksista kuitenkin kasvattaisi virastojen työmäärää nykytilaan nähden, osa voisi vähentää sitä. Varsinkin kotikuntamerkintöjen poistaminen ulkomaiden kansalaisilta, jotka eivät enää täytä kotikunnan saamista koskevia edellytyksiä, lisäisi virastojen työtä. Kotikuntamerkintöjen poistamisen laajuus ja sitä koskeva tarkempi menettely jäisivät kuitenkin virastojen harkintaan, ja tarkoitus olisi hyödyntää viranomaisten tietojärjestelmien välistä automatisoitua tietojenvaihtoa mahdollisimman laajasti. Lisäksi etenkin ehdotukset, jotka koskevat muuttoilmoitusten tekemistä myös lyhytkestoisessa toisessa paikassa asumisessa sekä tilapäisistä asuinpaikkamerkinnoista luopumista, yksinkertaistaisivat muuttoilmoitusprosessia ja vähentäisivät virastoille

## LUONNOS

ihmisten asuinpaikkojen jälkikäteisestä selvittelystä ja korjauksista nykyisin aiheutuvaa työtä. Toisaalta tilapäisten asuinpaikkamerkintöjen korvaaminen määräaikaisilla asuinpaikoilla edellyttäisi muutoksia väestötietojärjestelmään, muuttoilmoituslomakkeisiin ja niitä koskevaan ohjeistukseen sekä voisi vaatia sellaisten ihmisten kuulemista, joille on merkitty väestötietojärjestelmään tilapäinen asuinpaikka ilman merkinnän päättymispäivämäärää tai päättymispäivämäärä on asetettu yli vuoden päähän. Tämä lisäisi virastojen työtä muutosvaiheessa ja edellyttäisi myös tietojärjestelmämuutoksia. Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin arvioida, että esitys ei kokonaisuudessaan vaikuttaisi merkittävästi virastojen kokonaistyömäärään ja siten niiden tarvitsemiin taloudellisiin resursseihin.

Myös yleisemmällä tasolla esityksen taloudelliset vaikutukset valtioon, kuntiin ja hyvinvointialueisiin arvioidaan vähäisiksi. Vaikutukset kuitenkin vaihtelisivat kunnasta tai hyvinvointialueesta riippuen. Mitä pienemmästä kunnasta tai hyvinvointialueesta olisi kysymys, sitä suurempi merkitys yksittäisten ihmisten asumisella ja siinä tapahtuvilla muutoksilla voi olla niiden talouteen. Ihmisten kotikunta vaikuttaa kuntien saaman valtionosuusrahoituksen ja hyvinvointialueiden saaman valtion rahoituksen määräytymiseen. Valtionosuuksien perusteena käytettävä kunnan väestömäärä ja yksilöiden verovelvollisuus sekä hyvinvointialueiden rahoituksen yhtenä perusteena oleva hyvinvointialueiden asukasmäärä määräytyvät kunkin vuoden viimeisen päivän kotikunnan mukaisesti. Velvollisuus muuttoilmoitusten tekemiseen myös lyhytkestoisessa toisessa kunnassa asumisessa voisi lisätä väestötietojärjestelmän merkintöihin kohdistuvia muutoksia ja siten myös kasvattaa kunnan ja hyvinvointialueiden asukkaiden ja verovelvollisten määrissä vuosittain tapahtuvia vaihteluita. Esityksessä ehdotettu mahdollisuus aiemman kotikunnan säilyttämiseen kuitenkin vähentäisi kotikunnan vaihtumista, mikä puolestaan vähentäisi kuntien ja hyvinvointialueiden asukasmäärissä tapahtuvia muutoksia. Valtion näkökulmasta kyse olisi ainoastaan rahoituksen jakautumisesta kuntien valtionosuusjärjestelmän ja hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän sisällä. Pienimmätkin hyvinvointialueet ovat väestömäärältään ja maantieteelliseltä alueeltaan niin suuria, ettei väestötietojärjestelmään merkittävien muutosten lisääntymisellä liene merkittävää vaikutusta niiden saaman valtion rahoituksen määrään. Joidenkin väestömäärältään ja alueeltaan pienimpien kuntien kohdalla asukasmäärän muutoksilla voi kuitenkin olla jonkinasteista vaikutusta tällaisten kuntien saamiin valtionosuuksiin ja verotuloihin. Tällaisia valtionosuusrahoituksen muutoksia voidaan kuitenkin pitää perusteluina, koska ne perustuvat ihmisten tosiasialiseen asumiseen tietyn kunnan alueella ja vastaavat siten kunnan velvollisuutta järjestää palveluja kyseisille henkilöille. Mahdollisuus säilyttää aiempi kotikunta enintään vuoden kestävässä toisessa kunnassa asumisessa vastaisi pääosin voimassa olevaa lakia eikä se siten muuttaisi nykytilaa esimerkiksi valtionosuuksien määräytymisen osalta. Ehdotukset ulkomaiden kansalaisten kotikunnan menettämisestä ja kotikuntamerkintöjen poistamisesta voisivat vähentää kuntien ja hyvinvointialueiden saamia valtionosuuksia tai valtion rahoitusta etenkin niillä alueilla, joilla asuu enemmän ulkomaalaistaustasta väestöä. Koska kotikuntamerkintöjen poistaminen koskisi valtaosin maasta jo poistuneista ihmisistä, rahoituksen vähentäminen olisi linjassa näistä ihmisistä kunnille tai hyvinvointialueille aiheutuvien kustannusten kanssa.

Esitys ei vaikuttaisi kuntien tai hyvinvointialueiden väliseen kustannustenjakoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan uudistuksen yhteydessä lainsäädäntöä muutettiin siten, että henkilön saamia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskeva kustannusvastuu on aina hänen kotikuntaansa vastaavalla hyvinvointialueella. Aiemmin henkilön vanhalla kotikunnalla säilyi velvollisuus korvata palveluista aiheutuvat kustannukset uudelle kotikunnalle. Muihin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvät kuntien väliset kustannusvastuut määräytyisivät jatkossakin asianomaisen erityislainsäädännön mukaisesti. Kahden tai useamman kunnan tai hyvinvointialueen

## LUONNOS

keskenään eriävät näkemykset henkilön kotikunnasta ja siihen perustuvasta vastuusta järjestää palveluita tai korvata palveluista aiheutuneita kustannuksia voitaisiin viime kädessä saattaa hallinto-riita-asiana hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Kotikunnan menettäminen ja kotikuntamerkin­nän poistaminen ulkomaisten kansalaisilta, jotka eivät täytä kotikunnan saamisen edellytyksiä, johtaisi siihen, että tällaiset henkilöt eivät enää olisi oikeutettuja esimerkiksi kiireettömiin sosiaalihuollon palveluihin eivätkä useisiin Kansaneläkelaitoksen myöntämiin etuuksiin. Tämä vähentäisi näiden palvelujen tuottamisesta ja etuuksista myöntämisestä aiheutuvia julkisia menoja. Pääosin kyse olisi kuntien, hyvinvointialueiden ja Kansaneläkelaitoksen menoista. Koska kotikunnan menettävien ja Suomeen silti asumaan jäävien henkilöiden määrä arvioidaan vuosittain hyvin pieneksi, tästä aiheutuva menovähennys olisi näiden menojen kokonaisuuteen nähden vain marginaalinen. Lisäksi on huomattava, että monien etuuksien myöntäminen kotikunnan menettäville henkilöille lakkaa muutenkin esimerkiksi sen vuoksi, että henkilö ei oleskelulupansa päättymisen ja maastamuuton jälkeen enää täytä muita etuuden saamiselle sitä koskevassa lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä. Jonkin verran suurempi merkitys voisi olla niillä Suomeen muuttavilla henkilöillä, jotka eivät enää jatkossa olisi oikeutettuja saamaan kotikuntaa pelkästään perheenjäsenensä kotikunnan perusteella nykyisen kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla. Heidän vuosittainen määränsä olisi kuitenkin suhteellisen pieni ja heillä olisi joka tapauksessa oikeus kotikuntaan ja sen nojalla myönnettäviin etuuksiin ja palveluihin heti oleskeluluvan tai oleskelukortin saatuaan. Siten näille henkilöille myönnettävistä etuuksista tai palveluista aiheutuva menovähennys olisi vain hetkellinen ja vähäinen.

Lisäksi esitys vähentäisi viranomaisten ja Kansaneläkelaitoksen työmäärää parantaessaan väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta. Siten esimerkiksi valtion ja kuntien viranomaisilla, hyvinvointialueilla ja Kansaneläkelaitoksella ei olisi enää yhtä suurta tarvetta selvittää kunkin etuutta hakevan tai saavan henkilön asumistilannetta erikseen. Tämä vähentäisi viranomaisten työtä ja henkilön asuinpaikan selvittämiseen tarvittavia taloudellisia resursseja. Vähennys olisi viranomaisten kokonaistyömäärään nähden kuitenkin hyvin pieni.

### 4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

#### 4.2.2.1 Perus- ja ihmisoikeudet

Esityksen ei arvioida heikentävän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomen kansalaisten tai Suomessa asuvien ulkomaisten kansalaisten osalta. Useat keskeiset oikeudet, etuudet, palvelut ja velvollisuudet ovat riippuvaisia henkilöllä olevasta kotikunnasta. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkitykselliset oikeudet, kuten oikeus välttämättömään toimeentuloon, kiireellisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, perusopetukseen ja työhön sekä oikeusturva, on kuitenkin niitä koskevassa lainsäädännössä säädetty joko kokonaan riippumattomiksi henkilöllä olevasta kotikunnasta tai niiden saaminen on sidottu henkilöllä olevaan voimassa olevaan oleskelulupaan tai hänen tosiasialliseen asumiseensa Suomessa, jotka on myös kotikunnan saamisen edellytyksiä. Näin ollen kotikuntasääntelyllä ei ole vaikutusta näiden oikeuksien toteutumiseen.

Euroopan parlamentin vaaleissa ovat vaalilain mukaan äänioikeutettuja ja vaalikelpoisia kaikki Suomen kansalaiset sekä sellaiset muut EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset, joilla on kotikunta Suomessa. Sama koskee EU:n tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevia tai heidän perheenjäseniään, jos he asuvat Suomessa ja heidän tietonsa on talletettu väestötietojärjestelmään. Myös äänioikeus kunta- ja aluevaaleissa sekä äänestys­oikeus kunnallisissa ja hyvinvointialueen kansanäänestyksissä on sidottu kotikuntaan. Kuntalain ja hyvinvointialuelain mukaan äänioikeus ja



## LUONNOS

vaalikelpoisuus on Suomen, muun EU:n jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisilla, joiden kotikunta kyseinen kunta on 51. päivänä ennen vaalipäivää. Äänioikeus ja vaalikelpoisuus on myös muulla ulkomaalaisella, jos hänellä on sanottuna ajankohtana ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan. Lisäksi äänioikeus EU:n tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevalla ja hänen perheenjäsenellään, jolla on asuinpaikka kyseisessä kunnassa väestötietojärjestelmän tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää ja jonka tiedot on talletettu väestötietojärjestelmään tai joka on kirjallisesti ilmoittanut Digi- ja väestötietovirastolle viimeistään 52. päivänä ennen vaalipäivää haluavansa käyttää äänioikeuttaan kuntavaaleissa tai ei ole kirjallisesti peruuttanut aikaisempaa ilmoitustaan. Koska Suomen kansalaisilla olisi uudenkin kotikuntalain mukaan aina joko kotikunta tai väestökirjanpitokunta, äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden menettäminen tulisivat heidän kohdallaan kyseeseen vain silloin, jos he menettävät Suomen kansalaisuuden, kunta- ja aluevaalien osalta myös muuttaessaan vakinaisesti ulkomaille asumaan. Muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisilta edellytettäisiin jatkossakin ulkomaalaislain mukaista oleskeluoikeuden rekisteröintiä ennen kotikunnan saamista. Koska ulkomaalaiset eivät enää voisi saada kotikuntaa suoraan heidän perheenjäsenellään olevan kotikunnan perusteella, Suomeen muuttavat EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset ja kolmansien maiden kansalaiset joutuisivat jatkossa odottamaan oleskeluoikeutensa rekisteröintiä tai oleskeluluvan myöntämistä ennen kuin he voivat saada kotikunnan ja sitä kautta myös äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden Euroopan parlamentin vaaleissa, kunta- ja aluevaaleissa sekä kunnallisissa ja hyvinvointialueen kansanäänestyksissä. Digi- ja väestötietovirastolla ei ole tietoa siitä, kuinka moni ulkomaalainen saa vuosittain kotikunnan pelkästään perheenjäsenensä kotikunnan perusteella. Siten ei ole tietoa siitä, miten suurta ulkomaalaisten ryhmää tämä äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden lykkäytyminen käytännössä koskisi. Esityksessä ehdotettu kotikunnan menettäminen tarkoittaisi samalla myös äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden menettämistä edellä mainituissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Tällaisilla henkilöillä ei oleskeluoikeuden rekisteröinnin peruuttamisen tai raukeamisen taikka oleskeluluvan päättymisen vuoksi ole enää myöskään oleskeluoikeutta Suomessa ja voidaan olettaa, että he pääsääntöisesti poistuvat maasta.

Kotikunnan saamista ja määräytymistä koskevat säännökset säilyisivät uudessa laissa pääsääntöisesti ennallaan. Siltä osin kuin sääntely muuttuisi nykyisestä, kyse olisi Suomen kansalaisten osalta lähinnä ajallisesta muutoksesta eli siitä, milloin henkilön kotikunta vaihtuisi muuton seurauksena. Koska perusoikeudet on taattava jokaisen Suomen kunnan asukkaalle, kotikunnan vaihtuminen ei vaikuta perusoikeuksien toteutumiseen. Ulkomaiden kansalaisten osalta ehdotetuissa muutoksissa olisi kyse ennen kaikkea siitä, milloin hän voisi saada tai menettää Suomessa olevan kotikunnan. Koska perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliset oikeudet on taattu kaikille Suomessa oleskeleville pääsääntöisesti riippumatta siitä, onko heillä kotikuntaa vai ei, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ei edellä mainittuja vaalioikeuksia lukuun ottamatta ole merkitystä, saako ulkomaalainen Suomessa kotikuntaa tai menettääkö hän sen.

### 4.2.2.2 Suomessa vakinaisesti asuvat ihmiset

#### Muutot Suomen sisällä

Muuttoilmoitusten tekemistä ja ihmisten asuinpaikan ja kotikunnan määräytymistä koskeva sääntely säilyisi uudessa kotikuntalaissa pääosin nykyisellään. Siltä osin kuin säännösten sisältö muuttuisi, kyse olisi lähinnä nykyisen lain soveltamiskäytäntöjen kirjaamisesta lakiin. Uusi laki sisältäisi kuitenkin eräitä tosiasiallisia muutoksia nykyiseen oikeustilaan nähden. Vuonna 2022 Suomessa tehtiin Tilastokeskuksen mukaan yhteensä 574 982 kuntien sisäistä ja 295 710 kuntien välistä muuttoa.

## LUONNOS

Uudessa laissa täsmennettäisiin, että jatkossa muuttoilmoitus olisi tehtävä pääsääntöisesti aina, kun henkilön asuinpaikka vaihtuu. Laki ei enää mahdollistaisi ilmoituksen jättämistä tekemättä tilanteissa, joissa asuminen toisessa paikassa kestää enintään kolme kuukautta. Muuttoilmoituksen voisi jatkossa jättää tekemättä vain tilanteissa, joissa ei ole kyse varsinaisesta muutosta, kuten asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamisesta, merillä olosta laivaväkeen kuuluvana tai rangaistuslaitoksessa oleskelusta taikka kun henkilöllä on käytössään useampia asuntoja ja hän pitää asuinpaikkanaan aiempaa asuntoaan, johon hänellä säilyy kiinteämpi yhteys kuin muihin asuntoihinsa. Edellä mainituissa tilanteissa ei tälläkään hetkellä edellytetä muuttoilmoituksen tekemistä eivätkä ne muuta henkilön asuinpaikkaa tai kotikuntaa, joten oikeustila säilyisi näiltä osin ennallaan. Esimerkiksi muutto useaksikaan kuukaudeksi vakinaisesta asunnosta vapaa-ajan asunnolle ei edellytä muuttoilmoituksen tekemistä. Muissa tilanteissa ihmisten olisi tehtävä muuttoilmoitus ja heidän väestötietojärjestelmään merkitty asuinpaikkansa muuttuisi ilmoitusta vastaavasti.

Asuinpaikan muuttuminen tarkoittaisi pääsääntöisesti myös ihmisen kotikunnan vaihtumista, jos uusi asuinpaikka sijaitsisi toisen kunnan alueella. Laissa kuitenkin säilyisi mahdollisuus aiemman kotikunnan säilyttämiseen tilanteissa, joissa kyse on enintään vuoden kestävästä toisessa paikassa asumisesta ja henkilö ilmoittaa muuttoilmoituksessa haluavansa säilyttää tänä aikana aiemman kotikuntansa. Tältä osin laissa käytettäisiin jatkossa termiä määräaikainen asuinpaikka tilapäisen asuinpaikan sijaan. Näin ollen esimerkiksi enintään vuoden mittaisen työ- tai opiskelusuhteen vuoksi toiseen kuntaan muuttava henkilö voisi jatkossakin halutessaan säilyttää aiemman kotikuntansa. Ehdotettu sääntely vastaisi pääosin voimassa olevaa lakia. Uudessa laissa ei kuitenkaan erikseen edellytettäisi, että muuton syynä on oltava työ, opiskelu, sairaus tai muu niihin rinnastettava syy. Lisäksi henkilön olisi jatkossa määräaikaista asuinpaikkaa koskevan muuttoilmoituksen yhteydessä ilmoitettava, haluaako hän säilyttää vanhan kotikuntansa. Näiltäkin osin muutokset nykytilaan nähden tapahtuisivat lähinnä lain sanamuodoissa, sillä Digi- ja väestötietovirasto ei tälläkään hetkellä erikseen tutki muuttajan ilmoittaman muuton syytä ja muuttoilmoituksessa on nytkin ilmoitettava, onko kyse tilapäisestä vai vakinaisesta muutosta ja muuttuuko henkilön kotikunta vai ei. Koska alle vuoden ajaksi toiseen kuntaan muuttava henkilö joutuisi muuttoilmoituksen yhteydessä ilmoittamaan, haluaako hän säilyttää aiemman kotikuntansa, hänen tulisi samalla ratkaista, haluaako hän tänä aikana saada esimerkiksi kunnalliset peruspalvelut edelleen vanhasta kotikunnastaan vai uuden asuinpaikan mukaisesta kunnasta. Säilyttämällä aiemman kotikuntansa hän voisi jatkaa esimerkiksi kesken olevaa palvelu- tai hoitosuhdetta aiempaan kotikuntaansa tai hyvinvointialueeseensa sinä aikana, kun hän asuu toisessa kunnassa tai hyvinvointialueella. Tältä osin on tosin huomattava, että terveydenhuoltolaissa ja sosiaalihuoltolaissa on annettu ihmisille mahdollisuus valita käyttämänsä hoitopaikka tietyin edellytyksin kotikunnasta riippumatta. Säilyttämällä aiemman kotikuntansa henkilö voisi säilyttää myös luottamustehtävänsä alkuperäisessä kunnassa tai hyvinvointialueella. Toisaalta ehdotettu sääntely voi johtaa joissain tapauksissa siihen, että henkilö ilmoittaa vakinaisen muuton vain alle vuoden mittaisena säilyttääkseen esimerkiksi lähtökuntansa palvelut tai luottamustoimen. Tätä ei kuitenkaan voida pitää yleisenä toimintatapana, ja sitä voidaan pyrkiä vähentämään esimerkiksi muuttoilmoitusten tekemiseen liittyvällä ohjeistuksella. Jos henkilö haluaisi myöhemmin muuttaa kotikuntaansa, se edellyttäisi uuden muuttoilmoituksen tekemistä, kuten tälläkin hetkellä.

Jos henkilö ilmoittaisi haluavansa säilyttää aiemman kotikuntansa, hänen uusi asuinpaikkansa merkittäisiin väestötietojärjestelmään määräaikaiseksi asuinpaikaksi, joka olisi voimassa muuttoilmoituksen tietojen mukaisesti enintään vuoden. Tämän jälkeen määräaikaista asuinpaikkaa koskeva merkintä poistuisi väestötietojärjestelmästä. Jos henkilö jatkaisi asumista uudessa paikassa tätä kauemmin, hänen olisi tehtävä uusi muuttoilmoitus. Merkinnän määräaikaisuus ei sekään muuttaisi valitsevaa oikeustilaa, sillä Digi- ja väestötietovirasto tulkitsee nykyistään lakia siten, että tilapäinen

## LUONNOS

asuinpaikkamerkintä on voimassa enintään vuoden ajan. Virasto hyväksyy nykyisessä soveltamiskäytännössään henkilön ilmoittaman tilapäisen asuinpaikan vain tilanteissa, joissa henkilön asuminen toisessa kunnassa kestää enintään vuoden ja hänen käyttöönsä jää lähtökunnassa oleva asunto. Tähän soveltamiskäytäntöön nähden uusi laki hieman laajentaisi mahdollisuutta aiemman kotikunnan säilyttämiseen, sillä se ei edellyttäisi lähtökuntaan jäävää asuntoa.

Tilapäisen asuinpaikan ilmoittaminen ja merkitseminen väestötietojärjestelmään on ollut tähän saakka suhteellisen vähäistä. Vuoden 2022 alussa 43 651 ihmistä oli ilmoittanut itselleen tilapäisen asuinpaikan. Tämä on vain noin 0,8 prosenttia kaikista väestötietojärjestelmään merkityistä henkilöistä. Tästä joukosta 8 887 henkilöä asui ulkomailla, ja tilapäinen asuminen oli kestänyt yli vuoden 27 868 henkilöllä. Voidaan siis arvioida, että ainakin osalla näistä ihmisistä tilapäinen asuminen on muuttunut vakinaiseksi mutta he eivät ole ilmoittaneet siitä Digi- ja väestötietovirastolle lain edellyttämällä tavalla, jotta heidän tilapäinen asuinpaikkansa olisi voitu vaihtaa vakinaiseksi.

Koska uusi laki mahdollistaisi määräaikaisen asuinpaikan merkitsemisen väestötietojärjestelmään, tilapäisen asuinpaikan ilmoittamisesta ja merkitsemisestä luopumisella on vain vähäinen vaikutus Suomessa asuviin ihmisiin. Lisäksi tilapäisen asuinpaikan ilmoittamisesta ja väestötietojärjestelmään merkitsemisestä luopuminen selkeyttäisi kotikuntasäätelyä nykyisestä. Tilapäisen asuinpaikan ilmoittaneet eivät välttämättä enää myöhemmin muista, että kyseessä on ollut tilapäinen osoite, jolloin heidän kotikuntamerkintänsä ei vastaa todellisuutta. Esityksellä mahdollistettaisiin aiemman kotikunnan säilyttäminen enintään vuoden kestävässä toisessa kunnassa asumisessa myös niissä tilanteissa, joissa henkilölle ei jää sinne käytettävissä olevaa asuntoa. Muutoin esityksellä olisi vaikutusta lähinnä sellaisiin enintään kolmeksi kuukaudeksi toiseen kuntaan muuttaviin henkilöihin, joille ei jää lähtökuntaan käytettävissä olevaa asuntoa. Heidän olisi jatkossa tehtävä muutostaan muuttoilmoitus ja heidän asuinpaikkansa vaihtuisi ilmoituksen mukaisesti. Heillä olisi kuitenkin mahdollisuus säilyttää kotikuntansa ennallaan edellä mainitun säätelyn mukaisesti. Näin ollen muutto ei vaikuttaisi heidän oikeuksiinsa tai velvollisuuksiinsa, jotka ovat riippuvaisia heidän kotikunnastaan. Jos muuttajan käyttöön jäisi hänen aiempi asuntonsa ja hänellä säilyisi kiintein yhteys siihen, muuttoilmoitusta ei tarvitsisi tehdä riippumatta siitä, kuinka kauan oleskelu toisessa asunnossa kestää, vaan hänen asuinpaikkansa ja kotikuntansa säilyisivät ennallaan. Joka tapauksessa henkilö voisi ilmoittaa toisen asunnon merkittäväksi väestötietojärjestelmään postiosoitteena.

Luovuttaessa tilapäistä asuinpaikkaa koskevista merkinnöistä väestötietojärjestelmässä tällä hetkellä olevat tilapäiset asuinpaikkamerkinnät korvattaisiin määräaikaisilla asuinpaikoilla tai muilla osoitetiedoilla tai merkittäisiin päättyneiksi. Tällä toimenpiteellä ei olisi pääsääntöisesti vaikutusta ihmisten oikeusasemaan, koska väestötietojärjestelmään merkityllä tilapäisellä asuinpaikalla ei ole vaikutusta henkilön kotikuntaan. Jokaisella Suomen kansalaisella, jolla on väestötietojärjestelmään merkitty tilapäinen asuinpaikka, on myös järjestelmään merkitty kotikunta. Tilapäistä asuinpaikkaa koskevat merkinnät poistuvat pääosin automaattisesti väestötietojärjestelmästä viimeistään vuoden kuluessa niiden tekemisestä. Jos henkilölle on kuitenkin väestötietojärjestelmässä tehty sellainen tilapäistä asuinpaikkaa koskeva merkintä, jonka päättymispäivämäärä on asetettu yli vuoden päähän tai jolle ei ole asetettu lainkaan päättymispäivämäärää, Digi- ja väestötietoviraston olisi ilmoitettava merkinnän päättyneeksi muuttamisesta asianomaiselle henkilölle ja tarvittaessa ennen muutoksen tekemistä varattava hänelle tilaisuus antaa selvitys asumisestaan. Asianosaisen kuuleminen olisi perusteltua esimerkiksi tilanteissa, joissa hänen tilapäinen asumisensa on muuttunut vakinaiseksi. Tällöin hänen tilapäistä asuinpaikkaa koskeva merkintänsä tulisi lähtökohtaisesti muuttaa vakinaiseksi asuinpaikaksi.

## LUONNOS

Uuteen lakiin ehdotettu säännös, jonka mukaan väestötietojärjestelmään voidaan merkitä henkilön asuinpaikaksi vain rakennus, jossa on asuinhuoneisto tai asuinhuone, ei muuttaisi voimassa olevaa oikeustilaa. Pysyvään asuinkäyttöön kelpaamattomiin rakennuksiin ei merkitä asuinhuoneistoja tai asuinhuoneita. Digi- ja väestötietovirasto on tulkinnut nykyistäkin lakia tällä tavoin ja tuomioistuimet ovat pääsääntöisesti vahvistaneet tämän tulkintakäytännön. Vaikka vapaa-ajan asuntoa tai muuta pysyvään asuinkäyttöön kelpaamatonta rakennusta ei voitaisi merkitä henkilön asuinpaikaksi väestötietojärjestelmään, se voisi jatkossakin toimia perustana sille, että rakennuksen sijaintikunta merkitään henkilön kotikunnaksi. Muussa kuin vakituiseen asumiseen soveltuvassa rakennuksessa asuvien henkilöiden oikeusasema ei siis muuttuisi nykyisestä. Tällaiset henkilöt olisivat jatkossakin oikeutettuja esimerkiksi sosiaali- ja terveystietojen saamiseen sekä koulupaikkaan asuinkunnassaan joko kotikuntamerkin tai tosiasiallisen asumisensa nojalla. Lisäksi henkilön käytössä oleva, pysyvään asuinkäyttöön soveltumaton rakennus voitaisiin jatkossakin merkitä väestötietojärjestelmään henkilön ilmoittamaksi postiosoitteeksi. Väestötietojärjestelmään oli 28.4.2023 merkitty kaikkiaan 42 133 henkilöä vailla vakinaista asuntoa oleviksi. Osa tästä joukosta on pysyvään asuinkäyttöön soveltumattomissa rakennuksissa asuvia, osa todella asunnottomia henkilöitä.

Yritykset tarkastavat esimerkiksi puhelinliittymää tai luottoa myöntäessään asiakkaan luottotiedot ja samassa yhteydessä myös asiakkaan osoitetiedot väestötietojärjestelmästä. Usein yritykset eivät myönnä liittymää tai luottoa henkilöille, joilla ei ole vakinaista osoitetta. Lisäksi tällaiset henkilöt luokitellaan kuntien asukastilastoissa asunnottomiksi, jolloin esimerkiksi pelastustoimen tai asunnottomien tilanteen korjaamiseksi suunniteltavat toimenpiteet saatetaan joutua perustamaan osin virheellisiin lukumäärätietoihin. Väestötietojärjestelmään merkityn vakinaisen osoitteen puuttumisesta voi siis aiheutua ihmisille useita kielteisiä vaikutuksia, mutta ne johtuvat asumisesta pysyvään asuinkäyttöön kelpaamattomissa rakennuksissa ja viranomaisten nykyisestä, tuomioistuinten vahvistamasta lain soveltamiskäytännöstä. Esitys ei muuttaisi voimassa olevaa oikeustilaa näiltä osin.

### Muutot ulkomaille

Ulkomaille muuttavien Suomen kansalaisten kotikunta muuttuisi jatkossakin väestökirjanpitokunnaksi, kun henkilön ulkomaille asuminen kestää yli vuoden ajan. Vuonna 2022 kaikkiaan 9 154 Suomen kansalaista muutti Tilastokeskuksen mukaan Suomesta. Vuoden 2023 heinäkuun alussa väestötietojärjestelmässä oli väestökirjanpitokunta 281 505 henkilöllä. Väestökirjanpitokuntaa ei olisi mahdollista vaihtaa ulkomaille asumisen aikana, vaan se edellyttäisi muuttoa Suomeen, uutta kotikuntaa Suomessa ja tämän jälkeen paluuta ulkomaille. Näiltä osin oikeustila säilyisi ennallaan. Lisäksi Suomen kansalaiset voisivat edelleen säilyttää kotikunnan Suomessa, jos he voivat osoittaa elinolosuhteidensa perusteella kiinteämmän yhteyden Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa. Tältä osin kotikunnan säilyttämisen edellytyksiä kuitenkin hieman tiukennettaisiin nykyisestä. Lakiin myös kirjattaisiin aiemmin vain lain perusteluissa ollut säännös, jonka mukaan kotikunta muutettaisiin väestökirjanpitokunnaksi viimeistään siinä vaiheessa, kun ulkomaille asuminen kestänyt kolme vuotta. Näillä muutoksilla arvioidaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia. Muuttaessaan takaisin Suomeen Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunta muutetaan jälleen kotikunnaksi.

### Muuttoilmoituksen tekeminen

Uuden kotikuntalain säännökset siitä, mitkä tahot voivat tehdä muuttoilmoituksen muuttavan henkilön puolesta, lähinnä vain selkeyttäisivät nykyistä oikeustilaa. Myös tällä hetkellä muuttoilmoituksen voi tehdä toisen henkilön puolesta valtakirjalla muukin henkilö kuin muuttajan mukana muut-

## LUONNOS

tava perheenjäsen. Ehdotetuissa säännöksissä todettaisiin nimenomaisesti muuttoilmoituksen tekemiseen oikeutetut tahot, minkä lisäksi muuttoilmoituksen voisi jatkossakin tehdä valtakirjan nojalla hallintolain 12 §:n mukaisesti. Uudessa laissa oleva luettelo niistä mukana muuttavista perheenjäsenistä, jotka voivat tehdä muuttoilmoituksen muuttavan henkilön puolesta, vastaisi nykyisen lain perusteluja ja säännöksen soveltamiskäytäntöä. Edunvalvojien ja edunvalvontavaltuutettujen oikeus muuttoilmoituksen tekemiseen riippuisi heillä olevasta valtuutuksesta. Lisäksi uusi laki sallisi muuttoilmoituksen tekemisen muuttajan lähiomaiselle, muulle hänestä tosiasiallisesti huolehtivalle henkilölle sekä sellaiselle laitos- tai avohuollon toimintayksikölle, jossa hän asuu. Edellytyksenä olisi, että muuttaja ei itse kykene muuttoilmoituksen tekemiseen. Näiltä osin ehdotettu säännös helpottaisi muuttoilmoitusten tekemistä ja mahdollistaisi sen myös silloin, kun hallintolain edellyttämän valtakirjan tekeminen ei ole mahdollista sekä ilman edunvalvojan määräämiseen tai edunvalvontavaltuutuksen tekemiseen ryhtymistä. Sen selvittäminen, onko muuttoilmoituksen tekijällä oikeus ilmoituksen tekemiseen, jäisi Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston tehtäväksi. Jos niillä olisi syytä epäillä muuttoilmoituksen tekijän kelpoisuutta ilmoituksen tekemiseen, niiden olisi pyydettävä asiassa lisäselvitystä ennen asian ratkaisemista. Kun muuttoilmoituksen tekisi muuttajan lähiomainen, hänestä pääasiallisesti huolehtiva henkilö tai laitos- tai avohuollon toimintayksikkö, viraston olisi tehtävä asuinpaikan tai kotikunnan muuttumisesta muutoksenhakukelpoinen päätös. Tällä tavoin muuttajien oikeusturva ei vaarantuisi.

Myös muuttoilmoituksen tekotapaa koskeva sääntely säilyisi pääosin ennallaan. Jatkossakin muuttoilmoituksen voisi tehdä joko sähköisesti muuttoilmoitus.fi-sivuston kautta tai täyttämällä paperisen muuttoilmoituslomakkeen ja toimittamalla sen Digi- ja väestötietoviraston tai Postin toimipisteeseen. Myös puhelimitse tehdyt muuttoilmoitukset olisivat poikkeustapauksissa mahdollisia. Sen sijaan Digi- ja väestötietovirasto voisi jatkossa kieltäytyä vastaanottamassa esimerkiksi sähköpostitse tehtyjä muuttoilmoituksia tai sähköpostin liitetiedostona sille lähetettyjä paperisten muuttoilmoituslomakkeiden skannattuja versioita tai valokuvia. Tällä tavoin voitaisiin estää muuttoilmoitusten tekemiseen liittyviä väärinkäytöksiä, sillä sähköpostitse tapahtuvassa muuttoilmoituksen tekemisessä ei voida samalla tavoin varmistua tekijän henkilöllisyydestä kuin vahvaa tunnistautumista vaativassa muuttoilmoitus.fi-sivuston käytössä. Tällaisia rajoituksia ei voida pitää muuttoilmoitusten tekijöiden kannalta ongelmallisina, sillä heillä olisi edelleen käytössään kolme muuta muuttoilmoitusten tekotapaa, jotka ovat vähintään yhtä helppokäyttöisiä kuin sähköpostin välityksellä tehtävät ilmoitukset.

Muuttoilmoitusten käsittelyä Digi- ja väestötietovirastossa koskevat muutosehdotukset olisivat pääosin teknisiä eikä niillä olisi juurikaan vaikutusta muuttavien henkilöiden tai muiden muuttoilmoituksia tekevien asemaan. Ehdotus, jonka mukaan kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevia väestötietojärjestelmän merkintöjä voitaisiin jatkossa muuttaa selvissä tapauksissa suoraan muuttoilmoituksen perusteella kaikissa Suomen sisällä tapahtuvissa muutoissa, mahdollistaisi selvien muuttoilmoitusten käsittelyn automatisoinnin, kuten nykyisin on tehty selvien kuntien sisäisten muuttojen kohdalla.

Alaikäisten henkilöiden huoltajien kuulemista koskevat säännökset säilyisivät uudessa laissa pitkälti nykyistä vastaavina. Ainoana muutoksena olisivat tilanteet, joissa muuttoilmoituksen on tehnyt alle 18-vuotiaan henkilön puolesta hänen mukana muuttava perheenjäsenensä. Tällaisia ilmoituksia tehtiin vuonna 2022 yhteensä 106 735 kappaletta. Tällaisissa tapauksissa Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston olisi kuultava hänen huoltajiaan vain, jos siihen on olemassa erityinen syy, kun nykyisin mukaan huoltajia on kuultava tarvittaessa. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on korostaa sitä, että kyseistä säännöstä on määrä soveltaa vain sellaisissa tilanteissa, joissa virastolla on syytä epäillä, ettei lapsen tosiasiallinen asuminen vastaa tehtyä muuttoilmoitusta. Sen

## LUONNOS

sijaan huoltajien kuuleminen ei olisi tarpeen tilanteissa, joissa eronneet huoltajat käyttävät muuttoilmoitusta välineenä sen selvittämiseksi, kumman vanhemman luona lapsen tulisi asua. Tällaisten asioiden selvittäminen ei kuulu Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin.

### 4.2.2.3 Ulkomaiden kansalaisten kotikunta

#### Ulkomaiden kansalaisten kotikunnan saaminen

Esityksellä olisi vain suhteellisen vähäisiä vaikutuksia ulkomailta Suomeen muuttavien ulkomaiden kansalaisten oikeuteen saada kotikunta Suomessa. Kotikunnan saamiselle laissa säädetty edellytykset pysyisivät ennallaan, kun kyse on muiden Pohjoismaiden, EU:n, Liechtensteinin tai Sveitsin kansalaisista ja heidän perheenjäsenistään sekä jatkuvan tai pysyvän oleskeluluvan saaneiden kolmansien maiden kansalaisista. Muiden Pohjoismaiden kansalaisilta edellytettäisiin jatkossakin vain maahanmuuton ilmoittamista Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle sekä aikomusta asua Suomessa vakinaisesti. Muiden EU:n jäsenmaiden sekä Liechtensteinin ja Sveitsin kansalaisilta edellytettäisiin oleskelun rekisteröimistä ulkomaalaislain mukaisesti ja heidän perheenjäseniltään ulkomaalaislaissa tarkoitetun perheenjäsenen oleskelukortin hankkimista. Lisäksi kotikunnan voisivat saada nykyiseen tapaan ne kolmansien maiden kansalaiset, joilla on jatkuva tai pysyvä oleskelulupa tai siihen rinnastettava oleskeluoikeus, esimerkiksi Iso-Britannian erosopimuksen mukainen oleskeluoikeus.

Sen sijaan merkittävämpiä vaikutuksia olisi sillä muutoksella, että oikeutta kotikunnan saamiseen ei jatkossa olisi sellaisilla ulkomaalaisilla, joiden ainoa peruste kotikunnan saamiselle on nykyisen kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla heidän perheenjäsenellään jo oleva kotikunta Suomessa. Käytännössä kyse olisi lähinnä sellaisista Suomeen saapuvista EU:n jäsenmaiden tai kolmansien maiden kansalaisista, joiden oleskelulupaa tai oleskelukorttia koskeva hakemus on vasta vireillä tai joiden oleskeluoikeuden rekisteröintiä koskeva menettely on kesken. Vaikutuksia voisi olla myös sellaisiin ulkomaalaisiin, joiden oleskelu Suomessa perustuu kausityöoleskelulupaan tai muuhun sellaiseen oleskelulupaan, jonka perusteella ei voi saada kotikuntaa. Tällaiset henkilöt eivät jatkossa voisi saada kotikuntaa heti perheenjäsenensä kotikunnan perusteella, vaan heidän olisi odotettava itseään koskevien kotikunnan saamisedellytysten täyttymistä. Nämä henkilöt saisivat siis pääsääntöisesti jatkossakin kotikunnan mutta eri perusteella ja jonkin verran myöhemmin kuin tällä hetkellä.

Ei ole mahdollista esittää tarkkaa arviota siitä, kuinka moni Suomeen muuttava ulkomaalainen ei enää jatkossa voisi saada kotikuntaa välittömästi perheenjäsenensä kotikunnan perusteella. Digi- ja väestötietoviraston eri toimipaikkoihin tulee viikoittain kyselyjä henkilöiltä, jotka aikovat hakea kotikuntaa pelkästään perheenjäsenensä kotikunnan perusteella. Suhteutettuna Suomeen muuttavien ulkomaalaisten kokonaismäärään kyse ei kuitenkaan ole suuresta joukosta. Vuonna 2022 Suomeen muutti Tilastokeskuksen mukaan yhteensä 42 470 ja vuonna 2021 yhteensä 28 043 ulkomaiden kansalaista. Perhesideperusteisia ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia tuli vuonna 2022 vireille yhteensä 18 981 kappaletta. Kuitenkin vain noin 7 000 kappaletta näistä hakemuksista on pantu vireille Suomessa. EU:n kansalaisten perheenjäsenten oleskelukorttihakemuksia tuli vuonna 2022 vireille 756 kappaletta ja perheenjäsenten pysyviä oleskelukorttihakemuksia 232 kappaletta. Pääsääntöisesti ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee, ja myös odotettava lupahakemuksen ratkaisua ulkomailla. Oleskelulupaa voi kuitenkin hakea vasta henkilön Suomeen saapumisen jälkeen, jos kyse on EU:n kansalaisen perheenjäsenestä, Suomessa asuvan suomalaisen perheenkokoajan perheenjäsenestä tai hänen alaikäisestä naimattomasta lapsestaan, tietyin edellytyksin Suomessa asuvasta perheenkokoajan avio- tai

## LUONNOS

avopuolisoista taikka EU:n vapaasta liikkuvuudesta hyötyvän kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenestä. Lisäksi EU-kansalaisen oleskelukorttia koskeva hakemus on mahdollista jättää ainoastaan Suomessa. Vain edellä mainituissa tilanteissa henkilö voi edes teoriassa saada nykyisin kotikunnan perheenjäsenyyden perusteella. Perhesiteeseen perustuvien ensimmäisten oleskelulupien keskimääräinen käsittelyaika yleisesti vuonna 2022 oli 3,4 kuukautta ja mediaaniaika 1,3 kuukautta. Luvuissa on huomioitu Suomen kansalaisten, kansainvälistä suojelua saaneiden sekä muiden ulkomaalaisten perheenjäsenien ensimmäisten perhesideperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelyajat. Lisäksi kotikunnan voisivat perheenjäsenyyden perusteella saada esimerkiksi kausityöntekijät. Kausityöluvan 3–9 kuukautta kestävään työhön oli saanut 1 324 henkilöä vuonna 2022. Voidaan kuitenkin olettaa, että vain harvalla kausityöhön tulevista ulkomaalaisista on Suomessa kotikunnan omaavia perheenjäseniä ja jotka siten voisivat saada kotikunnan tämän säännöksen perusteella.

Edellä olevien tietojen perusteella voidaan arvioida, että ehdotetun muutoksen seurauksena muutama tuhat Suomeen muuttanutta ulkomaisten kansalaista saisi vuosittain kotikunnan muutaman kuukauden myöhemmin kuin tällä hetkellä. Kotikunnan saamisen lykkääntyminen voi käytännössä tarkoittaa, että nämä henkilöt joutuvat odottamaan kauemmin niitä etuuksia ja palveluita, joiden saamisen ehdoksi on asetettu kotikunta. Muutoksella ei olisi välitöntä vaikutusta esimerkiksi kiireellisten sosiaali- ja terveyspalveluiden, perusopetuksen, toimeentulotuen tai Kansaneläkelaitoksen myöntämien etuuksien saamiseen, koska ne eivät ole suoraan riippuvaisia henkilön kotikunnasta. Ulkomaalaisen tiedot voidaan VTJ-lain 9 ja 11 §:ssä säädetyin edellytyksin tallettaa väestötietojärjestelmään ja antaa hänelle henkilötunnus jo ennen kotikunnan saamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:n mukaan ilman kotikuntaa oleville ulkomaalaisille on järjestettävä kiireellisten hoidon ohella myös välttämättömät terveydenhuollon palvelut. Varhaiskasvatustilain 6 §:n nojalla oikeus varhaiskasvatukseen ilman kotikuntaa olevilla on harkinnanvarainen ja riippuu huoltajan asemasta ja tapauksen kiireellisyydestä. Oikeusapua voivat oikeusapulain (257/2002) 2 §:n mukaan saada valtion varoin myös ilman kotikuntaa olevat henkilöt, jos heidän asiaansa käsitellään Suomen tuomioistuimissa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä. Merkittävimpänä seurauksena muutoksesta olisi todennäköisesti se, että perheenjäsenet voisivat joutua odottamaan sosiaalihuollon kiireettömiin palveluihin pääsemistä jonkin verran nykyistä kauemmin tai hankkimaan ne tänä aikana yksityisiltä palveluntuottajilta. Sama koskisi julkisen terveydenhuollon palveluja kolmansien maiden kansalaisten ei-työskentelevien perheenjäsenien osalta. Lisäksi vakinaisen osoitteen puuttuminen voi vaikeuttaa joidenkin yksityisten sektorin palvelujen saamista, esimerkiksi puhelinliittymän avaamista tai lainan saantia. Toisaalta kaikki edellä mainitut seikat ovat sellaisia, joihin voidaan vaikuttaa tehokkaimmin lyhentämällä oleskelulupaprosessien kestoajaa nykyisestä. Yhdenvertaisuuden kannalta olisi perusteltua, että ihmisiä ei enää jatkossa asetettaisi keskenään eriarvoiseen asemaan kotikunnan saamisessa heidän perhesuhteidensa perusteella.

Tilapäisen oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten osalta kotikunnan saamista koskeviin edellytyksiin tehtäisiin vain vähäisiä muutoksia, jotka koskisivat heidän vakinaista Suomessa asumista osoittavan esimerkkiluettelon sisältöä. Näillä muutoksilla ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta nykyisiin kotikunnan saamista koskeviin käytäntöihin, säännöksen soveltamisalaan kuuluvien maahanmuuttajien asemaan tai heidän Suomessa saamiinsa etuuksiin tai palveluihin. Vakinaista Suomessa asumista osoittavan työ- tai opiskelusuhteen vähimmäisajan laskeminen kahdesta vuodesta yhteen olisi yhdenmukainen oleskeluluvan kestoajan yhden vuoden vaatimuksen kanssa. Muutoksen merkitys voidaan arvioida sekä työ- että opiskelusuhteiden osalta vähäiseksi. Työsuhteen osalta kyseinen vähimmäisaikavaatimus koskee vain määräaikaista työsopimuksia ja suurin osa työsopimuksista on toistaiseksi voimassa olevia. Opiskelusuhteiden osalta sanottu vaatimus koskee

## LUONNOS

vain tutkinto-opiskelijoita, ja Suomeen saapuvat tutkinto-opiskelijat suorittavat täällä pääsääntöisesti monivuotisia tutkintoja. Myöskään suomalaista syntyperää koskevan kohdan poistamisella esimerkkiluettelosta ei olisi juurikaan vaikutuksia. Kyseistä kohtaa on sovellettu vain harvoin, ja suomalaista syntyperää olevat henkilöt voisivat jatkossakin saada kotikunnan täyttäänsä jonkin muun kotikunnan saamiselle asetetun edellytyksen. Luetteloon lisättävä säännös, jonka mukaan henkilön Suomessa asuvat perheenjäsenet osoittavat hänen vakinaista asumistarkoitustaan, korvaisi laista poistettavaa perheenjäsenten välitöntä mahdollisuutta kotikunnan saamiseen. Lainkohdassa säilyisivät maininnat, joiden mukaan vakinaista asumista osoittaa se, jos henkilö on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan, hän on asunut Suomessa aiemmin vakinaisesti tai hänellä on ollut täällä kotikunta.

Vuonna 2022 myönnettiin noin 17 830 kappaletta vuoden mittaisia ja noin 9 800 kappaletta yli vuoden mittaisia tilapäisiä oleskelulupia ensimmäistä oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin. Yhteensä vähintään vuoden mittaisia tilapäisiä lupia myönnettiin siten noin 27 630 kappaletta. Voidaan arvioida, että tästä joukosta enemmistö täyttää jonkin vakinaista asumista osoittavan esimerkkiluettelon kohdan, ja luetteloon ehdotetut edellä kuvatut muutokset todennäköisesti lisäisivät hieman näiden ehdot täyttävien ulkomaalaisten määrää nykyisestä. Näin ollen enintään muutama sata ulkomaalaista nykyistä enemmän voisi vuosittain saada kotikunnan tämän lainkohdan nojalla. Joka tapauksessa he todennäköisesti saisivat kotikunnan vuoden Suomessa asumista koskevan edellytyksen täyttyä. Käytännössä ehdotetut muutokset siis ainoastaan aikaistaisivat näiden henkilöiden kotikunnan saamista muutamalla kuukaudella tai enintään vuodella.

### Ulkomaiden kansalaisten kotikunnan menettäminen

Esityksen mukaan ulkomaille yli vuoden ajaksi muuttaneet ulkomaiden kansalaiset eivät voisi säilyttää kotikuntaa Suomessa edes siinä tapauksessa, että he voisivat osoittaa elinolosuhteidensa perusteella kiinteämmän yhteyden Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa. Muutoksen vaikutukset jäisivät vähäisiksi, sillä ulkomaalaisten mahdollisuutta kotikunnan säilyttämiseen vakinaisen ulkomaille muuton jälkeen ei ole juurikaan sovellettu eikä heillä olisi edes tarvetta Suomessa olevalle kotikunnalle ja siihen perustuville etuuksille ja palveluille. Jos tällainen henkilö muuttaisi takaisin Suomeen, hän voisi hakea uudelleen kotikuntaa. Ilman kotikuntaa olevien ulkomaalaisten osalta väestötietojärjestelmään voitaisiin merkitä tilapäisen asuinpaikan sijaan VTJ-lain 13 §:n 22 kohdassa tarkoitettu postiosoite. Vuoden 2023 alussa 1 677 ulkomaan kansalaisella oli kotikunta Suomessa ja tilapäinen asuinpaikka ulkomailla. Heistä yli tuhannelle ei oltu asetettu tilapäistä asuinpaikkaa koskevalle merkinnälle lainkaan päättymispäivämäärää.

Esityksessä ehdotettu sääntely mahdollistaisi kotikuntamerkintöjen poistamisen sekä Suomesta poistuneilta ulkomaalaisilta, jotka ovat laiminlyöneet maastamuuttoilmoituksen tekemisen, että Suomessa sääntöjenvastaisesti oleskelevilta ulkomaalaisilta. Tältä osin esitys olisi yhdenmukainen voimassa olevan kotikuntalain tarkoituksen sekä sen tavoitteen kanssa, että Suomessa ilman asianmukaista perustetta oleskelevilla henkilöillä ei olisi täällä kotikuntaa eikä sen mukanaan tuomia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka on tarkoitettu vain maassa sääntöjenmukaisesti oleskeleville. Näin ollen kyse ei olisi periaatteellisesta muutoksesta nykytilaan nähden. Se, kuinka laajasti ehdotetun sääntelyn tarjoamia mahdollisuuksia käytettäisiin kotikuntamerkintöjen poistamiseen ja millainen menettely merkintöjen poistamiseen luotaisiin, jäisi Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston ratkaistavaksi. Pääsääntöisenä perusteena ulkomaiden kansalaisten kotikuntamerkintöjen poistamiselle säilyisi kuitenkin jatkossakin heidän tekemänsä maastamuuttoilmoitukset.



## LUONNOS

Kotikunnan menettämistä ja kotikuntamerkin­nän poistamista koskevaa menettelyä sovellettaisiin käytännössä useimmiten kolmansien maiden kansalaisten kohdalla ja tilanteissa, joissa heidän oleskeluoikeutensa Suomessa on päätty­nyt esimerkiksi oleskeluluvan voimassa olon loppumisen tai kielteisen jatkolupapäätöksen vuoksi. Periaatteessa kotikuntamerkin­nän poistaminen voisi tulla kyseeseen myös Suomeen tulleiden muiden Pohjoismaiden, EU:n jäsenmaiden, Liechtensteinin tai Sveitsin kansalaisten sekä heidän perheenjäsentensä osalta, jos kotikunnan saamiselle asetetut edellytykset eivät heidän kohdallaan enää täyty. Näin voisi tapahtua lähinnä silloin, jos tällainen henkilö ei tosiasiallisesti asu Suomessa, hänen oleskeluoikeutensa rekisteröinti tai oleskelukortti on peruutettu tai henkilö on karkottu maasta. Tällaisia tilanteita arvioidaan olevan hyvin vähän.

Ulkomaalaislain periaatteiden mukaisesti henkilön, jonka oleskeluoikeus on päätty­nyt, tulee lähtökohtaisesti poistua Suomesta. Henkilöiden, joilla ei ole voimassa olevaa oleskeluoikeutta Suomessa, voidaan pääsääntöisesti olettaa poistuvan maasta. Digi- ja väestötietovirastolle tehtiin vuonna 2019 noin 10 000 maastamuuttoilmoitusta. Kaikki maasta muuttavat henkilöt eivät kuitenkaan tee ilmoitusta. Arviota siitä, kuinka moni henkilö jättää vuosittain maastamuuttoilmoituksen tekemättä, ei ole saatavilla. Kuitenkin esimerkiksi kunnallisvaalien yhteydessä ulkomaalaisten äänioikeusilmoitusten palautukset paljastavat Tilastokeskuksen mukaan yleensä noin 1 000 henkeä, jotka ovat muuttaneet Suomesta ilmoitusta tekemättä, ja vuonna 2019 maastamuuton lopulliseen tilastoon lisättiin rekisteripoistona 2 783 henkilöä, jotka olivat pääsääntöisesti ulkomaille muuttaneita ulkomaiden kansalaisia mutta jotka eivät olleet tehneet lakisääteistä maastamuuttoilmoitusta (Suomen virallinen tilasto: Väestön ennakkotilasto, laatuseloste. Tilastokeskus, lokakuu 2020). Maasta poistuneiden ulkomaalaisten kotikuntamerkin­tojen poistaminen olisi etupäässä teknisluonteinen toimenpide, jonka käytännön vaikutuksena olisi vain tarpeettoman, henkilön tosiasiallista asumista vastaamattoman merkin­nän poistuminen väestötietojärjestelmästä.

Toisaalta on myös tilanteita, joissa henkilö jää oleskelemaan Suomeen, vaikka hänellä ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa tai muuta oleskeluoikeutta. Maahanmuuttoviraston suuntaa-antavien tietojen mukaan voimassa oleva oleskelulupa päättyi vuonna 2022 noin 53 000 henkilöltä. Luvussa ovat mukana määräaikaiset ensimmäiset luvat, jatkoluvat sekä turvapaikkahakemusten perusteella myön­netyt luvat. Viraston tietojen mukaan näistä noin 6 350 henkilöä ei ollut laittanut vireille uutta oleskelulupa- tai kansalaisuushakemusta edellisen luvan voimassaolon alkamisen jälkeen. Vuonna 2021 vastaavasti oleskelulupa päättyi noin 50 700 henkilöltä, joista noin 6 140 henkilöä ei ollut laittanut vireille uutta lupahakemusta. Oleskeluoikeuden rekisteröinnillä ei ole päättymispäivämäärää, lukuun ottamatta perheenjäsenten oleskelukortteja, joiden voimassaoloaika on pääsääntöisesti viisi vuotta. Vuonna 2022 perheenjäsenen oleskelukortin voimassaolo päättyi 306 henkilöltä ja vuonna 2021 vastaavasti 305 henkilöltä. Vuonna 2022 Maahanmuuttovirasto teki 1 310 kielteistä jatkolupapäätöstä ja 1 244 karkottamiseen johtanutta karkottamispäätöstä. Vuonna 2021 tehtiin vastaavasti 1 415 kielteistä jatkolupapäätöstä ja 1 302 karkottamiseen johtanutta karkottamispäätöstä. Saatavilla ei ole kuitenkaan tarkkaa tietoa siitä, kuinka moni oleskeluoikeuden menettänyt henkilö jää Suomeen oleskelemaan. Kyse on arviolta kuitenkin hyvin pienestä ihmismäärästä vuosittain. On erittäin vaikea arvioida, kuinka monta henkilöä ylipäätään oleskelee Suomessa sääntöjenvastaisesti, sillä tällaiset henkilöt eivät ilmoittaudu viranomaisille oma-aloitteisesti. Saatavilla olevien tietojen perusteella voidaan karkeasti arvioida, että Suomessa on tällä hetkellä noin 3 000–6 000 paperitonta tai paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevaa henkilöä (HE 112/2022 vp, s. 22). Toisaalta on huomattava, että Suomessa ilman laillista oleskeluoikeutta oleskelevista henkilöistä valtaosa on todennäköisesti sellaisia, joilla ei ole koskaan ollutkaan kotikuntaa Suomessa. Kotikunnan menettäminen ja kotikuntamerkin­nän poistaminen koskisivat vain sellaisia henkilöitä, jotka ovat jossain vaiheessa saaneet kotikunnan Suomessa. Esimerkiksi Suomeen kansainvälistä suojelua hakemaan saapuvat

## LUONNOS

henkilöt, kuten turvapaikanhakijat, saavat oleskeluluvan vasta kun heidän hakemuksensa hyväksytään. Kotikunnan menettäminen ei siis koskisi esimerkiksi sellaisia kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä, joille ei lainkaan myönnetä oleskelulupaa Suomessa.

Koska Suomen viranomaisilla ei ole aukotonta tietoa ihmisten oleskelusta ja siinä tapahtuvista muutoksista, ei ole mahdollista esittää tarkkoja arvioita siitä, kuinka monelta henkilöltä tultaisiin vuosittain poistamaan kotikuntamerkintä ehdotetun sääntelyn perusteella. Edellä olevien tietojen perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että kotikuntamerkinnän poistaminen koskisi suurimmalta osalta sellaisia ulkomaiden kansalaisia, jotka ovat jo poistuneet maasta maastamuuttoilmoitusta tekemättä. Tältä osin kyse voisi olla jopa yli tuhannesta henkilöstä vuosittain. Sen lisäksi poistaminen voisi koskea arviolta joitakin kymmeniä tai joitakin satoja ulkomaalaisia, jotka ovat jääneet Suomeen oleskelemaan oleskeluoikeutensa päättymisen jälkeen.

Siltä osin kuin oleskeluoikeuden Suomessa menettäneet henkilöt ovat saaneet kotikunnan ja he jäävät maahan oleskelemaan, kotikunnan menettäminen ja kotikuntamerkinnän poistaminen todennäköisesti heikentäisi heidän mahdollisuuksiaan tiettyjen etuuksien ja palvelujen saamiseen. Oikeus julkisiin palveluihin tai etuuksiin määräytyy aina niitä koskevan erityislainsäädännön mukaisesti. Lailla erikseen säädetty, välttämättömiksi katsottavat julkiset palvelut ja etuudet tulee järjestää kaikille ihmisille kotikunnasta riippumatta. Siten henkilöillä, joilta poistettaisiin kotikuntamerkintä väestötietojärjestelmästä, olisi edelleen oikeus esimerkiksi terveydenhuoltolain mukaiseen kiireelliseen tai välttämättömään hoitoon, sosiaalihuoltolain mukaisiin kiireellisiin sosiaalipalveluihin, varhaiskasvatuslain mukaiseen varhaiskasvatukseen kiireellisissä tapauksissa sekä oikeusapuun valtion varoin silloin, kun henkilön asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai oikeusapuun on erityistä syytä. Monia keskeisiä oikeuksia ja palveluita, kuten oikeutta toimeentulotuen saamiseen, esi- ja perusopetukseen sekä ammatilliseen ja lukio-opetukseen, ei ole lainkaan sidottu henkilön kotikuntaan. Kotikunnan menettämällä ja kotikuntamerkinnän poistamisella ei siis olisi niihin suoraa vaikutusta. Kotikunnan menettävillä kolmansien maiden kansalaisilla ei olisi enää äänioikeutta tai vaalikelpoisuutta kunta- tai aluevaaleissa ja kunnallisissa tai hyvinvointialueen kansanäänestyksissä. Kotikunnan menettäneillä EU:n jäsenvaltioiden kansalaisilla ei olisi äänioikeutta Euroopan parlamentin vaaleissa. Kotikunnan menettävien henkilöiden oikeus suurimpaan osaan Kansaneläkelaitoksen myöntämistä etuuksista lakkaisi jo sillä perusteella, ettei heillä ole enää oleskeluoikeutta Suomessa.

Esityksestä suoraan johtuvana, nimenomaan kotikunnan menettämisestä aiheutuvana seurauksena olisi se, että kotikunnan menettävillä vammaisilla henkilöillä ei olisi enää oikeutta saada Kansaneläkelaitoksen järjestämää tulkkauspalvelua. Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain (133/2010, jäljempänä *tulkkauspalvelulaki*) mukaan kyseiseen palveluun ovat oikeutettuja vain henkilöt, joita on kotikuntalain mukaan pidettävä Suomessa asuvina. Näitä tulkkauspalveluita sai 3 198 henkilöä vuonna 2022. Tulkkauspalvelulaki koskee kuitenkin vain tilanteita, joissa henkilö ei ole oikeutettu tulkkauspalveluun jonkin muun lain nojalla, ja oikeuden tulkkauspalveluihin menettäisivät esityksen myötä vain sellaiset henkilöt, joilla ei ole oleskeluoikeutta maassa. Voidaan pitää epätodennäköisenä, että tulkkauspalveluita tarvitsevat henkilöt jäisivät Suomeen asumaan oleskeluoikeutensa päätyttyä. Lisäksi nuorisolaista seuraa, että jos ulkomailta Suomeen muuttanut nuori menettäisi kotikunnan Suomessa, kunta ei voisi nuorisolain 11 §:n nojalla saada etsivää nuorisotyötä varten mahdollisesti tarvitsemiaan tietoja nuoresta muilta tahoilta, jos kyse olisi salassa pidettävistä tiedoista. Voidaan kuitenkin arvioida, että kunnan tarve saada etsivää nuorisotyötä varten tietoja 11 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa on vähäinen maassa ilman laillista oleskeluoikeutta asuvien nuor-

## LUONNOS

ten osalta. Tällaiset nuoret eivät välttämättä ole esimerkiksi säännöksessä tarkoitettussa koulutuksessa tai heidät on voitu tavoittaa ja ohjata mahdollisesti tarvitsemiensa palveluiden piiriin muuta kautta.

Edellä kuvatulla tavalla kotikunnan menettäminen ja kotikuntamerkin poistaminen eivät johtaisi siihen, että ulkomaisten kansalaiset eivät saisi Suomessa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta välttämättömiä etuuksia tai palveluita. Lisäksi Suomessa elää ulkomaalaisia, joilla on laillinen oikeus oleskella maassa mutta ei oikeutta kiireettömiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, koska he eivät kuulu kotimaansa sosiaaliturvan piiriin tai heillä ei ole kattavaa sairaskorvausta. Kysymys Suomessa oleskelevien ihmisten asemasta ja palveluista on siten laajempi kuin kotikuntalain soveltamisala ja se liittyy nimenomaan muiden hallinnonalojen lainsäädäntöön. Sikäli kun maassa sääntöjenvastaisesti oleskelevalle henkilölle halutaan turvata tiettyjä oikeuksia, etuuksia tai palveluita, se tulisi tehdä niitä koskevassa lainsäädännössä tai oleskelulupalainsäädäntöä muuttamalla, ei myöntämällä heille kotikunta.

Suomeen ilman oleskeluoikeutta oleskelemaan jäävien henkilöiden osalta kotikuntamerkin poistaminen saattaisi vaikuttaa myös yksityisen sektorin heille tarjoamien palveluiden saatavuuteen tai käyttöön. Sellaisia yksityisen sektorin palveluita, joiden saamisen ja käytön edellytyksenä on väestötietojärjestelmään tehty kotikuntamerkintä, arvioidaan kuitenkin olevan vain vähän. Toisaalta esimerkiksi pankkipalveluiden käytön estyminen voi heijastua muiden palveluiden saatavuuteen sähköisen tunnistamisen osalta. Usein palvelun saamisen edellytyksenä voi olla asiakkaan henkilöllisyyden varmistuminen sen todentavien asiakirjojen perusteella. Tämä ei kuitenkaan välttämättä edellytä väestötietojärjestelmään tehtyä merkintää kotikunnasta ja asuinpaikasta. Luottolaitostoinnista annetun lain (610/2014) 15 luvun 6 §:n mukaan talletuspankin on tarjottava peruspankkipalveluita eli maksutiliä, maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi kaikille Euroopan talousalueen valtioissa laillisesti asuville henkilöille. Palveluiden tarjoamista rajoittaa kuitenkin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettu laki (444/2017). Sen 3 luvun 1 §:n mukaan pankki ei saa perustaa tai ylläpitää asiakassuhdetta henkilöön, jota se ei pysty tunnistamaan ja jonka henkilöllisyyttä se ei pysty todentamaan. Kyseisen 3 luvun 3 §:ssä asiakkaan tuntemista koskevana tietoina mainitaan muun muassa nimi, syntymäaika, henkilötunnus ja osoite. Näin ollen rahanpesun torjumista koskeva lainsäädäntö saattaa estää tai rajoittaa peruspankkipalvelujen tarjoamisen henkilöille, joita ei voida asianmukaisesti tunnistaa esimerkiksi puuttuvan osoitetiedon vuoksi. Kotikunnan Suomessa menettäneen ulkomaalaisen henkilön oikeus peruspankkipalvelujen saamiseen voi siis riippua esimerkiksi siitä, asuuko hän edelleen laillisesti jossakin Euroopan talousalueen valtiossa ja pystyykö pankki asianmukaisesti tunnistamaan hänet osoitetietojen osalta. Muita jokapäiväiseen elämään liittyviä palveluita on esimerkiksi kirjastokortin saaminen. Se edellyttää pääsääntöisesti Suomessa olevaa osoitetta, henkilötodistusta ja henkilötunnusta. Kaiken kaikkiaan voidaan siis arvioida, että vaikka kotikuntamerkintä ei sinänsä ole edellytyksenä useiden palveluiden saamiselle, merkinnän poistamiseen liittyvällä asuinpaikkaa koskevien tietojen poistamisella väestötietojärjestelmästä voi olla vaikutusta Suomessa oleskelevan henkilön mahdollisuuksiin saada esimerkiksi kirjasto- tai pankkipalveluita.

Edustustojen ja kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevat

Diplomaattisten edustustojen, niihin rinnastettavien muiden edustustojen ja valtioiden välisten kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevien henkilöiden kotikuntaa koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan. Näillä henkilöillä tai heidän perheenjäsenillään ei siis jatkossakaan olisi oi-

## LUONNOS

keutta kotikunnan saamiseen Suomessa, elleivät he ole Suomen kansalaisia tai ellei heillä ole jo ennestään kotikunta Suomessa. Kyse on kansainvälisessä oikeudessa vakiintuneesti noudatetusta käytännöstä.

Esityksen mukaan uuteen kotikuntalakiin tehtäisiin kaksi muutosta nykyiseen lakiin verrattuna. Nykyisen lain soveltamiskäytäntöä vastaavasti uuteen lakiin kirjattaisiin ensinnäkin, että valtioiden välisten kansainvälisten järjestöjen työntekijöillä ja heidän perheenjäsenillään olisi kuitenkin halutesaan oikeus saada Suomessa kotikunta, jos he ovat EU:n kansalaisia ja täyttävät kotikunnan saamiselle asetetut edellytykset. Tämän soveltamiskäytännön taustalla on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö (KHO:2019:170) ja EU:n kansalaisten vapaa liikkuvuus- ja oleskeluoikeus. Kotikunnan voisivat siis saada sellaiset kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä, jotka erikseen hakevat sitä Digi- ja väestötietovirastolta ja jotka ovat rekisteröineet oleskeluoikeutensa Suomessa tai joille on myönnetty perheenjäsenen oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Koska Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset ovat EU:n kansalaisia koskevan liikkumisvapauden piirissä, kotikunnan saaminen mahdollistettaisiin uudessa laissa myös heille ja heidän perheenjäsenilleen. Sen sijaan oikeutta kotikunnan saamiseen ei jatkosakaan olisi diplomaattisten edustustojen, sellaisiin rinnastettavien muiden edustustojen, lähetetyn konsulin viraston tai kansainvälisten järjestöjen Suomessa sijaitsevan toimipaikan palveluksessa olevilla henkilöillä tai heidän perheenjäsenillään, jos he eivät ole EU:n vapaan liikkumisoikeuden piirissä. Koska kyseessä olisi vallitsevan soveltamiskäytännön kirjaaminen lakiin, sillä ei olisi käytännön vaikutusta ihmisten oikeusasemaan. Soveltamiskäytännön kirjaaminen lakiin kuitenkin selventäisi oikeustilaa ja lisäisi oikeusvarmuutta. EU:n kansalaisten erilainen kohtelu muiden maiden kansalaisiin verrattuna perustuisi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaisesti EU:n liikkumisvapauteen. Toiseksi uusi laki antaisi vastaavin edellytyksin mahdollisuuden kotikunnan saamiseen henkilöille, jotka käyttäen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen työllistyvät vieraan valtion diplomaattiseen edustustoon tai sellaiseen rinnastettavaan muuhun edustustoon tai lähetetyn konsulin virastoon Suomessa sekä heidän perheenjäsenilleen. Tällaisten henkilöiden oikeusasema on aiemmin ollut epäselvä, koska nykyisen kotikuntalain sanamuoto on sulkenut heiltä pois oikeuden kotikuntaan, vaikka heidän asemansa ei ole verrattavissa tällaisten edustustojen niin sanottuun lähetettyyn henkilökuntaan. Voidaan arvioida, että edellä kuvattujen säännösmuutosten tuomaa mahdollisuutta kotikunnan saamiseen käyttäisi hyväkseen vain muutama kymmenen ihmistä vuodessa.

### 4.2.2.4 Lapset ja nuoret

Ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä koskevat säännökset säilyisivät uudessa laissa pääsääntöisesti ennallaan, joten esityksellä ei voida niiltä katsoa olevan erityisiä lapsiin tai nuoriin kohdistuvia vaikutuksia. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että ihmisen ikä ei ole merkityksellinen tekijä hänen kotikuntansa ja asuinpaikkansa määräytymisessä. Koska alaikäiset henkilöt asuvat pääsääntöisesti huoltajiensa luona ja nämä vastaavat useimmiten muuttoilmoitusten tekemisestä, alaikäisten kotikunta ja asuinpaikka seuraavat heidän huoltajiensa kotikuntaa ja asuinpaikkaa. Henkilön kotikuntaan kytketyt oikeudet ja velvollisuudet ja niiden soveltuminen lapsiin ja nuoriin riippuvat kutakin oikeutta ja velvollisuutta koskevasta erityislainsäädännöstä. Joiltakin osin tässä erityislainsäädännössä on voitu taata lapsille ja nuorille täysi-ikäisiä henkilöitä laajemmat oikeudet. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:n mukaan ilman kotikuntaa oleville alaikäisille on järjestettävä terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin kotikunnan omaaville henkilöille. Uudessa kotikuntalaisissa säilyisi nykyisen lain säännös, jonka mukaan perhehoitoon, laitospalvelujen tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen sijoitettujen lasten tai nuorten asuinpaikka ja kotikunta eivät muutu, elleivät he itse halua tätä paikkaa uudeksi kotikunnakseen asumisen siellä kestäessä yli vuoden. Tämä säännös turvaa lasten ja nuorten oikeutta valita oma asuinpaikkansa.

**LUONNOS**

Koska muuttoilmoituksen tekemiselle ei jatkossakaan asetettaisi mitään ikärajaa vaan muuttoilmoituksen voisi tehdä myös alaikäinen henkilö, uudessa laissa olisi nykyistä lakia vastaavat säännökset alaikäisen henkilön huoltajien kuulemisesta tällaisissa tilanteissa. Käytännössä alaikäisten tekemät muuttoilmoitukset ovat harvinaisia ja koskevat lähinnä tilanteita, joissa 15–17-vuotias henkilö muuttaa pois lapsuudenkodistaan esimerkiksi opiskelun tai työn vuoksi.

Ainoa muutos voimassa olevaan lakiin nähden koskisi tilanteita, joissa muuttoilmoituksen on tehnyt alle 18-vuotiaan henkilön puolesta hänen mukana muuttava perheenjäsenensä. Nykyisen lain 15 §:n mukaan Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston on tällaisissa tilanteissa tarvittaessa varattava alaikäisen huoltajille tilaisuus antaa määräajassa selvitys muuttoilmoituksen johdosta. Käytännössä kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa lapsen ilmoitetaan muuttavan toisen huoltajan kanssa huoltajien yhteisestä osoitteesta uuteen osoitteeseen. Tällöin erillään asuvaa huoltajaa kuullaan sen selvittämiseksi, onko lapsi tosiasiallisesti muuttanut. Sanottu säännös on alun perin tarkoitettu sovellettavaksi tapauksissa, joissa virastolla on syytä epäillä, ettei alaikäisen tosiasiallinen asuminen vastaa tehtyä muuttoilmoitusta. Kuten muidenkin muuttojen kohdalla, myös alaikäisten muutoissa viraston on pyrittävä selvittämään henkilön tosiasiallinen asuinpaikka. Kuitenkin käytännössä kyseinen säännös on voinut tulla sovellettavaksi tilanteissa, joissa lapsen huoltajat ovat eronneet, heillä on erilaiset näkemykset lapsen tosiasiallisesta asuinpaikasta ja he käyttävät muuttoilmoitusta välineenä sen selvittämiseksi, kumman vanhemman luona lapsen tulisi asua. Tällaiset asiat eivät kuulu Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston tehtäviin. Niiden toimivaltaan ei kuulu ottaa kantaa tai selvittää, onko päätös lapsen asumisesta tehty esimerkiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983, jäljempänä *lapsenhuoltolaki*) edellyttämällä tavalla ja vastaako lapsen asuminen sitä, missä lapsen kyseisen lain mukaan pitäisi asua. Tämänkaltaisten ilmoitusten vähentämiseksi ja virastojen tehtäviin kuulumattomien selvitystoimien estämiseksi tilaisuus selvityksen antamiseen olisi uuden lain 21 §:n mukaan annettava vain erityisestä syystä. Siten huoltajia tulisi jatkossakin kuulla silloin, kun siihen on asiassa todellista tarvetta, esimerkiksi tilanteissa, joissa alaikäisen tosiasiallisen asumisen selvittäminen edellyttää huoltajien näkemyksen selvittämistä. Erillään asuvaa huoltajaa tulisi kuulla myös esimerkiksi silloin, kun virastolla on syytä epäillä, ettei sille ilmoitettu asuinpaikka vastaa asianosaisten tosiasiallista asumista. Sen sijaan erillään asuvaa huoltajaa ei tarvitsisi enää lähtökohtaisesti kuulla tilanteessa, jossa lapsi on jo aiemmin muuttanut pois perheen yhteisestä kodista vain toisen huoltajansa kanssa ja hän tämän jälkeen muuttaa uudelleen saman huoltajan kanssa. Tämä huoltajien kuulemissäännökseen ehdotettu muutos ei siis käytännössä heikentäisi alaikäisten tai heidän huoltajiensa asemaa.

Ulkomaiden kansalaisten kotikunnan saamista ja menettämistä koskevilla säännöksillä ja niihin ehdotetuilla muutoksilla voisi sen sijaan olla vaikutuksia myös lapsiin ja nuoriin. Ehdotusta luopua ulkomaalaisten mahdollisuudesta saada kotikunta suoraan heidän perheenjäsenellään jo olevan kotikunnan perusteella ja sen vaikutuksia ulkomaalaisten asemaan Suomessa on arvioitu yksityiskohtaisesti edellä jaksossa 4.2.2.3. Tarkkojen arvioiden antaminen ei tältä osin ole mahdollista, mutta ehdotetun muutoksen seurauksena oletettavasti muutama tuhat Suomeen muuttanutta ulkomaalaista saisi vuosittain kotikunnan muutaman kuukauden myöhemmin kuin tällä hetkellä. Osa näistä ulkomaalaisista olisi todennäköisesti lapsia ja nuoria. He joutuisivat aikuisten tavoin odottamaan kauemmin niitä etuuksia ja palveluita, joiden saamisen ehdoksi on asetettu kotikunta, tai hankkimaan nämä palvelut yksityisiltä palveluntuottajilta. Sen sijaan erityisen merkityksellisiä palveluja voivat saada myös ilman kotikuntaa Suomessa oleskelevat henkilöt. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:ssä on erikseen säädetty, että ilman kotikuntaa oleville alaikäisille on järjestettävä terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin kotikunnan omaaville. Näihin kuuluvat terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito. Siten

**LUONNOS**

ilman kotikuntaa olevilla alaikäisillä on oikeus esimerkiksi neuvola- ja opiskeluhoitopalveluihin sekä kouluterveydenhuoltoon. Myös alaikäisille kansainvälistä suojelua hakeville on säädetty oikeus saada kattavat terveydenhuollon palvelut. Niin ikään kiireellisiä sosiaalihuollon palveluja, esi- ja perusopetusta, toimeentulotukea ja oikeusapua voivat saada ilman kotikuntaa olevat henkilöt. Varhaiskasvatusta on järjestettävä myös ilman kotikuntaa oleville lapsille, jotka asuvat kunnassa huoltajiensa työn, opiskelun, sairauden tai vastaavien syiden vuoksi, sekä kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa. Merkittävimpänä seurauksena muutoksesta olisi todennäköisesti se, että Suomeen muuttaneet lapset ja nuoret voisivat joutua odottamaan sosiaalihuollon kiireittämiin palveluihin pääsemistä jonkin verran nykyistä kauemmin tai hankkimaan ne tänä aikana yksityisiltä palveluntuottajilta. Tämä odotusaika jäisi kuitenkin todennäköisesti suhteellisen lyhyeksi, sillä perhesiteeseen perustuvien ensimmäisten oleskelulupien keskimääräinen käsittelyaika on vain pari kuukautta ja oleskeluluvan saatuaan lapsen ja nuoret voisivat saada myös kotikunnan. Voidaan siis arvioida, ettei näin lyhyen ajan eläminen Suomessa ilman kotikuntaa ja siihen kytkettyjä etuuksia ja palveluita merkittävästi heikentäisi maahan muuttavien ulkomaalaisten lasten ja nuorten asemaa.

Kotikunnan menettämisestä ja kotikuntamerkin­nän poistamisesta ulkomaalaisille aiheutuvia vaikutuksia on kuvattu yksityiskohtaisesti jaksossa 4.2.2.3. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että oleskeluoikeuden ja sen myötä myös kotikunnan Suomessa menettävät ulkomaalaiset, myös lapset ja nuoret, poistuvat maasta. Siltä osin kuin he jäisivät maahan oleskelemaan, kotikunnan menettäminen ja kotikuntamerkin­nän poistaminen heikentäisivät heidän mahdollisuuksiaan tiettyjen etuuksien ja palvelujen saamiseen. Edellä kuvatulla tavalla lapsilla ja nuorilla on myös ilman kotikuntaa oikeus saada tärkeimmät palvelut ja esimerkiksi kaikki terveydenhuollon palvelut vastaavalla tavalla kuin kunnan asukkailla. Perusopetuslain 4 §:ää tarkennettaisiin esityksen mukaan siten, että kunta olisi edelleen velvollinen järjestämään perusopetusta sen alueella asuville lapsille riippumatta siitä, mitä asumisesta muualla säädetään. Tällä tavoin turvattaisiin esi- ja perusopetus myös esimerkiksi paperittomille lapsille, joilla ei ole kunnassa väestötietojärjestelmään merkittyä asuinpaikkaa. Nuorten osalta voidaan erikseen mainita nuorisolain 11 §, jonka mukaan kunnat eivät voi saada etsivää nuorisotyötä varten mahdollisesti tarvitsemiaan salassa pidettäviä tietoja ilman kotikuntaa olevista nuorista muilta tahoilta. Edellä jaksossa 4.2.2.3 todetulla tavalla voidaan kuitenkin arvioida, että kuntien tietotarve on vähäinen maassa ilman oleskeluoikeutta asuvien nuorten osalta. Näin ollen myöskään kotikunnan menettämistä koskevan sääntelyn ei voida arvioida merkittävästi heikentäisi maahan ilman oleskeluoikeutta jäävien ulkomaalaisten lasten ja nuorten asemaa.

Vuoroasuvia lapsia ja mahdollisuutta kahden asuinpaikan ja sitä kautta myös kahden kotikunnan mahdollistamiseen heille käsitellään erikseen jaksossa 5.1.2. Kuten kyseisessä jaksossa tarkemmin kuvataan, kahta tasavertaista asuinpaikkaa ei voida mahdollistaa vuoroasuille lapsille sen paremmin kuin muillekaan Suomessa asuville ihmisille. Sen sijaan tavoite vuoroasuvien lasten kahdesta tasavertaisesta osoitteesta on perusteltua toteuttaa etuus- ja muuta erityislainsäädäntöä kehittämällä.

## LUONNOS

### 4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

#### 4.2.3.1 Valtion viranomaiset

Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto

Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto vastaavat ihmisten kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevien merkintöjen tekemisestä väestötietojärjestelmään. Pääosin näitä tehtäviä koskevat säännökset ja menettelytavat säilyisivät ennallaan. Osa esitykseen sisältyvistä ehdotuksista kuitenkin kasvattaisi virastojen työmäärää nykytilaan nähden, osa voisi vähentää sitä. Kaiken kaikkiaan voidaan arvioida, että esitys ei vaikuttaisi merkittävästi virastojen kokonaistyömäärään.

Ehdotukset, jotka koskevat muuttoilmoitusten tekemistä myös lyhytkestoisessa toisessa paikassa asumisessa sekä tilapäisten asuinpaikkojen merkitsemisestä luopumista, yksinkertaistaisivat jonkin verran muuttoilmoitusprosessia ja vähentäisivät virastoille ihmisten asuinpaikkojen selvittelystä ja tehtyjen merkintöjen korjaamisesta aiheutuvaa työtä. Samalla tavoin vaikuttaisivat voimassa olevan lain nykyisten soveltamiskäytäntöjen kirjaaminen uuteen lakiin. Tältä osin merkityksellisimpiä olisivat säännökset, joiden mukaan väestötietojärjestelmään voidaan merkitä asuinpaikaksi vain asuinhuoneiston tai asuinhuoneen sisältävä rakennus, kotikuntamerkinän tekeminen kansainvälisten järjestöjen palveluksissa oleville EU:n kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen sekä muuttoilmoituksen tekemiseen muuttavan henkilön puolesta oikeutettujen tahojen luetteleminen laissa. Näiden säännösten kirjaaminen lakiin voisi vähentää niistä aiheutuvia oikaisumenettely- ja muutoksenhakuprosesseja. Toisaalta virastojen työmäärää jonkin verran lisääisivät esimerkiksi lyhytkestoisesta toisessa paikassa asumisesta tehtävät muuttoilmoitukset, tilapäistä asuinpaikkaa koskevien merkintöjen korvaaminen määräaikailla asuinpaikoilla ja siihen liittyvät järjestelmä- ja ohjeiden muutokset.

Tilapäisen asuinpaikan käyttöalan supistaminen ei juurikaan vaikuttaisi niihin tavoitteisiin, joilla tilapäistä asuinpaikkaa koskevien merkintöjen tekemistä väestötietojärjestelmään aikoinaan perusteltiin. Väestötietojärjestelmän tietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus paranisivat, kun ihmiset tekisivät tilapäisten muuttoilmoitusten sijaan vakituista muuttoa osoittavia muuttoilmoituksia. Tilapäisesti tietyllä paikkakunnalla asuvien ihmisten tavoitettavuus voidaan toteuttaa myös väestötietojärjestelmään merkittävillä muilla osoitetiedoilla tilapäistä asuinpaikkaa koskevan merkinnän sijaan.

Ehdotus kotikuntamerkintöjen poistamisesta lisäisi hieman Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston työtehtäviä. Merkinnän poistaminen voisi perustua joko henkilön omaan ilmoitukseen tai muulta taholta saatuun tietoon laissa säädettyjen, kotikunnan saamista koskevien edellytysten lakkaamisesta. Varsinkin jälkimmäisissä tilanteissa virastojen tulisi tarvittaessa varmistaa saamansa tiedon paikkansapitävyys ja esimerkiksi se, ettei henkilö olisi edelleen jollain muulla perusteella oikeutettu kotikuntaan Suomessa. Tämä voisi edellyttää henkilön kuulemista tai ainakin tilaisuuden varaamista siihen. Useimmissa tapauksissa tiedot tulisivat todennäköisesti toisilta viranomaisilta, ennen kaikkea Maahanmuuttovirastolta. Tällaisia tietoja olisi pidettävä lähtökohtaisesti luotettavina eikä henkilön itsensä kuuleminen olisi pääsääntöisesti tarpeen. Joka tapauksessa Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tulisi ilmoittaa henkilölle kotikuntamerkinän poistamista koskevasta päätöksestä. Tällaisten lisäselvitysten tekeminen ja päätöksistä ilmoittaminen kasvattaisivat jonkin verran virastojen työmäärää. Sellaisten kotikunnan menettävien henkilöiden, jotka eivät tee maastamuuttoilmoitusta, vuotuinen määrä arvioidaan kuitenkin suhteellisen pieneksi. Lisäksi kotikuntamerkinän poistaminen ilman, että virastojen täytyy ennen päätöksen tekemistä kuulla asianomaista henkilöä, todennäköisesti vähentäisi uuden lain 18 §:ssä tarkoitetun menettelyn käyttöä, jossa henkilö aluksi merkitään tietymättömissä olevaksi kahden vuoden ajaksi.

## LUONNOS

Useat sellaiset tilanteet, joissa henkilöä ei tavoiteta eikä hänen oleskelustaan tai asumisestaan Suomessa saada tietoa, ratkaistaan tällä hetkellä tietymättömissä olevaksi merkitsemistä koskevassa menettelyssä. Se edellyttää Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston yrittävän tavoittaa kyseistä henkilöä ja selvittävän hänen tilannettaan muilta viranomaisilta. Digi- ja väestötietovirasto on soveltanut kyseistä menettelyä yhden kerran keväällä 2020, jolloin kotikunta poistettiin noin 10 000 henkilöltä. Henkilömäärän suuruutta selittää se, että kotikuntamerkintä poistettiin tällöin myös niiltä henkilöiltä, jotka oli merkitty tietymättömiksi oleviksi jo ennen vuotta 2017. Seuraavina vuosina kotikuntamerkintä tullee poistettavaksi kyseisen säännöksen nojalla huomattavasti pienemmältä henkilökoukelta. Nyt ehdotettu kotikuntamerkinnän poistamismenettely ei välttämättä edellyttäisi asianosaisen henkilön kuulemista, vain poistamispäätöksen ilmoittamista hänelle.

Kotikuntamerkintöjen poistamisen laajuus ja sitä koskeva tarkempi menettely jäisivät kuitenkin Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston harkintaan. Siten esityksen vaikutukset virastojen työmäärään jäisivät näiltä osin riippumaan siitä, kuinka laajasti ja millaisessa menettelyssä virastot ryhtyisivät poistamaan kotikuntamerkintöjä niiltä ulkomaalaisilta, jotka eivät enää täytä kotikunnan saamisen edellytyksiä. Menettelyssä on tarkoitus hyödyntää viranomaisten tietojärjestelmien välistä automatisoitua tietojenvaihtoa mahdollisimman laajasti. Jotta kotikuntamerkintä voitaisiin poistaa oikea-aikaisesti henkilöiltä, jotka eivät enää täytä kotikunnan saamisen edellytyksiä, viranomaisten pitäisi saada toisiltaan tieto näiden edellytysten lakkaamisesta. Käytännössä kyse olisi useimmiten tilanteesta, jossa henkilön oikeus kotikuntaan päättyy voimassaolevan oleskeluluvan lakkaamisen vuoksi. Tällöin kotikuntamerkinnän poistamisen kannalta olennainen kysymys on, miten tieto henkilön oleskeluoikeuden lainvoimaisesta päättymisestä välittyisi Maahanmuuttovirastosta Digi- ja väestötietovirastolle, joka sitten poistaisi henkilöä koskevan kotikuntamerkinnän. Vaikka virastojen välillä on käytössä tiedonsiirtoliittymä, tähän asti nämä oleskeluoikeutta koskevat tiedot eivät ole välittyneet virastosta toiseen. Syynä on ollut se, että Maahanmuuttoviraston asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) ei ole automaattisesti kirjattu tietoja henkilöiden oleskeluoikeutta koskevien päätösten lainvoimaisuudesta taikka henkilöillä olevaa suomalaista henkilötunnusta, joka on tiedonsiirron ehdoton edellytys. Järjestelmää on kuitenkin kehitetty siten, että oleskelulupapäätösten lainvoimaisuusmerkinnät tallentuvat järjestelmään automaattisesti. Jatkossa Digi- ja väestötietovirasto saa Maahanmuuttovirastosta automaattisesti tiedon aina, kun henkilön oleskelulupa on lainvoimaisen päätöksen nojalla lakannut. Siten Digi- ja väestötietovirasto voisi jatkossa poistaa kotikuntamerkinnät tällaisilta henkilöiltä. Tieto oleskelulupapäätösten lainvoimaisuudesta siirtyisi jatkossa myös Kansaneläkelaitokseen, joka voisi niin ikään hyödyntää näitä tietoja etuuksiensa myöntämis- ja maksamisedellytyksiä arvioidessaan.

Esityksessä ehdotettu viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn kokoaminen VTJ-lakiin selkeyttäisi nykytilaa, jossa asiasta on säädetty sekä kotikuntalaissa että VTJ-laissa. Samalla VTJ-lain sääntelyä tarkennettaisiin siten, että Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tiedonsaantioikeudet ihmisten asumiseen liittyvistä seikoista säilyisivät ennallaan. Lisäksi VTJ-lakiin lisättäisiin Digi- ja väestötietovirastolle ja Ahvenanmaan valtionvirastolle tarvittaessa tietoja antavina viranomaisina hyvinvointialueet, poliisiviranomaiset, puolustusvoimat sekä Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Kaikilla näillä viranomaisilla voi olla hallussaan tietoja, jotka ovat tarpeellisia väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen ylläpitoa, oikeellisuuden varmistamista tai muun käsittelyä varten. Sääntelyä tarkennettaisiin myös siten, että Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto saisivat muilta viranomaisilta 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.



**LUONNOS**

## Muut valtion viranomaiset ja Kansaneläkelaitos

Muuttoilmoitusten tekemisvelvollisuuden kasvattaminen ja tilapäisten asuinpaikkamerkintöjen käyttöalan rajoittaminen parantaisivat väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta. Siten muilla valtion viranomaisilla ja Kansaneläkelaitoksella ei olisi enää yhtä suurta tarvetta selvittää kunkin etuutta hakevan tai saavan henkilön asumistilannetta erikseen. Tämä vähentäisi hieman viranomaisten ja Kansaneläkelaitoksen työtä. Tilapäisten asuinpaikkamerkintöjen poistaminen väestötietojärjestelmästä ei juurikaan vaikuttaisi valtion viranomaisten tai Kansaneläkelaitoksen toimintaan, sillä ne ovat käyttäneet näitä tietoja vain suhteellisen harvoin ja ne korvautuisivat väestötietojärjestelmään tallettavilla määräaikaista asuinpaikkaa koskevilla merkinnöillä tai postiosoitteella.

Myös säännökset, jotka koskevat ulkomaalaisten mahdollisuutta kotikunnan saamiseen sekä kotikunnan menettämistä ja kotikuntamerkinnän poistamista, selkeyttäisivät kotikuntasääntelyn soveltamista eri viranomaisissa. Kotikunnan saamista koskevien säännösten soveltaminen yksinkertaisuksi, kun ulkomaalaisten mahdollisuus kotikunnan saamiseen olisi aina kytketty ulkomaalaislain-säädännön mukaiseen voimassa olevaan oleskelulupa- ja oleskelukorttiin tai muuhun oleskeluoikeutta osoittavaan asiakirjaan. Kotikuntamerkintöjen poistaminen henkilöiltä, jotka eivät enää ole oikeutettuja kotikuntaan Suomessa, parantaisi väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta. Tämä palvelisi kaikkia järjestelmän tietoja käyttäviä valtion viranomaisia ja Kansaneläkelaitosta. Monilla viranomaisilla ei ole käytännön mahdollisuuksia selvittää itse, täyttävätkö niiden asiakkaat kotikunnan saamisedellytykset, vaan ne luottavat väestötietojärjestelmän tietoihin. Ongelmana on usein erityisesti se, että maasta pois muuttavat ulkomaalaiset laiminlyövät maastamuuttoilmoituksen tekemisen, eivätkä viranomaiset siksi saa tietoa heidän oleskelussaan tapahtuneista muutoksista tai kotikunnan saamista koskevien edellytysten lakkaamisesta. Jos väestötietojärjestelmästä poistettaisiin todellista tilannetta vastaamattomat kotikuntamerkinnät, esimerkiksi vaali- tai veroasiakirjoja ei enää yritettäisi lähettää tarpeettomasti henkilöille, jotka eivät ole äänioikeutettuja tai verovelvollisia Suomessa. Kotikuntamerkinnän omaavat mutta maasta poistuneet ulkomaalaiset vääristävät myös monia tilastotietoja. Siksi esimerkiksi Tilastokeskus laatiessaan Suomen väkilukutilastoja vähentää väestötietojärjestelmässä kotikuntamerkinnän omaavien henkilöiden määrää joka vuosi useita tuhansia ulkomaalaisia, joiden se ei omien selvitystensä perusteella katso enää asuvan Suomessa. Tätä koskeva Tilastokeskuksen työmäärä vähenisi, jos tällaisten henkilöiden tiedot voitaisiin poistaa ehdotetulla tavalla väestötietojärjestelmästä. Käytännössä Tilastokeskus joutuisi kuitenkin jatkossakin poistamaan väkilukutilastoistaan henkilöitä, joiden se ei katso enää asuvan Suomessa, sillä Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto voisivat poistaa vain osan näistä henkilöistä väestötietojärjestelmästä ja poistaminen saattaisi kestää henkilöiden kuulemisen ja poistamispäätöksistä tiedottamisen vuoksi useita kuukausia. Todellisuutta vastaamattomien kotikuntamerkintöjen poistamisen myötä myös Kansaneläkelaitos voisi luottaa väestötietojärjestelmän tietoihin nykyistä enemmän myöntämiensä etuuksien ja palveluiden osalta. Tämä vähentäisi tarvetta selvittää asiakkaiden kotikunta- ja asumistilannetta.

Verotusmenettelystä annetun lain 5 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan sellaisten henkilöiden, joiden kotikuntamerkintä poistetaan väestötietojärjestelmästä, kotikuntana pidetään verotuksessa sitä kuntaa, joka on viimeksi ollut hänen kotikuntansa. Tämän säännöksen soveltamisen ei arvioida aiheuttavan lisätyötä veroviranomaisille. Voidaan olettaa, että useimmat kotikunnan Suomessa menettävät henkilöt joko poistuvat maasta tai eivät tänne jäädessään saa veronalaisia tuloja. Siten ehdotetun säännöksen käyttö jäisi veronviranomaisissa todennäköisesti hyvin harvinaiseksi.

## LUONNOS

Esityksessä ehdotettu viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn kokoaminen VTJ-lakiin ja VTJ-lain säännösten tarkentaminen selkeyttäisi nykysääntelyä myös muiden viranomaisten näkökulmasta. Poliisiviranomaisilla, puolustusvoimilla sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella on todennäköisesti hallussaan tietoja, jotka ovat tarpeen ihmisten asuinpaikan ja kotikunnan määrittämisessä ja niitä koskevien väestötietojärjestelmän merkintöjen ylläpitämisessä, oikeellisuuden varmistamisessa tai muun käsittelyssä. Näiden tahojen mainitseminen VTJ-laissa varmistaa, että niillä on oikeus ja velvollisuus antaa Digi- ja väestötietovirastolle ja Ahvenanmaan valtionvirastolle niiden tarvitsemat tiedot salassapitosäännösten sitä estämättä. Tietojen määrästä riippuen tietojen luovutus voitaisiin tehdä joko yksittäin tai kyseisen viranomaisen tietojärjestelmän ja väestötietojärjestelmän välisellä automaattisella tietojenkäsittelymenetelmällä.

### 4.2.3.2 Työllisyys ja työelämä

Esityksellä arvioidaan olevan vain hyvin vähäisiä vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään. Varsinkin Suomen kansalaisten osalta tällaisia vaikutuksia ei todennäköisesti olisi lainkaan. Ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä koskevat säännökset säilyisivät uudessa laissa pääsääntöisesti ennallaan, eikä esityksen voida siten arvioida vaikuttavan työvoiman liikkuvuuteen Suomen sisällä. Ihmiset voisivat jatkossakin säilyttää aiemman kotikuntansa ja asuinpaikkansa esimerkiksi sillä perusteella, että heillä säilyy sinne perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta kiintein yhteys tai heidän asumisensa toisessa kunnassa kestää enintään vuoden. Jälkimmäisten tilanteiden osalta esitys kasvattaisi mahdollisuuksia aiemman kotikunnan säilyttämiseen, sillä Digi- ja väestötietoviraston nykyisen soveltamiskäytännön mukaan henkilö voi säilyttää aiemman kotikuntansa vain silloin, jos hänelle jää käytössä oleva asunto lähtökuntaan. Uudessa laissa tällaista vaatimusta ei olisi. Siten ihmisten ei tarvitsisi jättää vastaanottamatta esimerkiksi lyhyitä työsuhteita toisesta kunnasta vain sen vuoksi, että he haluavat säilyttää aiemman kotikuntansa mutta heillä ei ole mahdollisuutta säilyttää siellä olevaa asuntoa. Lisäksi monet palvelut eivät ylipäätään ole riippuvaisia henkilön kotikunnasta, ja esimerkiksi terveydenhuoltolaki ja sosiaalihuoltolaki antavat tietyin edellytyksin oikeuden valita hoitopaikka kotikunnan ulkopuolelta. Näin ollen ei voida pitää todennäköisenä, että ihmiset eivät esimerkiksi hakisi määräaikaista työpaikkaa toisen kunnan alueelta, koska he eivät haluaisi vanhasta kunnasta tai hyvinvointialueelta saatavien palvelujen katkeavan toisessa kunnassa asumisen aikana. Ylipäätään ihmisten muuttamiseen ja työvoiman liikkuvuuteen Suomen sisällä vaikuttavat lukuisat eri tekijät, eikä kotikuntasääntelyä voida pitää olennaisena seikkana niiden osalta.

Ulkomaiden kansalaisilla on oikeus tehdä työtä Suomessa joko sillä perusteella, että he ovat EU:n jäsenmaan tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan maan kansalaisia taikka heillä on työnteekoon oikeuttava oleskelulupa. EU:n jäsenvaltion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset voivat siten aloittaa työnteon heti Suomeen saavuttuaan. Sen sijaan kotikunnan saaminen edellyttäisi heiltä jatkossakin oleskeluoikeuden rekisteröintiä. Tämä rekisteröintivaatimus koskee kaikkia Suomessa yli kolme kuukautta oleskelevia EU:n jäsenmaiden ja Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisia ja sen rikkominen on rangaistavaa ulkomaalaisrikkomuksena. Koska kotikunta on tarkoitettu vain Suomessa vakinaisesti oleskeleville ihmisille ja vakinaisesti Suomeen asumaan aikovilta henkilöiltä edellytetään oleskeluoikeuden rekisteröintiä, kotikunnan saamisen kytkemistä jatkossakin tähän rekisteröintiin on pidettävä perusteltuna. Kotikunnan puuttuminen ei siis estä EU:n jäsenmaiden ja Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisten työskentelyä Suomessa, mutta työskentelyn ja Suomessa asumisen jatkuessa pidempään he voivat hakea ja saada Suomessa myös kotikunnan siihen liittyvine oikeuksineen ja velvolluuksineen. Kotikunnan menettäminen tulisi EU:n jäsenmaiden ja Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisten kohdalla kyseeseen lähinnä silloin, jos heidän oleskeluoikeutensa rekisteröinti raukeaa tai peruutetaan. Niitä voidaan pitää hyvin harvinaisina tilanteina, ja pääsääntöisesti heidän voidaan tällöin

## LUONNOS

olettaa muuttavan pois Suomesta, jolloin he menettävät kotikunnan jo vakinaisen ulkomaille muuton seurauksena.

Kolmansien maiden kansalaisilta työnteko Suomessa edellyttää pääsääntöisesti sitä koskevaa oleskelulupaa. Koska oleskelulupa on heidän kohdallaan myös kotikunnan saamisen edellytys, he voivat oleskeluluvan saatuaan hakea ja saada myös kotikunnan Suomessa. Ulkomaalaislaissa ja kausityölaissa on kuitenkin mahdollistettu työnteko Suomessa tietyin edellytyksin ja tietyillä aloilla myös ilman oleskelulupaa tai alle vuoden mittaisen oleskeluluvan perusteella. Ulkomaalaislain 81 b §:n mukaan kolmansien maiden kansalainen voi tehdä esimerkiksi tulkin, opettajan tai asiantuntijan töitä kutsun tai sopimuksen nojalla enintään 90 päivän ajan pelkän viisumin tai viisumivapauden perusteella ilman oleskelulupaa. Kausityölaki puolestaan mahdollistaa kausiluonteisen maatalouden ja matkailun alan työn kolmansien maiden kansalaisille alle kolmen kuukauden ajaksi viisumin perusteella ja enintään yhdeksän kuukauden ajaksi kausityöoleskeluluvan perusteella. Nämä henkilöt eivät voi saada Suomessa työskentelynsä aikana kotikuntaa, koska heille ei myönnetä vähintään vuoden mittaista tilapäistä oleskelulupaa. Tältä osin oikeustila säilyisi pääosin ennallaan. Sen sijaan nykyisen kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ilman oleskelulupaa Suomessa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voivat kuitenkin saada kotikunnan, jos heidän perheenjäsenellään on jo Suomessa kotikunta. Esityksessä ehdotetaan tästä mahdollisuudesta luopumista, joten tällaiset henkilöt eivät voisi enää jatkossa saada kotikuntaa, elleivät he täytä jotakin muuta laissa säädettyä kotikunnan saamisen edellytystä.

Käytännössä kotikunnan hakeminen ja saaminen tullee kyseeseen lähinnä niiden kolmansien maiden kansalaisten kohdalla, jotka oleskelevat Suomessa vähintään kolme kuukautta. Sitä lyhyemmän ajan Suomessa oleskelevilla ja työskentelevillä ihmisillä ei voitane katsoa olevan tarvetta kotikunnasta seuraaviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Vuonna 2022 kausityöluvun 3–6 kuukautta kestävään työhön sai 1 011 henkilöä ja 6–9 kuukautta kestävään työhön 313 henkilöä. Voidaan olettaa, että vain harvalla kausityöhön tulevista ulkomaalaisista on Suomessa kotikunnan omaavia perheenjäseniä. Siten vain harvalla kausityöntekijällä on tälläkään hetkellä mahdollisuus kotikunnan saamiseen perheenjäsenensä kotikunnan perusteella. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 §:n mukaan kausityöntekijöillä on kotikunnan puutteesta huolimatta oikeus saada kaikkia julkisen terveydenhuollon palveluita. Tämä kuitenkin edellyttää kausityöntekijän pyytävän Kansaneläkelaitokselta todistuksen, jolla oikeus hoidon saamiseen osoitetaan. Edellä todetun perusteella voidaan arvioida, että vain harva kausityöntekijä edes harkitsee kotikunnan hakemista Suomessa työskentelynsä ajaksi. Näin ollen myöskään sillä, että he eivät jatkossa voisi saada kotikuntaa perheenjäsenensä kotikunnan perusteella, olisi tuskin mitään vaikutusta Suomeen kausityöhön hakeutuvien ulkomaalaisten määrään. Viranomaisnäkökulmasta voidaan toisaalta arvioida, että kotikunnan antaminen ja kotikuntamerkinän tekeminen vain lyhyen aikaa Suomessa oleskeleville ja sitten maasta poistuville ulkomaalaisille todennäköisesti heikentäisi entisestään väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuutta ja paikkansapitävyyttä. Kotikunnan saamisesta seuraavia oikeuksia ja velvollisuuksia ei myöskään ole pääsääntöisesti tarkoitettu Suomessa vain muutamia kuukausia oleskeleville henkilöille.

Esitykseen sisältyvää kotikunnan menettämistä koskevaa sääntelyä ei voida pitää kausityöntekijöiden näkökulmasta merkityksellisenä. Kotikunnan menettäminen olisi kytketty voimassa olevan oleskeluluvan päättymiseen vastaavalla tavalla kuin näiden henkilöiden työnteko-oikeuskin. Jos tällainen henkilö jäisi Suomeen kausityön päätyttyä ja saisi sitä varten uuden oleskeluluvan, hän voisi tämän luvan nojalla pääsääntöisesti saada myös kotikunnan Suomessa.

## LUONNOS

Ilman työnteko-oikeutta olevilla ulkomaalaisilla ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan tai muihin työntekoon liittyviin etuuksiin. Sen sijaan työ- ja elinkeinotoimistojen järjestämiin julkisiin työvoimapalveluihin osallistuminen ei edellytä henkilöllä olevaa kotikuntaa. Ilman kotikuntaa olevaa henkilöä ei kuitenkaan voida ohjata työllisyyden kuntakokeiluun, joihin vieraskielisten palvelut on keskitetty työllisyyskokeiluun osallistuvissa kunnissa. Kuntakokeilu loppuu 31.12.2024. Oikeus kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisiin maahanmuuttajan alkukartoitukseen ja kotoutumissuunnitelmaan ei määräydy henkilön kotikunnan perustella. Sen sijaan kotikunnalla on merkitystä maksettaessa kunnille korvauksia kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä. Kunnan velvollisuus järjestää työntekomahdollisuus työttömälle työnhakijalle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyin edellytyksin ei koske ilman kotikuntaa olevia henkilöitä. Ilman kotikuntaa olevilla ei myöskään ole oikeutta kyseisen lain mukaiseen korotettuun kulukorvaukseen, jota maksetaan henkilölle, joka osallistuu työssäkäyntialueellaan kotikuntansa ulkopuolella järjestettävään palveluun ja hänelle aiheutuu palveluun osallistumisesta todistettavia majoituskustannuksia. Koska voimassa oleva oleskelulupa on kolmansien maiden kansalaisilla sekä työnteko-oikeuden että kotikunnan saamisen ja menettämisen edellytyksenä, kotikuntasääntelyllä ei ole juurikaan vaikutusta edellä mainittuihin oikeuksiin. EU:n jäsenmaiden sekä Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisille kotikunnan saamiselle asetettu oleskeluoikeuden rekisteröintivaatimus koskee edellä todetulla tavalla kaikkia yli kolme kuukautta Suomessa oleskelevia kyseisten maiden kansalaisia heidän työnteostaan riippumatta. Rekisteröinnin raukeamista tai peruuttamista voidaan puolestaan pitää hyvin harvinaisina tapahtumina.

Elinkeinon harjoittaminen Suomessa on elinkeinotoimintalaissa sallittu sellaisille ulkomaalaisille, joilla on asuinpaikka Euroopan talousalueella tai joille Patentti- ja rekisterihallitus myöntää elinkeinon harjoittamista koskevan luvan. Lain esitöiden mukaan Euroopan talousalueella asuviksi katsotaan sekä Suomessa kotikunnan saaneet henkilöt että maassa laillisesti oleskeluluvan nojalla oleskelevat henkilöt (HE 244/2022 vp, s. 153). Euroopan talousalueelle kuuluvasta valtiosta Suomeen muuttava henkilö voi siis lähtökohtaisesti aloittaa elinkeinon harjoittamisen Suomessa heti maahan saavuttuaan odottamatta kotikunnan saamista. Kolmansien maiden asukkaat voivat sitä vastoin aloittaa elinkeinon harjoittamisen Suomessa vasta saatuaan joko oleskeluluvan, kotikunnan tai Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämän luvan.

Myös elinkeinon harjoittamiseen kohdistuvien esityksen vaikutusten voidaan arvioida jäävän hyvin vähäisiksi. Kotikunnan saamista koskevien edellytysten säilyessä pääsääntöisesti ennallaan oikeustilassa ei tapahtuisi merkittäviä muutoksia. Euroopan talousalueelle kuuluvasta valtiosta Suomeen muuttava ja täällä elinkeinon harjoittamisen aloittava henkilö voi siis jatkossakin saada kotikunnan heti oleskeluoikeuden rekisteröityään. Kotikunnan menettäminen rekisteröinnin raukeamisen tai peruuttamisen johdosta olisivat hyvin harvinaisia tapahtumia. Kolmansien maiden asukkaat joutuisivat jatkossakin odottamaan joko oleskeluluvan, sen perusteella myönnettävän kotikunnan tai Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämän luvan saamista. Ainoana merkittävänä muutoksena nykytilaan nähden olisi luopuminen ulkomaalaisten mahdollisuudesta saada kotikunta suoraan heidän perheenjäsenellään olevan kotikunnan perusteella. Koska tällaiset henkilöt eivät enää voisi saada kotikuntaa heti maahan saavuttuaan, he voisivat aloittaa myös elinkeinon harjoittamisen vasta oleskeluluvan, kotikunnan tai Patentti- ja rekisterihallituksen luvan saatuaan. Voidaan olettaa, että vain harvalla Suomeen elinkeinoa harjoittamaan tulevalle kolmannen maan asukkaalla on Suomessa kotikunnan omaavia perheenjäseniä. Siten vain harvalla ulkomaalaisella on tälläkään hetkellä mahdollisuus elinkeinon harjoittamisen aloittamiseen heti maahan saavuttuaan. Voidaan siis olettaa, ettei esitys näiltä osin käytännössä vähennä Suomeen kohdistuvaa työperäistä maahanmuuttoa tai heikennä Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten mahdollisuutta työllistää itsensä yksityisinä elinkei-

## LUONNOS

nonharjoittajina. Esitykseen sisältyvä kotikunnan menettämistä koskeva sääntely puolestaan tarkoittaisi sitä, että kotikunnan menettäviltä kolmansien maiden kansalaisilta päättyisi samalla myös oikeus elinkeinon harjoittamiseen, ellei heillä ole Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämää lupaa. Kotikunnan menettäminen tulisi kolmansien maiden kansalaisten kohdalla kyseeseen lähinnä silloin, kun heidän oleskeluoikeutensa Suomessa päättyy. Tällaiset henkilöt poistuvat pääsääntöisesti maasta, ja maahan jäädessään he eivät todennäköisesti jatka elinkeinon harjoittamista. Siten myöskään kotikunnan menettämistä koskeva sääntely ei todennäköisesti heikentäisi Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten mahdollisuuksia työllistää itsensä yksityisinä elinkeinonharjoittajina.

Ehdotusta luopua ulkomaalaisten mahdollisuudesta saada kotikunta suoraan heidän perheenjäsenelään jo olevan kotikunnan perusteella voidaan lisäksi arvioida suhteessa Suomen houkuttelevuuteen ulkomaisten osaajien keskuudessa sekä maassa jo asuvien ulkomaalaisten työntekijöiden todennäköisyydellä jäädä Suomeen. Ei ole mahdollista esittää tarkkaa arviota siitä, kuinka moni Suomeen muuttava ulkomaalainen ei jatkossa voisi saada kotikuntaa välittömästi perheenjäsenensä kotikunnan perusteella. Edellä jaksossa 4.2.2.3 tarkemmin kuvatuilla perusteilla voidaan kuitenkin arvioida, että ehdotetun muutoksen seurauksena muutama tuhat Suomeen muuttanutta ulkomaalaista saisi vuosittain kotikunnan muutaman kuukauden myöhemmin kuin tällä hetkellä. Tästä johtuen nämä henkilöt joutuisivat odottamaan kauemmin niitä etuuksia ja palveluita, joiden saamisen ehdoksi on asetettu kotikunta, tai hankkimaan nämä palvelut yksityisiltä palveluntuottajilta omilla varoillaan. Sen sijaan erityisen merkityksellisiä palveluja, kuten kiireellisiä sosiaali- ja terveyspalveluja, esi- ja perusopetusta, varhaiskasvatusta, toimeentulotukea ja oikeusapua voivat tietyin edellytyksin saada myös ilman kotikuntaa olevat henkilöt, samoin esimerkiksi henkilötunnuksen. Ilman kotikuntaa oleville alaikäisille on järjestettävä terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin kotikunnan omaaville henkilöille. Perhesiteeseen perustuvien ensimmäisten oleskelulupien keskimääräinen käsittelyaika on vain pari kuukautta. Koska Suomeen muuttavat ulkomaalaiset ovat siis ilman kotikuntaakin oikeutettuja keskeisiin peruspalveluihin ja oleskeluluvan ja kotikunnan voi saada jo pari kuukautta maahantulon jälkeen, ei voida pitää todennäköisenä, että ilman kotikuntaa ja siihen kytkettyjä etuuksia ja palveluita eläminen näin lyhyen aikaa käytännössä vähentäisi Suomen houkuttelevuutta ulkomaisen työvoiman keskuudessa tai johtaisi siihen, että maassa jo asuvat ulkomaalaiset työntekijät eivät haluaisi tulla perheenjäseniään Suomeen. Lisäksi kotikunnan saamista voidaan nopeuttaa tehokkaimmin pyrkimällä lyhentämään oleskelulupaprosessien kestoaikaa nykyisestä.

### 4.2.3.3 Tietoyhteiskunta ja tietosuoja

Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn kokoaminen VTJ-lakiin selkeyttäisi nykytilaa ja varmistaisi, että VTJ-laissa on mainittu kaikki sellaiset viranomaiset ja muut tahot, joilla voi olla hallussaan Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tarvitsemia tietoja ihmisten asumisesta ja oleskelusta Suomessa tai ulkomailla. Kyse voisi olla paitsi suoraan väestötietojärjestelmään tallettavista tiedoista, myös tällaisten tietojen sisällön ja oikeellisuuden selvittämiseksi tarvittavista tiedoista. Tiedonhallintalain 22 §:n mukaisesti viranomaisten on toteutettava säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen sähköinen tietojen luovuttaminen pääsääntöisesti tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla. Viranomaisen voi avata teknisen rajapinnan tiedonsaantiin oikeutetulle viranomaiselle myös muissa tilanteissa. Tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla on toteutettava tietojärjestelmien välillä siten, että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, jos luovutettavat tiedot ovat henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja. Näitä vaatimuksia on noudatettava myös Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tarvitsemien, ihmisten asumista ja oleskelua koskevien tietojen sekä muiden väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen osalta. Koska osa näistä tiedoista voi olla salassa pidettäviä, viranomaisten on varmistettava tiedonhallintalain 4 luvun mukaisesti tietoaaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvasuus

## LUONNOS

koko niiden elinkaaren ajan sekä toteutettava tietojensiirto yleisessä tietoverkossa salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä sekä varmistettava tai tunnistettava tietojen vastaanottaja riittävän tietoturvallisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi ihmisten asuinpaikan, kotikunnan ja väestökirjanpitokunnan määrittämisen kannalta tarpeellisten tietojen käsittelyssä ja luovuttamisessa tulisivat sovellettavaksi kaikki VTJ-lain tietosuojaa ja tietoturvallisuutta koskevat vaatimukset.

### 4.2.3.4 Ahvenanmaa

Esityksen mukaista uutta kotikuntalakia sovellettaisiin myös Ahvenanmaan alueella, jossa soveltvana viranomaisena olisi Digi- ja väestötietoviraston sijaan Ahvenanmaan valtionvirasto. Tässä jaksossa kuvatut vaikutukset koskisivat siis yhtäläisesti sekä Manner-Suomessa että Ahvenanmaalla asuvia henkilöitä ja niiden alueilla toimivia viranomaisia.

### 4.2.3.5 Kunnat ja hyvinvointialueet

Esityksen vaikutusten kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan arvioidaan jäävän suhteellisen vähäiseksi. Muuttoilmoitusten tekeminen myös lyhytkestoisessa toisessa kunnassa asumisessa, tilapäisten asuinpaikkamerkintöjen käyttöalan supistaminen sekä kotikuntamerkintöjen poistaminen ulkomaiden kansalaisilta, jotka eivät enää ole oikeutettu kotikunnan saamiseen, selkeyttäisivät nykyistä sääntelyä ja parantaisivat väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta. Tämä palvelisi myös väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntäviä kuntia ja hyvinvointialueita. Kunnilla ja hyvinvointialueilla ei useinkaan ole käytännön mahdollisuuksia selvittää itse, täyttävätkö niiden asiakkaat kotikunnan saamisedellytykset, vaan ne luottavat väestötietojärjestelmään tehtyihin merkintöihin.

Uusi laki mahdollistaisi jatkossakin aiemman kotikunnan säilyttämisen tilanteissa, joissa kyse on enintään vuoden kestävästä toisen kunnan alueella asumisesta. Edellytyksenä olisi se, että henkilö ilmoittaa haluavansa säilyttää tänä aikana aiemman kotikuntansa. Muuttoa suunnitelleessaan ja muuttoilmoitusta tehdessään ihmisten tulisi siis ratkaista se, haluavatko he säilyä aiemman kuntansa ja hyvinvointialueensa asukkaina ja jäsenenä ja saada tarvitsemansa palvelut sieltä vai uudesta kunnasta tai hyvinvointialueelta. Toisaalta monet kunnalliset palvelut eivät ole riippuvaisia henkilön kotikunnasta, ja terveydenhuoltolaki ja sosiaalihuoltolaki mahdollistavat hoitopaikan valinnan tiettyin edellytyksin kotikunnasta riippumatta. Tilanteessa, jossa kunnan tai hyvinvointialueen palvelua hakeva henkilö ei ole tehnyt muuttoilmoitusta ja hänen asuinpaikkansa on epäselvä, kunta tai hyvinvointialue voi tulkita kotikuntalakia myös itsenäisesti ja arvioida, minkä kunnan ja hyvinvointialueen jäsenenä henkilöä on pidettävä. Tällöin on annettava kotikuntalain edellyttämällä tavalla merkitystä myös henkilön omalle käsitykselle asiasta objektiivisesti arvioitavien seikkojen ohella.

Muuttoilmoitusten tekemiseen sekä kotikunnan vaihtumiseen ehdotetut muutokset olisivat niin vähäisiä, ettei niillä voida arvioida olevan merkittävää käytännön vaikutusta kuntien tai hyvinvointialueiden asukasmääriin aivan pienimpiä kuntia mahdollisesti lukuun ottamatta. Kuntien toiminnan ja niille kohdistettavien valtionosuuksien kannalta olisi joka tapauksessa perusteltua, että valtionosuudet vastaisivat kuntien tosiasiallisia asukasmääriä ja kuntien asukkailleen tarjoamia palveluja. Uuteen lakiin ehdotettu säännös, jonka mukaan väestötietojärjestelmään voitaisiin merkitä henkilön asuinpaikaksi vain pysyvään asuinkäyttöön tarkoitettu rakennus, vastaisi vallitsevaa oikeustilaa ja estäisi sen, että kotikuntalakia tulkittaisiin alueidenkäyttölain, rakentamislain tai kuntien kaava- ja rakennusjärjestyspäästösten vastaisesti. Toisaalta kuntien tulisi pitää Digi- ja väestötietovirastolle VTJ-lain nojalla ilmoittamansa huoneisto- ja rakennustiedot entistä paremmin ajan tasalla, jotta niitä voitaisiin käyttää ihmisten asuinpaikan määrittämisen perusteena. Joka tapauksessa pysyvään

## LUONNOS

asuinkäyttöön kelpaamattomissa rakennuksissa asuvien henkilöiden kotikunta voisi jatkossakin olla rakennuksen sijaintikunta. Kunnat ja hyvinvointialueet olisivat velvollisia järjestämään näille henkilöille esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvveluja sekä koulupaikan kyseissä kunnassa joko kotikuntamerkinntän tai tosiasiallisen asumisensa nojalla. Lisäksi henkilön käytössä oleva, pysyvään asuinkäyttöön soveltumaton rakennus voitaisiin jatkossakin merkitä väestötietojärjestelmään henkilön ilmoittamaksi postiosoitteeksi. Tämä voi palvella kuntien tietotarpeita niiden alueella tosiasiallisesti asuvista ihmisistä.

Esityksessä ehdotettu viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn kokoaminen VTJ-lakiin ja VTJ-lain säännösten tarkentaminen selkeyttäisi nyky sääntelyä myös kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmasta. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on hallussaan tietoja, jotka ovat tarpeen ihmisten asuinpaikan ja kotikunnan määrittämisessä ja niitä koskevien väestötietojärjestelmän merkintöjen ylläpitämisessä, oikeellisuuden varmistamisessa tai muun käsittelyssä. Tietojen määräästä riippuen tietojen luovutus voitaisiin tehdä joko yksittäin tai kyseisen viranomaisen tietojärjestelmän ja väestötietojärjestelmän välisellä automaattisella tietojenkäsittelymenetelmällä.

### 4.2.3.6 Saamelaiskäräjät

Esityksen mukaan saamelaiskäräjille annettaisiin jatkossa valtion ja kuntien viranomaisten, hyvinvointialueiden ja Kansaneläkelaitoksen rinnalla itsenäinen oikeus tulkita kotikuntalakia. Saamelaiskäräjät eivät siten olisi oikeudellisesti sidottuja Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valti-onviraston tekemiin ratkaisuihin henkilön kotikunnasta, asuinpaikasta tai väestökirjanpitokunnasta. Asialla voi olla merkitystä esimerkiksi muodostettaessa saamelaiskäräjälain (974/1995) 4 luvun mukaista vaaliluetteloa. Pääsääntöisesti saamelaiskäräjien voidaan kuitenkin olettaa muiden viranomaisten tavoin luottavan väestötietojärjestelmään tehtyihin merkintöihin.

### 4.2.3.7 Posti

Digi- ja väestötietovirasto tekee Posti Group Oy:n kanssa yhteistyötä muuttoilmoitus- ja osoitteenmuutospalveluissa. Muuttoilmoituksen voi tehdä sähköisesti Postin ylläpitämällä muuttoilmoitus.fi-sivustolla tai paperisella lomakkeella, joita saa Postin tai Digi- ja väestötietoviraston toimipaikoista ja jotka voi palauttaa täytettyinä niihin. Tällä tavoin ilmoitetut tiedot välittyvät sekä väestötietojärjestelmään että Postin osoitetietojärjestelmään. Nykyisen kotikuntalain mukaan muuttoilmoitusten vastaanottaminen ja toimittaminen Digi- ja väestötietovirastolle on julkinen hallintotehtävä mutta luonteeltaan viranomaista avustava tehtävä, johon ei sisälly yksilön etuun tai oikeuteen kohdistuvaa päätösvaltaa (HE 67/2004 vp, s. 11, 19 ja 22). Tällä perusteella nyky laissa on säädetty, että tätä tehtävää Postissa hoidettaessa on toimittava virkavastuulla ja noudatettava hallinnon yleislakeja.

Muuttoilmoitusten tekemistä ja sisältöä koskeva sääntely säilyisi uudessa kotikuntalaissa pääosin nykyisen kaltaisena. Postille aiheutuisi kuitenkin hieman lisää työtä muuttoilmoituslomakkeiden ja sähköisen järjestelmän sekä asiakkaille suunnatun ohjeistuksen muuttamisesta esimerkiksi siten, että tilapäiset asuinpaikat korvattaisiin määräaikaikaisilla asuinpaikoilla ja lyhytkestoisessa toisessa paikassa asumisessa olisi aina kysyttävä muuttajan halua säilyttää aiempi kotikuntansa. Esitykseen sisältyvät säännösehdotukset tahoista, jotka voivat tehdä muuttoilmoituksen muuttavan henkilön puolesta, todennäköisesti selkeyttäisivät nykytilaa ja voimassa olevan lain soveltamista myös Postin näkökulmasta. Muutoin esityksellä ei olisi vaikutusta Postin toimintaan, ei esimerkiksi postilain mukaisesti määräytyvään postiosoitteeseen tai postinjakelua koskeviin Postin velvoitteisiin. Myös säännökset siitä, että muuttoilmoituksia vastaanottavien ja käsittelevien henkilöiden on toimittava virkavastuulla ja noudatettava hallinnon yleislakeja, vastaisivat uudessa laissa nykyistä lakia.

## LUONNOS

### 4.2.3.8 Rajat ylittävät vaikutukset

Esityksellä ei olisi suoria vaikutuksia Pohjoismaiden välillä muutettaessa sovellettavaan Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin väliseen väestön rekisteröintiä koskevaa sopimukseen. Sopimuksella vain täydennetään sopimusvaltioiden kansallista väestörekisterilainsäädäntöä. Siten muista Pohjoismaista Suomeen muuttavien henkilöiden mahdollisuus kotikunnan saamiseen ratkaistaan uudessa kotikuntalaissa säädettyjen edellytysten mukaisesti, ja nämä edellytykset vastaavat voimassa olevaa lakia. Sopimuksen määräyksillä on kuitenkin eräitä vaikutuksia Digi- ja väestötietoviraston toimintaan sen tehdessä sopimusvaltioista Suomeen muuttaneiden henkilöiden kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevia merkintöjä väestötietojärjestelmään. Nämä vaikutukset koskevat uuden lain 17, 19 ja 20 §:n soveltamista ja ne on kuvattu jäljempänä jaksossa 7.1.

EU:n vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia EU:n kansalaista rekisteröitymään asianomaisen viranomaisen luona, jos hänen oleskelunsa kyseisessä jäsenvaltiossa kestää yli kolme kuukautta. EU:n kansalaisten perheenjäsenillä, jotka eivät itse ole EU:n kansalaisia, on oltava oleskelukortti. Direktiiviä vastaavista EU:n kansalaisten rekisteröitymisvelvollisuudesta sekä vaatimuksesta hankkia perheenjäsenen oleskelukortti säädetään ulkomaalaislaissa. Uudessa kotikuntalaissa kotikunnan saamiselle asetettavat vaatimukset EU:n kansalaisen oleskelun rekisteröimisestä sekä perheenjäsenen oleskelukortista ovat siis linjassa direktiivin määräysten kanssa. Lisäksi uudessa laissa otettaisiin huomioon direktiiviin pohjautuva EU:n kansalaisten oikeus saada halutesaan Suomessa kotikunta, jos henkilö on kansainvälisen järjestön Suomessa sijaitsevan toimipaikan tai EU:n Suomessa sijaitsevan toimielimen palveluksessa ja hän täyttää kotikunnan saamiselle laissa säädetty edellytykset. Sama oikeus olisi myös Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään, jotka niin ikään kuuluvat direktiivin soveltamisalan piiriin, sekä sellaisilla ulkomaalaisilla, jotka työllistyvät käyttäen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen vieraan valtion diplomaattiseen edustustoon tai sellaiseen rinnastettavaan muuhun edustustoon tai lähetetyn konsulin virastoon Suomessa sekä heidän perheenjäsenillään. Sen sijaan tätä oikeutta ei olisi muilla ulkomaiden kansalaisilla, koska he eivät ole EU:n liikkumisvapauden piirissä. Myöskään diplomaattisten edustustojen, niihin rinnastettavien muiden edustustojen ja valtioiden välisten kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevilla henkilöillä tai heidän perheenjäsenillään ei olisi oikeutta kotikunnan saamiseen Suomessa, elleivät he ole Suomen kansalaisia tai ellei heillä ole jo ennestään kotikunta Suomessa.

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

#### 5.1.1 Kotikuntalain kokonaisuudistuksen tarve

Vaihtoehtona esityksessä ehdotetulle kotikuntalain kokonaisuudistukselle ja uuden lain säätämiseksi olisi olla muuttamatta voimassa olevaa kotikuntalakia lainkaan tai sen muuttaminen vain joiltakin osin. Ensiksi mainittua vaihtoehtoa ei voida pitää perusteltuna, koska voimassa olevassa laissa ja sen soveltamiskäytännössä on tunnistettu useita muutostarpeita, jotka edellyttävät lain muuttamista. Myöskään voimassa olevan lain osittaista muuttamista ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna. Osamuutokset vain lisäisivät moneen kertaan muutetun lain hajanaisuutta, mikä voisi edelleen heikentää lain luettavuutta ja selkeyttä. Lisäksi muutoksia tulisi tehtäväksi niin moneen voimassa olevan lain pykälään, että lakiteknisesti on yksinkertaisinta säätää asiasta kokonaan uusi laki.



## LUONNOS

### 5.1.2 Kaksoiskuntalaisuus ja monipaikkaisuus

Kaksoiskuntalaisuus ja laajemmin monipaikkaisuus ovat olleet esillä eri yhteyksissä ja eri aikoina. Keskeinen syy kaksoiskuntalaisuuden ja monipaikkaisuuden huomioon ottamiseen lainsäädännössä ja yleisemmin yhteiskunnan eri toiminnoissa on se, että ihmisten liikkuvuus lisääntyy jatkuvasti ja elämäntavat monimuotoistuvat. 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.

Valtiovarainministeriön Tulevaisuuden kunta -hankkeen yhteydessä selvitettiin, voisiko henkilöllä olla jatkossa kaksi kotikuntaa. Selvityksessä ”Millaista monipaikkaisuutta Suomeen? Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta” (valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2018) käsiteltiin kaksoiskuntalaisuuden mahdollisuutta myös kotikuntalain ja VTJ-lain näkökulmasta (s. 53–55). Kahden tai useamman kotikunnan mahdollistaminen merkitsisi sitä, että kotikuntalakiin ja VTJ-lakiin lisättäisiin säännökset siitä, että väestötietojärjestelmään voitaisiin merkitä henkilölle yhtä useampi vakituinen asuinpaikka ja kotikunta. Vaihtoehtoisesti henkilölle voitaisiin merkitä yksi kotikunta ja yksi tai useampi ”toissijainen kunta”, joilla olisi tiettyjä oikeudellisia vaikutuksia. Kaksoiskuntalaisuuden toteuttaminen edellyttäisi kuitenkin ensin sen ratkaisemista, mikä merkitys useammilla kotikunnilla tai yhdellä kotikunnalla ja toisella ”toissijaisella kunnalla” olisi kyseisten henkilöiden elämään: esimerkiksi mihin he maksaisivat veronsa, mistä heillä olisi oikeus saada palveluja ja missä heillä olisi äänioikeus. Nämä kysymykset määrittäisivät sitten sen, miten väestötietojärjestelmän merkinnät tehtäisiin. Asiassa olisi otettava huomioon myös se, että ihmisten kotikuntaan viitataan lukuisissa eri laissa ja aseuksissa ja kotikunta vaikuttaa siten moniin ihmisten keskeisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja niiden toteutumiseen. Siten kahden tai useamman kotikunnan mahdollistamisella olisi laajoja vaikutuksia myös muuhun lainsäädäntöön ja sitä kautta ihmisten oikeusasemaan ja käytännön elämään.

Edellä mainitussa selvityksessä arvioitiin kaksoiskuntalaisuuden vaikutuksia perustuslakiin sekä eri alojen lainsäädäntöön. Selvityksen johtopäätöksenä (s. 65–66) oli, että kaksoiskuntalaisuus tai monipaikkaisuus juridisena määritelmänä, joka sisältäisi äänioikeuden tai vaalikelpoisuuden useassa kunnassa taikka verotottojen allokoinnin kuntien välillä, olisi ongelmallinen perustuslain näkökulmasta. Siksi suomalaiseen monipaikkaisuuteen ei voi liittyä verotuksellisia, äänioikeuteen tai vaalikelpoisuuteen liittyviä oikeuksia johtuen kunnallisen verotusoikeuden perustuslain suojasta, verotuksen tarkkarajaisuusvaatimuksesta sekä perustuslain turvaamasta kansanvaltaisuusperiaatteesta. Lisäksi useissa palveluissa kahden kotikunnan mahdollistaminen yleissäännöksellä monimutkaistaisi nykyistä järjestelmää, vaikeuttaisi palvelujen järjestämistä ja aiheuttaisi rajanveto-ongelmia sen suhteen, miten erilaiset henkilöiden ja kuntien oikeudet ja velvollisuudet määräytyisivät. Monipaikkaisuus on seurausta ihmisten henkilökohtaisista valinnoista ja sen juridinen tarkkarajainen määrittely ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Näistä syistä selvityksessä katsottiin, että kaksoiskuntalaisuudesta ei ole mahdollista säätää lainsäädännössä juridisesti velvoittavana käsitteenä eikä kunnan jäsenen tai asukkaan juridista määritelmää ole tarkoituksenmukaista muuttaa. Sen sijaan erityislainsäädäntöä uudistettaessa tulisi aina tarkastella, miten monipaikkaisuuden tarpeita voidaan ottaa siinä huomioon.

Kahden asuinpaikan ja sitä kautta myös kahden kotikunnan mahdollistaminen on noussut esiin erityisesti vuoroasuvien lasten kohdalla. Lasten vuoroasuminen on yksi lastenhuoltolaissa nimenomaisesti säädetyistä asumisratkaisuista. Kyseisen lain mukaan vanhemmat voivat sopia tai tuomioistuimien päätää, että lapsi asuu vuorotellen kummankin vanhempansa luona. Vuoroasumisen toteuttamista ei ole määritelty laissa. Vuoroasuminen voidaankin järjestää usealla tavalla, esimerkiksi niin, että lapsi asuu vuoroviikoin toisen vanhemman luona tai että lapsi asuu koko ajan samassa paikassa

## LUONNOS

vanhempien vuorotellessa asumisessa. Kotikuntalain näkökulmasta myös vuoroasuvilla lapsilla voi kuitenkin olla vain yksi virallinen, väestötietojärjestelmään merkitty asuinpaikka. Lastenhuoltolain 7 b ja 9 a §:ssä edellytetään, että vuoroasumista koskevassa sopimuksessa on sovittava ja vuoroasumista koskevassa päätöksessä määrättävä, kumpi koti ilmoitetaan lapsen viralliseksi, kotikuntalaissa tarkoitetuksi asuinpaikaksi. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2022:68 lähtenyt siitä, että tuomioistuimen huoltoriidan käsittelyn yhteydessä antamalla asuinpaikkamääräyksellä on tosiasiallista vaikutusta myös lapsen virallista asuinpaikkaa koskevan väestörekisterikirjauksen sisältöön sekä siihen, kumpaa kotia muut viranomaiset pitävät lapsen virallisena asuinpaikkana.

Toimenpidesuunnitelmassa lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:34) todetaan, että kahden tasavertaisen osoitteen mahdollistaminen väestökirjanpidossa vuoroasuville lapsille tarkoittaisi samalla kahden eri kotikunnan mahdollistamista näille lapsille, sillä osa vuoroasuvien lasten vanhemmista asuu eri kunnissa (s. 11). Olisi todennäköisesti yhdenvertaisen kohtelun vastaista sallia kaksi tasaveroista asuinpaikkaa vain sellaisille lapsille, joiden vanhemmat sattuvat asumaan saman kunnan alueella, mutta ei heille, joiden vanhemmat asuvat eri kunnissa. Edellä kuvatuista syistä kaksoiskuntalaisuus ei voisi tulla kyseeseen myöskään vuoroasuvien lasten kohdalla, vaan tavoite vuoroasuvien lasten kahdesta tasavertaisesta osoitteesta on perusteltua toteuttaa etuus- ja muuta erityislainsäädäntöä kehittämällä. Mainitusta toimenpidesuunnitelmasta käy ilmi, että sosiaaliturvaetuuksia koskevassa lainsäädännössä lähtökohtana on lapsen asuminen yhdessä osoitteessa (s. 22). Mahdollisuuksia muuttaa esimerkiksi asumistukea, lastenhoidon tukia, lapsilisää ja vammaisetuksia vuoroasuvien lasten osalta siten, että heillä voisi näiden etuuksien näkökulmasta katsoa olevan kaksi asuinpaikkaa ja etuuksia voitaisiin jakaa heidän vanhemmilleen, on toimenpidesuunnitelman mukaan tarkoitus arvioida osana käynnissä olevaa sosiaaliturvauudistusta.

### 5.1.3 Kotikunnan ja asuinpaikan määräytyminen ja muuttoilmoitusten tekeminen

Esityksen valmistelussa oli esillä vaihtoehto, jossa olisi luovuttu kokonaan mahdollisuudesta säilyttää aiempi kotikunta enintään vuoden kestävän toisella paikkakunnalla asumisen johdosta. Tämä olisi yksinkertaistanut merkittävästi kotikunnan määräytymistä koskevaa sääntelyä ja varmistanut, että henkilölle väestötietojärjestelmään merkitty kotikunta vastaa aina hänen tosiasiallista asumistaan tietyssä kunnassa. Useamman asuinpaikan merkitseminen väestötietojärjestelmään monimutkaistaa muuttoilmoitusten tekemistä ja aiheuttaa väärinkäsityksiä ja virheitä, jotka edellyttävät ihmisten asuinpaikkojen jälkikäteistä selvittämistä ja väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen korjaamista. Luopuminen mahdollisuudesta aiemman kotikunnan säilyttämiseen olisi vähentänyt merkittävästi näitä ongelmia. Lisäksi tällaisia henkilöitä ei merkittäisi väestötietojärjestelmään kotikunnassaan vailla vakinaista asuntoa oleviksi, minkä seurauksena väestötietojärjestelmä antaisi todennukaisemman kuvan aidosti ilman asuntoa olevista ihmisistä. Tässä vaihtoehdossa henkilö olisi voinut säilyttää vanhan kotikuntansa ainoastaan tilanteissa, joissa hänelle jää käytettävissä oleva asunto lähtökuntaan ja hänellä säilyy sinne kiintein yhteys. Tällainen sääntelyratkaisu olisi ollut pitkälti yhteneväinen Digi- ja väestötietoviraston tällä hetkellä tilapäisten asuinpaikkatietojen käsitteilyssä noudattaman kotikuntalain soveltamiskäytännön kanssa. Nykyisin mukaan henkilö voi säilyttää aiemman kotikuntansa ainoastaan silloin, jos hän on muuttoilmoituksessa erikseen ilmoittanut kyseessä olevan enintään vuoden kestävän tilapäisen muuton ja hänelle jää käytössä oleva asunto lähtökuntaan toisessa kunnassa asumisen ajaksi. Muutto voidaan siten katsoa tilapäiseksi vain silloin, kun henkilö muuttaa vakituudesta asuinpaikasta alle vuodeksi toiseen asuinpaikkaan ja palaa sitten takaisin vakituiseen asuinpaikkaansa.

## LUONNOS

Edellä kuvatusta sääntelyratkaisusta seuraisi, että lyhytaikainenkin asuminen toisessa kunnassa joutaisi henkilön kotikunnan vaihtumiseen, jos lähtökuntaan ei jää henkilön käytettävissä olevaa asuntoa. Kotikunnan vaihtumisesta voisi seurata vaikeasti ennakoitavia ja ei-toivottuja vaikutuksia: esimerkiksi muuttavan henkilön hoitosuhde aiemman kunnan tai sitä vastaavan hyvinvointialueen kanssa voisi perusteettomasti katketa tai henkilö menettäisi luottamustoimensa kunnan tai hyvinvointialueen hallinnossa, kun hänen ei enää olisi kyseisen kunnan tai hyvinvointialueen jäsen. Viimeksi mainittu seuraus voitaisiin kuitenkin periaatteessa estää lisäämällä kuntalakiin ja hyvinvointialuelakiin säännös, jonka mukaan henkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan enintään vuoden toisessa kunnassa asumisen vuoksi. Estääkseen näiden seurausten syntymistä toiseen kuntaa lyhytaikaisesti muuttavat henkilöt voisivat jättää muuttoilmoituksen kokonaan tekemättä. Tämä puolestaan olisi vastoin uuden lain tavoitetta lisätä muuttoilmoitusten tekemistä aina, kun henkilön tosiasiallinen asuinpaikka vaihtuu. Lisäksi muuttoilmoitusten tekemättä jättämisestä aiheutuisi monenlaisia ongelmia, esimerkiksi että samaan asuntoon olisi väestötietojärjestelmässä merkitty asukkaiksi sekä toiselle paikkakunnalle tilapäisesti muuttanut henkilö että asunnon uusi asukas. Tämänkaltaiset epäselvyydet voivat puolestaan sotkea näiden henkilöiden oikeutta erilaisten etuuksien tai palveluiden saamiseen. Kuntien, hyvinvointialueiden ja muiden viranomaisten näkökulmasta tällainen sääntelyratkaisu tarkoittaisi sitä, että jos henkilö haluaisi säilyttää lähtökunnan kotikuntanaan, niille syntyisi velvollisuus arvioida henkilön asumista heti eikä vasta vuoden kuluttua muutosta. Tämä voisi kasvattaa viranomaisten työmäärää tarpeettomasti.

Näistä syistä esityksen valmistelussa katsottiin perustelluksi mahdollistaa vanhan kotikunnan säilyttäminen enintään vuoden kestävässä muutoissa. Kotikunnan säilyttämisen ja määräaikaista asuinpaikkaa koskevien merkintöjen käyttöala ehdotetaan kuitenkin rajattavaksi mahdollisimman pieneksi, jotta poikkeukset ihmisen kotikunnan ja tosiasiallisen asumisen välillä jäisivät suhteellisen harvinaisiksi ja lyhytkestoisiksi. Lisäksi aiemman kotikunnan säilyttäminen edellyttäisi uuden lain mukaan sitä, että muuttava henkilö nimenomaisesti ilmoittaa haluavansa säilyttää vanhan kotikuntansa. Tällä tavoin pyrittäisiin edistämään sitä, että muuttajat arvioisivat jo muuttoilmoitusta tehdessään mahdollisimman kattavasti, minkä kunnan ja hyvinvointialueen asukkaita ja jäseniä he haluavat toisella paikkakunnalla asumisensa aikana olla ja minkä tahon palveluita tänä aikana käyttää.

### 5.1.4 Ulkосуomalaisten väestökirjanpitokunta

Ulkomailla vakinaisesti asuvien Suomen kansalaisten väestökirjanpitokunta on se kunta, joka viimeksi oli henkilön kotikunta Suomessa. Ulkосуomalaisparlamentti on esittänyt, että lain tulisi mahdollistaa väestökirjanpitokunnan muuttaminen jälkeinpäin, perhesuhteiden tai tunnesiteiden perusteella. Asia on mainittu myös ulkосуomalaisstrategiassa 2022–2026 (sisäministeriön julkaisuja 2021:42). Ulkосуomalaisstrategian tavoitteen 6 mukaan ulkomailla vakinaisesti asuvan suomalaisen väestökirjanpitokunta ja sen myötä myös eduskuntavaalien vaalipiiri määräytyy viimeisimmän kotikunnan perusteella, mutta kyseessä ei välttämättä ole se kunta tai alue, johon ulkосуomalainen itse identifioituu, mikä taas voi vaikuttaa hänen äänestyshalukkuuteensa. Siksi väestökirjanpitokunnan määräytymisperusteiden muuttamisen edellytyksiä on strategian mukaan syytä selvittää.

Väestökirjanpitokunnan määräytymistä ja mahdollisuutta sen myöhempään muuttamiseen on käsitelty osana uuden kotikuntalain valmistelua. Voimassa olevaa sääntelyä, jossa väestökirjanpitokunta ei voi myöhemmin muuttua, on pidetty viranomaisissa toimivana ja perusteltuna. Väestökirjanpitokuntamerkintöjen tärkein tehtävä liittyy äänioikeusrekisterien laadintaan. Vaalien kannalta on tärkeää, että kullekin äänioikeutetulle voidaan ennen vaaleja osoittaa tarkasti se kunta, jonka kohdalle äänioikeusrekisteriin hänet merkitään.

## LUONNOS

Väestökirjanpitokunnan muuttaminen jälkikäteen voisi olla perusteltu esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö on muuttanut ulkomaille kauan aikaa sitten ja sen jälkeen hänen Suomessa olevat siteensä, kuten hänen perheenjäsenensä tai vapaa-ajan asuntonsa, ovat siirtyneet toiseen kuntaan. Muutos voisi olla perusteltu myös silloin, jos henkilön väestökirjanpitokunnaksi on alun perinkin merkitty sellainen kunta, jossa hän on asunut vain tilapäisesti esimerkiksi työkomennuksen vuoksi. Jos ulkосуomalaisille annettaisiin mahdollisuus väestökirjanpitokunnan muuttamiseen, laissa tulisi määrittellä ne edellytykset, joiden nojalla muuttaminen voi tapahtua. Edellytysten täyttymisestä päättäisi Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto. Olisi ihmisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ongelmallista, jos ulkосуomalaisilla olisi oikeus muuttaa väestökirjanpitokuntaansa ulkосуomalaisparlamentin esittämällä tavalla esimerkiksi henkilön tunnesiteiden perusteella, kun Suomessa asuvien Suomen kansalaisten kotikunta määräytyy lähtökohtaisesti heidän tosiasiallisen asumisensa perusteella. Lisäksi väestökirjanpitokunnan muuttamismahdollisuus ei saisi vaikuttaa merkittävästi joidenkin vaalipiirien vaalituloksiin. Näin voisi tapahtua etenkin Helsingin ja Uudenmaan vaalipiireissä, jos suuri osa ulkосуomalaisista ilmoittaisi ne uudeksi väestökirjanpitokunnakseen. Vuoden 2023 eduskuntavaaleissa Helsingin vaalipiirissä oli ulkосуomalaisia äänioikeutettuja 55 238, kun vaalipiirissä oli yhteensä 546 375 äänioikeutettua. Väestökirjanpitokunnan muuttamis-edellytykset tulisi säätää suppeiksi myös siitä syystä, että Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston olisi yksinkertaista soveltaa niitä eivätkä väestökirjanpitokuntien vaihdokset vaikeuttaisi vaalien järjestämistä tai äänioikeusrekisterin muodostamista.

Edellä mainituista syistä väestökirjanpitokunnan muuttaminen voisi olla mahdollista sallia vain rajatuissa tapauksissa esimerkiksi siihen kuntaan, johon ulkосуomalaisen perheenjäsen on muuttanut tai jossa hän omistaa kiinteistön tai asunnon. Jotta väestökirjanpitokunnan muuttaminen ei vaikuttaisi äänioikeusrekisterin vahvistamiseen, muutoksenhakua Digi- ja väestötietoaviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston tekemistä päätöksistä tulisi todennäköisesti rajoittaa vaalien alla, koska todennäköisesti suurin osa väestökirjanpitokunnan muuttamista koskevista hakemuksista tehtäisiin tällöin. Tällaisen muutoksenhakukiellon ongelmallisuutta voisi vähentää se, että ihmisillä säilyisi joka tapauksessa äänioikeus alkuperäisen väestökirjanpitokuntansa mukaisessa vaalipiirissä ja äänioikeusrekisteriä koskevaan Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston päätökseen on mahdollista hakea muutosta esimerkiksi siksi, että henkilön tiedot siinä ovat virheelliset.

Kaiken kaikkiaan väestökirjanpitokunnan muuttamiselle tulisi edellä esitetyin perustein asettaa niin suppeat edellytykset ja asiaa koskevalle Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston päätökselle lisäksi muutoksenhakukiello, ettei väestökirjanpitokunnan muutosmahdollisuutta pidetty uuden lain valmistelussa perusteltuna ratkaisuna.

### 5.1.5 Ulkomaiden kansalaisten kotikunnan saaminen

Esityksen mukaan ulkomaiden kansalaiset voisivat saada Suomessa kotikunnan pääosin samalla tavoin ja samanlaisilla edellytyksillä kuin nykyisinkin. Kotikunnan saaminen edellyttäisi jatkossakin sitä, että henkilö hakee kotikuntaa Digi- ja väestötietovirastolta ja täyttää kotikunnan saamiselle laissa asetetut edellytykset, joita ovat pääasiallinen ja pysyvä Suomessa asuminen sekä oleskelulupalainsäädännössä asetetut vaatimukset Suomessa oleskelun rekisteröimisestä, perheenjäsenen oleskelukortista, voimassa olevasta oleskeluluvasta tai muusta oleskeluoikeudesta. Jos kyse olisi tilapäisestä oleskeluluvasta, lisävaatimuksena olisi nykyiseen tapaan se, että luvan tulisi olla voimassa vähintään yhden vuoden ja henkilön arvioitaisiin lisäksi aikovan asuvan Suomessa vakinaisesti.

Periaatteessa olisi mahdollista, että kaikki Suomeen muuttavat ulkomaalaiset saisivat automaattisesti kotikunnan ja Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto tekisi heille sitä koskevan merkinnän väestötietojärjestelmään suoraan viran puolesta tiettyjen edellytysten täytyessä.

## LUONNOS

Koska Digi- ja väestötietovirastolla, Ahvenanmaan valtionvirastolla tai muilla viranomaisilla ei ole tarkkaa tietoa Suomeen saapuvien ihmisten liikkumisesta ja oleskelusta maan sisällä tai heidän mahdollisesta maasta poistumisestaan, kotikuntamerkin tekeminen tulisi kytkeä joihinkin objektiivisiin, viranomaisten tiedossa oleviin edellytyksiin. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi henkilölle myönnetty oleskelulupa tai perheenjäsenen oleskelukortti taikka hänen oleskeluoikeutensa rekisteröinti. Tällöinkin ongelmaksi muodostuisi se, että henkilöllä oleva oleskeluoikeus ei ole tae siitä, että hän tosiasiallisesti jää tai edes aikoo jäädä asumaan Suomeen. Seurauksena kotikunnan myöntämisestä kaikille Suomeen muuttaville ulkomaalaisille voisi olla se, että ulkomaalaisten laiminlyödessä maastamuuttoilmoituksen tekemisen väestötietojärjestelmään kertyisi entistä enemmän sellaisten henkilöiden kotikuntamerkintöjä, jotka eivät enää asu Suomessa. Tämä heikentäisi väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen oikeellisuutta ja ajantasaisuutta. Lisäksi asiassa on otettava huomioon se, että muussa lainsäädännössä olevien viittausten johdosta henkilöllä oleva kotikunta vaikuttaa moniin keskeisiin yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Jos ulkomaalaisille tehtäisiin kotikuntamerkintä suoraan viran puolesta, nämä oikeudet ja velvollisuudet tulisivat koskemaan heitä, mahdollisesti vastoin heidän tahtoaan. Ei voida pitää kohtuullisena tai tarkoituksenmukaisena, että Suomessa vain tilapäisesti oleskelevat ulkomaalaiset tulisivat kotikunnan saamisen myötä esimerkiksi oppivelvollisuuden piiriin. Näistä syistä on perusteltua säilyttää nykyinen käytäntö, jossa kotikunnan voi saada vain hakemalla sitä Digi- ja väestötietovirastolta.

Esityksen valmistelun aikana on kuitenkin ollut esillä sääntelyratkaisu, jossa kotikunnan saaminen kytkettäisiin pelkästään ulkomaalaisella olevaan oleskelulupaan ja sen voimassaoloaikaan. Esillä oli tältä osin kaksi vaihtoehtoista sääntelymallia. Ensimmäisessä mallissa helpotettaisiin tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien edellytyksiä saada kotikunta. Mallin mukaan kotikunnan voisivat saada tilapäisen oleskeluluvan saaneet ulkomaalaiset riippumatta oleskeluluvan kestosta, jos heillä on tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Henkilön vakinaista asumista osoittava esimerkkiluettelo voisi tällöin olla esityksen mukainen ja erona esityksessä ehdotettuun malliin olisi ainoastaan se, että kotikunnan voisivat saada myös henkilöt, joille on myönnetty alle vuoden mittainen tilapäinen oleskelulupa. Tällainen malli laajentaisi kotikunnan saavien ulkomaalaisten määrää nykyiseen verrattuna. Alle vuoden mittaisia tilapäisiä oleskelulupia myönnettiin ensimmäistä oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin vuonna 2022 noin 2150 kappaletta. Kuitenkin vain osa näistä henkilöistä täyttäisi lain esimerkkiluettelossa säädetyt vakinaisen asumisen edellytykset ja saisi siten kotikunnan. Malli voisi lisätä viranomaisten työtä, kun entistä suurempi joukko hakisi kotikuntaa. Toisaalta kotikuntaan perustuvien etuuksien ja palveluiden tarjoaminen suuremmalle joukolle voisi lisätä Suomen houkuttelevuutta ulkomaalaisten osajien keskuudessa.

Toinen esityksen valmistelussa esillä ollut malli kohdistuisi kaikkiin Suomessa oleskeluluvan nojalla oleskeleviin ulkomaalaisiin. Tämän mallin mukaan kotikunnan voisivat saada ulkomaalaiset, joilla on vähintään yhden vuoden oleskelulupa tai vastaava oleskeluoikeus. Tällainen malli olisi selkeä ja perustuisi objektiiviseen kriteeriin eli oleskeluluvan keston. Tapauskohtaisen joustonvaran vuoksi laissa voitaisiin kuitenkin säätää, että vähintään vuoden oleskeluluvan tai muun oleskeluoikeuden saaneet ulkomaalaiset eivät kuitenkaan saisi kotikuntaa, jos olisi selkeästi osoitettavissa, ettei henkilöllä ole tarkoitus asua vakinaisesti Suomessa. Toisaalta myös alle vuoden oleskeluluvan tai muun oleskeluoikeuden saaneet ulkomaalaiset voisivat saada kotikunnan, jos jokin vakinaista asumista Suomessa osoittava esimerkkiluettelon edellytys täyttyisi. Tällainen sääntelymalli laajentaisi kotikunnan saavien ulkomaalaisten joukkoa nykyisestä: edellä mainittujen, alle vuoden mittaisen tilapäisen oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten lisäksi kotikunnan voisivat saada vähintään vuoden mittaisen tilapäisen oleskeluluvan saaneet ulkomaalaiset, joita oli vuonna 2022 noin 27 630 henkilöä, mutta todellinen kotikunnan saavien henkilöiden määrä olisi tätä pienempi. Koti-

## LUONNOS

kunnan saavien henkilöiden määrän kasvu lisäisi myös heidän saamiaan etuuksia ja palveluita merkittävästi. Tämä lisäisi etuuksista ja palveluista aiheutuvia kustannuksia mutta voisi lisätä Suomen houkuttelevuutta ulkomaisten osaajien keskuudessa.

Esityksen valmistelussa katsottiin kuitenkin perustelluimmaksi säilyttää uudessa laissa nykyinen sääntelymalli, jonka mukaan kotikunnan saaminen edellyttää vähintään vuoden mittaista tilapäistä oleskelulupaa sekä tarkoitusta jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Sisäministeriössä on aloitettu oleskelulupalainsäädännön kokonaisuudistus. Jos se johtaisi oleskelulupasääntelyn merkittävään muuttamiseen, uuden kotikuntalain säännöksiä jatkuvan, pysyvän ja tilapäisen oleskeluluvan saajien erilaisesta asemasta kotikunnan saamisessa tulisi arvioida uudelleen. Tällöin voitaisiin myös arvioida uudelleen, olisiko kotikunnan saaminen perusteltua kytkeä esimerkiksi vain oleskeluluvan keskeiseen ja luopua vakinaista asumistarkoitusta koskevasta lisävaatimuksesta.

Esityksen mukaan ulkomaalaiset eivät jatkossa voisi saada kotikuntaa pelkästään sillä perusteella, että heidän perheenjäsenellään on Suomessa kotikunta. Olisi kuitenkin periaatteessa mahdollista joko säilyttää nykyisen kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa oleva, osin epäselvä sääntely, tai lisätä kyseiseen säännökseen ne edellytykset, joiden nojalla perheenjäsenillä olisi tietyissä tilanteissa oikeus kotikunnan saamiseen silloinkin, kun he eivät täytä mitään muita laissa luetelluista kotikunnan saamisen edellytyksistä. Tällaisia tilanteita voisivat olla ne, joissa perheenjäsenellä itsellään ei ole lainkaan oleskeluoikeutta Suomessa taikka hänen oleskeluoikeutta tai oleskelukorttia koskeva hakemuksensa on vasta vireillä ja viranomaisen käsittelyssä.

Säilyttämällä perheenjäsenten suora oikeus kotikunnan saamiseen varmistettaisiin, että kotikunnan voisivat saada kaikki sellaiset ulkomaalaiset, joiden perhettä on jo Suomessa. Tällainen sääntely voisi helpottaa perheenjäsenten muuttamista Suomeen, kun he voisivat hakea ja saada kotikunnan välittömästi maahan tultuaan. Sääntely olisi kuitenkin ristiriidassa ulkomaalaislainsäädännön ja kotikuntalain tarkoituksen kanssa, koska se mahdollistaisi kotikunnan myöntämisen myös sellaisille ulkomaalaisille, joilla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa tai jotka eivät aio jäädä maahan vakinaisesti asumaan. Käytännössä nykyisen kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa ei myöskään ole sovellettu Digi- ja väestötietovirastossa siten, että sen nojalla olisi myönnetty kotikunta myös maassa laittomasti oleskeleville henkilöille. Näin ollen 4 kohtaa ei ole syytä säilyttää nyky muodossaan.

Toinen vaihtoehto olisi lisätä uuteen lakiin erillinen säännös niistä tilanteista, joissa ulkomaalaisilla katsottaisiin olevan oikeus kotikuntaan vain siksi, että heidän perheenjäsenellään on kotikunta Suomessa. Voitaisiin ajatella, että perheenjäsenet voisivat saada kotikunnan jo silloin, kun heidän oleskeluoikeutta koskeva hakemuksensa on vasta vireillä sitä käsittelevässä viranomaisessa ja he oleskelevat maassa esimerkiksi viisumin tai viisumivapauden perusteella. Ulkomaalaislain 60 §:n 1 momentin mukaan ensimmäistä oleskelulupaa on lähtökohtaisesti haettava ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Lainkohdassa on kuitenkin säädetty eräistä poikkeuksista, jolloin oleskelulupaa voidaan hakea myös Suomesta, jolloin ulkomaalaisella perheenjäsenellä on ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin nojalla oikeus oleskella Suomessa hakemuksen käsittelyn ajan (HE 28/2003 vp, s. 142). Esimerkiksi Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsen tai Suomessa asuvan EU-kansalaisen perheenjäsen voi hakea oleskelulupaa myös Suomessa.

Rajaamalla kotikunnan saaminen vain oleskelulupaa tai oleskelukorttia hakeneille perheenjäsenille voitaisiin jatkossakin antaa kotikunta esimerkiksi viisumin tai viisumivapauden nojalla maassa oleskeleville ulkomaalaisille, mutta samalla vahvistaa kotikuntalain peruslähtökohtaa, jonka mukaan kotikunta olisi vain maassa vakinaisesti asuvilla tai sitä aikovilla henkilöillä. Tällaiseen sääntelyyn

## LUONNOS

liittyisi kuitenkin useita ongelmia. Jos henkilö esimerkiksi peruisi tekemänsä oleskelulupahakemuksen mutta jäisi maahan oleskelemaan, Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto ei saisi asiasta todennäköisesti tietoa eikä siten voisi poistaa henkilöä koskevaa kotikuntamerkintää. Jos henkilön hakemus oleskeluoikeudesta hylättäisiin, henkilölle vain hetkeksi myönnetty kotikunta siihen liittyvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen tulisi poistettavaksi. Tätä ei voida pitää perusteltuna sen enempää kotikuntasääntelyn, väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen ylläpidon kuin kotikuntaan perustuvien palvelujen tai etuuksien myöntämisenkään kannalta. Kyse ei todennäköisesti olisi vain vähäisestä ongelmasta, sillä vuonna 2022 Maahanmuuttovirasto hylkäsi esimerkiksi Suomen kansalaisten puolisoita koskeneista ensimmäisistä oleskelulupahakemuksista noin 7 prosenttia ja vuonna 2021 peräti 20 prosenttia. Sääntely voisi johtaa myös erilaisiin tulkintoihin perheenjäsenen määritelmästä Digi- ja väestötietovirastossa, Ahvenanmaan valtionvirastossa ja Maahanmuuttovirastossa. Tällöin olisi epäselvää, minkä viranomaisen tulkinnan perusteella ratkaistaisiin henkilön oikeus saada kotikunta tai jo saadun kotikunnan menettäminen. Olisi ylipäättään kyseenalaista myöntää kotikunta henkilöille, joiden oleskeluoikeuden selvittely on Maahanmuuttovirastossa vielä kesken. Pulmallisia olisivat myös tilanteet, joissa ulkomaalainen olisi saanut kotikunnan vain perheenjäsenyyden perusteella ja tämä perheenjäsenyys lakkaisi myöhemmin esimerkiksi avioeron seurauksena. Tällöin hänen kotikuntansakin pitäisi poistaa, mitä voitaisiin pitää ihmisen kannalta kohtuuttomana. Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi viisumin tai viisumivapauden nojalla Suomeen oleskelevilla henkilöillä ei välttämättä ole oikeutta opiskella tai työskennellä Suomessa. On kyseenalaista, voitaisiinko lähtökohtaisesti lyhytaikaiseen oleskeluun myönnettävän viisumin nojalla Suomessa oleskelevilla henkilöillä perustellusti katsoa olevan oikeus kaikkiin kotikunnan nojalla myönnettäviin oikeuksiin, etuuksiin ja palveluihin, joista monet on tarkoitettu vain maassa vakinaisesti asuville. Myös kotikuntamerkinnän poistaminen voisi osoittautua työlääksi, jos Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston olisi tarkastettava jokaisen kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneen henkilön osalta, ettei hän ole hakenut oleskelulupaa jollakin muulla perusteella tai ettei kenelläkään hänen perheenjäsenellään ole kotikuntaa Suomessa. Tällaiset selvitystilanteet voisivat helposti muodostua niin mutkikkaiksi, että kotikuntamerkintöjen poistamiseen ei ryhdyttäisi lainkaan ja tämä osa esityksestä jäisi käytännössä kokonaan toteutumatta.

Uudessa kotikuntalaissa voitaisiin periaatteessa myös säätää, että EU:n jäsenvaltion kansalainen tai häneen rinnastettavan henkilön perheenjäsen voisivat saada kotikunnan silloinkin, kun he eivät ole hakeneet ulkomaalaislain mukaista oleskelukorttia. Tällainen sääntely vähentäisi Suomeen muuttaville henkilöille asetettuja velvoitteita ja mahdollistaisi kotikunnan nopeamman saamisen. Kuitenkin oleskelukortin hakeminen on laissa säädetty velvollisuus, jonka rikkominen on rangaistavaa ulkomaalaisrikkomuksena. Kotikunnan saamista koskevan sääntelyn ei tulisi kannustaa lainvastaiseen menettelyyn. Lisäksi tällainen muutos ei olisi yhteensopiva kotikuntalain tarkoituksen kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla esityksen valmistelussa on katsottu, että uuteen kotikuntalakiin ei ole syytä ottaa säännöksiä perheenjäsenten oikeudesta kotikunnan saamiseen silloin, jos he eivät täytä jotain muuta kotikunnan saamiselle laissa säädettyistä edellytyksistä.

### 5.1.6 Kotikunnan menettäminen ja kotikuntamerkinnän poistaminen

Esityksessä ehdotetulle sääntelylle ulkomailta Suomeen tulleen henkilön kotikunnan menettämisestä ja väestötietojärjestelmään tehdyn kotikuntamerkinnän poistamisesta voidaan esittää neljä vaihtoehtoa. Ensimmäinen vaihtoehto olisi ottaa uuteen kotikuntalakiin säännös, jonka mukaan ulkomaalaisten kerran saama kotikunta on pysyvä. Toisena vaihtoehtona olisi lisätä lakiin nimenomaiset säännökset siitä, millä edellytyksin Suomeen ulkomailta muuttanut ja kotikunnan saanut ulkomaalainen voi menettää Suomessa olevan kotikuntansa. Kolmas vaihtoehto olisi olla muuttamatta voimassa olevan lainsäädännön sisältöä. Neljäntenä vaihtoehtona olisi rinnastaa tilanteet,

**LUONNOS**

joissa henkilö ei enää täytä kotikunnan saamisen edellytyksiä, uuden lain 18 §:n mukaisesti tilanteisiin, joissa henkilön asuinpaikasta tai oleskelusta Suomessa ei saada tietoa. Jokaista vaihtoehtoa ja sen arvioituja vaikutuksia kuvataan tarkemmin alla.

Kuten edellä jaksossa 2.5 on todettu, voimassa olevan kotikuntalain esitöissä ei ole nimenomaista mainintaa siitä, miten lain 4 §:ssä säädettyjä kotikunnan saamisen edellytyksiä on tarkoitettu sovellettavaksi: onko edellytysten täytyttävä henkilön kohdalla jatkuvasti vai riittääkö, että ne täyttyvät vain henkilön muuttaessa maahan ja hakiessa kotikuntaa Suomesta. Tämän esityksen mukaiset lakiehdotukset perustuvat ensiksi mainittuun tulkintaan. Kuitenkin myös jälkimmäinen tulkinta olisi periaatteessa mahdollinen. Sitä voitaisiin perustella sillä, että epäselvässä tilanteessa lakia tulee tulkita maahan tulleen henkilön eduksi. Lain esitöissä on useita mainintoja, joissa puhutaan 4 §:n edellytysten olemassaolon tarkastamisesta nimenomaan henkilön muuttaessa Suomeen ja kun hänen tarkoituksenaan on jäädä tänne vakinaisesti asumaan (HE 104/1993 vp, s. 18, 24 ja 25). Näistä toteamuksista ei kuitenkaan voida välttämättä päätellä, että kotikunnan saamisen edellytyksiä ei voitaisi tarkastella myöhemmin uudelleen. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon myös kotikuntalain mukaisesta kotikunnasta henkilölle muun lainsäädännön nojalla syntyvät oikeudet ja velvollisuudet, joita on käsitelty tarkemmin jaksoissa 2.4, 4.2 ja 10.

Jos voimassa olevan kotikuntalain tarkoituksiksi katsottaisiin, että kotikunnan saamista koskevien edellytysten tulee täytyä vain ulkomaalaisen muuttaessa maahan ja myönnettäessä hänelle ensimmäistä kertaa kotikunta, uuteen kotikuntalakiin voitaisiin lisätä tämän tulkinnan vahvistava säännös. Tällainen säännös olisi kuitenkin ongelmallinen samoista syistä kuin sen perustana oleva lain tarkoituksen tulkintakin. Tällainen säännös ei saisi tukea nykyisen lain esitöistä ja merkitsisi siten kotikuntasääntelyn erään lähtökohdan muuttamista toiseksi. Säännös olisi hyvin ongelmallinen myös muun lainsäädännön kannalta, sillä muun lainsäädännön tarkoituksena on tuskin ollut taata samat oikeudet ja velvollisuudet Suomessa laillisesti ja sääntöjenvastaisesti oleskeleville henkilöille. Siksi tällainen säännös loisi luultavasti tarpeen muuttaa laajasti muuta lainsäädäntöä siten, että eri laeissa säädettyjen oikeuksien, etuuksien ja palvelujen saamisen perusteeksi asetettaisiin kotikunnan sijaan henkilön sääntöjenmukainen oleskelu Suomessa. Näistä syistä tällainen vaihtoehto on hylätty.

Jos katsottaisiin, että voimassa olevan kotikuntalain tarkoitusta ei voida pitää selvänä, asiantila voitaisiin korjata lisäämällä uuteen lakiin nimenomaiset säännökset kotikunnan menettämisestä ja sitä koskevan merkinnän poistamisesta. Lakiin olisi tällöin perusteltua lisätä kokonaan uudet ja yksityiskohtaiset säännökset siitä, milloin oikeus kotikuntaan Suomessa lakkaa, liittykö asiaan esimerkiksi tietynmittainen siirtymäaika, mikä viranomainen toteaisi oikeuden kotikuntaan lakaneen ja millainen menettely asiaan liittyisi. Tällaisten säännösten lisääminen kotikuntalakiin ei olisi kuitenkaan perusteltua jo siitä syystä, että edellä kuvatuilla perusteilla kotikuntalain ja myös muun lainsäädännön lähtökohtana on katsottava olevan se, että nykyisen lain 4 §:n edellytysten on täytyttävä henkilön kohdalla pysyvästi, jotta hänellä voi olla kotikunta Suomessa. Koska kaikilla viranomaisilla on itsenäinen oikeus kotikuntalain soveltamiseen väestötietojärjestelmään tehdyistä merkinnöistä riippumatta, tällainen sääntely voisi lisätä ristiriitaisten soveltamisratkaisujen ja toimivaltaongelmien mahdollisuutta eri viranomaisten välillä. Sitä ei voida pitää perusteltuna sen enempää ihmisten oikeusturvan kuin viranomaisten välisen toimivallanjaonkaan kannalta.

Myöskään kolmas vaihtoehto eli kotikuntasääntelyn säilyttäminen nykyisellään ei ole perusteltu. Kuten edellä on todettu, nykysääntely on epäselvä ja siihen perustuva Digi- ja väestötietoviraston tulkintakäytäntö johtaa siihen, että väestötietojärjestelmässä on kotikuntamerkintä sellaisillakin henkilöillä, jotka eivät enää täytä sen saamiselle laissa asetettuja edellytyksiä. Tämä heijastuu myös väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntävien muiden viranomaisten toimintaan. Periaatteessa Digi- ja



## LUONNOS

väestötietovirasto voisi muuttaa omaa tulkintakäytäntöään ja alkaa soveltaa uutta kotikuntalakia siten, että se ryhtyisi poistamaan todellista asiantilaa vastaamattomia kotikuntamerkintöjä nykysäännösten perusteella. Ottaen huomioon lain säännösten epäselvyyden ja esimerkiksi kotikuntamerkin­nän poistamiseen liittyvät oikeussuojanäkökohdat, asia olisi kuitenkin selkeintä ratkaista nimen­omaan säännöksiä muuttamalla.

Kotikuntamerkintöjen poistaminen voitaisiin vaihtoehtoisesti tehdä myös uuden kotikuntalain 18 §:n momentin kaltaisessa menettelyssä. Kyseinen pykälä koskee tilanteita, joissa Digi- ja väestö­ tietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto ei saa yrityksistään huolimatta tietoa henkilön asuinpai­ kasta tai oleskelusta Suomessa. Tällöin henkilö voidaan merkitä väestötietojärjestelmään ensin tie­ tymättömässä olevaksi ja kahden kalenterivuoden kuluttua vailla kotikuntaa olevaksi. Valtaosa niistä tilanteista, joissa henkilöllä ei katsottaisi enää olevan kotikuntaa sen saamisedellytysten lakat­ tua hänen kohdallaan, olisi todennäköisesti sellaisia, joissa henkilöön ei saada yhteyttä. Henkilö voisi olla jo poistunut maasta tekemättä maastamuuttoilmoitusta tai hän oleskelisi maassa sääntö­ jenvastaisesti. Lain 18 §:n mukainen menettely on kuitenkin huomattavan pitkäkestoinen ja sitä käyttämällä henkilöä koskeva kotikuntamerkintä poistuu väestötietojärjestelmästä vasta aikaisintaan kaksi vuotta hänen oleskeluoikeutensa lakkaamisen jälkeen. Lisäksi menettely edellyttää aina Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston yrittävän selvittää henkilön oleskelua toi­ silta viranomaisilta. Tämä ei kuitenkaan edellä kuvatuista syistä useinkaan johda henkilön tavoitta­ miseen. Jotta väestötietojärjestelmään talletetut, todellista asiantilaa vastaamattomat merkinnät voi­ taisiin poistaa mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti, esityksessä ehdotettua menettelyä voidaan pitää perustellumpana ratkaisuna.

### 5.1.7 Väestötietojärjestelmään tehtävien merkintöjen oikeudellinen luonne

Esityksen mukaan kotikuntasääntelyssä säilytettäisiin ennallaan väestötietojärjestelmään tehtävien, ihmisten kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevien merkintöjen oikeudellinen luonne. Kuten tähänkin asti, näiden merkintöjen tekemistä ja muuttamista ei pidettäisi muutoksen­ hakukelpoisina hallintopäätöksinä, jos merkintä tehdään kyseessä olevan henkilön ilmoituksen mu­ kaisena. Tällöin kyse olisi vain toteavista hallintotoimista, jotka toteutuvat rekisterimerkinnän teke­ misellä. Jos väestötietojärjestelmään tehtävä merkintä sen sijaan poikkeaisi asianomaisen henkilön ilmoittamasta, merkintää ei lisäselvityspyynnön jälkeenkään voitaisi tehdä henkilön pyynnön mu­ kaisesti tai merkintä perustuisi joltakin muulta taholta muulta kuin muuttavalta henkilöltä itseltään, hänen perheenjäseneltään taikka edunvalvojaltaan tai edunvalvontavaltuutetultaan saatuun tietoon, Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston olisi tehtävä merkinnästä hallintopää­ tös. Päätös annettaisiin tiedoksi asianosaiselle ja siihen saisi hakea muutosta ensin oikaisuvaatimus­ ja sitten valitusmenettelyssä. Edellä sanottu koskee yhtä lailla muitakin väestötietojärjestelmään tehtäviä merkintöjä. VTJ-lain 75 §:n mukaisesti viraston on tehtävä merkinnän tekemisestä muutok­ senhakukelpoinen hallintopäätös vain, jos merkintä poikkeaa henkilön ilmoittamasta tai jos merkin­ tää ei ole lisäselvityspyynnön jälkeenkään voitu tehdä henkilön pyynnön mukaisesti. Lisäksi viras­ ton on VTJ-lain 76 §:n nojalla tehtävä asiassa hallintopäätös, jos virasto kieltäytyy korjaamasta vä­ estötietojärjestelmään talletettua tietoa, jota rekisteröity on vaatinut korjattavaksi, tai jos virasto kor­ jaa tietoa henkilön antaman selvityksen vastaisesti. Rekisteröidyn oikeudesta vaatia virastolta häntä koskevien henkilötietojen oikaisua säädetään EU:n yleisessä tietosuojaa-asetuksessa (Euroopan par­ lamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta).

Esitystä valmisteltaessa on tullut arvioitavaksi, olisiko myös henkilön ilmoituksen mukaisten, hänen kotikuntaansa, asuinpaikkaansa tai väestökirjanpitokuntaansa koskevien rekisterimerkintöjen teke­ mistä väestötietojärjestelmään pidettävä hallintopäätöksinä. Koska näitä tietoja ja niitä koskevia

## LUONNOS

merkintöjä ei ole perusteltua käsitellä eri tavoin kuin muita väestötietojärjestelmään talletettavia tietoja, tämä arviointi on ulotettu koskemaan kaikkia rekisterimerkintöjä, joilla väestötietojärjestelmään talletetaan ihmisiä koskevia tietoja.

Oikeuskirjallisuudessa (esim. Kulla–Salminen: Hallintomenettelyn perusteet ja Mäenpää: Hallinto-oikeus) on todettu, että hallintotoimen käsite on aiemmin ollut keskeinen systemaattinen käsite suomalaisessa hallinto-oikeudessa. Nykyisin se ei ole enää keskeinen peruskäsite kotimaisessa oikeudessa eikä sitä ole juurikaan käytetty Suomen lainsäädännössä. Esimerkkinä hallintotoimesta, jossa on kyse tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä, on poliisimiehen autoilijalle antama pysähtymiskehoitus. Sen sijaan hallintopäätös kuuluu suomalaisen hallinto-oikeuden keskeisimpiin käsitteisiin. Sillä tarkoitetaan hallintomenettelyssä tehtyä päätöstä, joka sisältää hallintoasian lopullisen ratkaisun. Hallintopäätös sisältää yleensä asiaratkaisun, jossa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös asian jättämisestä tutkimatta koskeva ratkaisu on hallintopäätös. Hallintopäätösten muoto, käyttötarkoitus ja vaikutukset vaihtelevat, mutta yleensä hallintopäätöksen sisältönä on yksityisen oikeusasemaa tai etua koskeva ratkaisu. Hallintopäätökset voidaan ryhmitellä esimerkiksi oikeuksia perustaviin, etuja suoviin ja velvoitteita asettaviin päätöksiin. Rekisteröintitoimet voivat olla oikeuksia perustavia hallintopäätöksiä, mutta yleensä rekisteröintitoimi eli merkinnän tekeminen julkiseen rekisteriin ei perusta itsenäisesti oikeutta. Hallintotoimista ja hallintopäätöksistä voidaan erottaa tosiasiallinen hallintotoiminta, jossa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä eikä toiminnalla ole välittömiä oikeusseuraamuksia. Esimerkiksi sairaanhoito ja opetuksen antaminen koulussa ovat tosiasiallista hallintotoimintaa.

Väestötietojärjestelmään tehtävien rekisterimerkintöjen oikeudellista luonnetta selvitettyä on ensinnäkin arvioitava, onko esimerkiksi kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevilla rekisterimerkinnöillä katsottava olevan suoraa vaikutuksia ihmisten etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin vai ovatko rekisterimerkinnät vain toteavia toimenpiteitä, joiden varsinainen oikeusvaikutus syntyy henkilön asuinpaikan ja kotikunnan määräytymisestä ja siihen kytketystä etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta erityislainsäädännöstä. Kuten jaksossa 2.4 on tarkemmin kuvattu, kotikuntalakiin tai henkilön kotikuntaan on viittauksia lukuisissa eri hallinnonalojen laeissa ja asetuksissa, ja tällä tavoin kotikuntalain sääntely vaikuttaa esimerkiksi moniin keskeisiin yksilön etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Lakiviittaukset on kuitenkin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta muotoiltu siten, että viittaus kohdistuu henkilön kotikuntalain mukaisesti määräytyvään kotikuntaan. Ratkaisevaa on siis kotikuntalain soveltamisen seurauksena ihmiselle määrittävä kotikunta, ei kotikuntaa koskevan merkinnän tekeminen väestötietojärjestelmään. Lisäksi jokaiselle viranomaiselle on säädetty oikeus tulkita kotikuntalakia itsenäisesti ja ratkaista henkilön kotikunta riippumatta väestötietojärjestelmään talletetuista tiedoista. Väestötietojärjestelmään talletetuille henkilötiedoille VTJ-lain 18 §:ssä säädetty julkinen luotettavuus ei muuta tätä asiaa. Näin ollen voitaneen pitää perustellumpana tulkintaa, että väestötietojärjestelmään tehtävät rekisterimerkinnät ovat ensisijaisesti vain toteavia toimenpiteitä ja niiden oikeusvaikutukset syntyvät vasta muun lainsäädännön ja muiden viranomaisratkaisujen kautta.

Hallintopäätökset ovat edellä kuvatuin tavoin ratkaisuja, joilla suodaan yksilöille etuja, perustetaan oikeuksia tai asetetaan velvollisuuksia. Henkilön ilmoituksen mukaisella, kotikuntaa tai asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekemisellä väestötietojärjestelmään ei kuitenkaan ratkaista mitään yksilölle kuuluvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta. Rekisterimerkinnän tekeminen ei myöskään perusta tai muodosta henkilölle kotikuntaa tai asuinpaikkaa, vaan ainoastaan toteaa kotikuntalain soveltamisesta seuraavan oikeustilan. Ilmoituksen mukaisen rekisterimerkinnän tekemistä ei siis voitane näillä perusteilla pitää hallintopäätöksen tekemisenä.

**LUONNOS**

Toiseksi asiassa on arvioitava, onko Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston ennen rekisterimerkinnän tekemistä suorittamaa arviointia ilmoituksen luotettavuudesta, ilmoituksen tekijästä ja tämän oikeudesta ilmoituksen tekemiseen pidettävä hallintoasian ratkaisemisena vai ei. Tekemänsä arvioinnin perusteella virastot joko katsovat, että väestötietojärjestelmään voidaan tehdä ilmoituksen mukainen merkintä ja tekevät tämän merkinnän, taikka katsovat, että merkintää ei voida tehdä ilmoituksen mukaisena ja antavat merkinnän tekemisestä tai tekemättä jättämisestä kotikuntalain tai VTJ-lain edellyttämän hallintopäätöksen. Tällaista virastojen suorittamaa toimintaa lienee pidettävä pikemminkin asian selvittämisenä kuin sen ratkaisemisena. Siten myöskään se ei antane aihetta luokitella ilmoituksen mukaisesti tehtäviä rekisterimerkintöjä hallintopäätöksiksi.

Kolmanneksi asiaa arvioitaessa on otettava huomioon, miten ilmoitusten mukaisten rekisterimerkintöjen katsominen hallintopäätöksiksi vaikuttaisi Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tekemiin ratkaisuihin ja näiden virastojen asemaan suhteessa muihin viranomaisiin. Kyseisten virastojen tekemät ratkaisut ihmisten kotikunnasta, asuinpaikasta tai väestökirjanpitolukunasta eivät sido oikeudellisesti muita viranomaisia vaan ne voivat tulkita kotikuntalakia itsenäisesti. Jos rekisterimerkinnät katsottaisiin hallintopäätöksiksi, olisi ratkaistava, sitoisivatko ne myös muita viranomaisia vai voisivatko viranomaiset tehdä toisistaan poikkeavia päätöksiä ihmisten kotikunnasta ja asuinpaikoista. Koska ihmisen kotikunta ja asuinpaikka vaikuttavat moniin oikeuksiin ja velvollisuuksiin eri hallinnonalojen lainsäädännössä, tulisi myös harkittavaksi, ketkä tahot katsottaisiin näiden päätösten asianosaispiiriin kuuluvaksi. Hallintolain mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Jos tätä määritelmää käytettäisiin myös rekisterimerkintöjen osalta, päätösten asianosaispiiri voisi kasvaa koskemaan myös laajaa joukkoa yksityishenkilöitä ja viranomaisia, joille päätökset olisi annettava tiedoksi. Koska tällaisia päätöksiä tehtäisiin vuosittain hyvin suuria määriä, se edellyttäisi viranomaisten varaavan henkilöstöresursseja seuraamaan Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tekemiä kotikuntaratkaisuja ja muita rekisterimerkintöjä näiden viranomaisten vastuulla olevien etuuksien ja palveluiden kannalta sekä mahdollisten muutoksenhakutarpeiden selvittämiseksi. Jos päätösten asianosaispiiri sen sijaan rajattaisiin hallintolaissa säädettyä pienemmäksi, se voisi aiheuttaa haastavia määrittely- ja rajanveto-ongelmia. Sinänsä mahdollisuus keskenään ristiriitaisiin viranomaispäätöksiin on olemassa tälläkin hetkellä, mutta Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tekemien hallintopäätösten määrän moninkertaistuminen kasvattaisi tätä riskiä merkittävästi.

Puhtaasti oikeudellisen arvioinnin ohella asiaa voidaan tarkastella myös käytännöllisestä näkökulmasta ja hallinnon sujuvuuden kannalta. Jos myös ilmoitusten mukaisten rekisterimerkintöjen tekemisen katsottaisiin olevan hallintopäätösten tekemistä, Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tulisi tehdä nämä päätökset hallintolain edellyttämällä tavalla. Rekisterimerkintöjen tekemistä koskevat päätökset olisi siten annettava tiedoksi asianosaisille henkilöille joko kirjallisesti tai suullisesti, heille olisi ilmoitettava, miten asia on ratkaistu ja mihin seikkoihin, selvityksiin ja säännöksiin päätös perustuu sekä miten päätökseen voi hakea muutosta tai minkä säännöksen johdosta muutoksenhaku ei ole mahdollista. Hallintolaki mahdollistaa kuitenkin tietyin edellytyksin hallintopäätöksen antamisen ilman perusteluita tai ilman mahdollisuutta hakea siihen muutosta. Lisäksi tällaiset päätökset voitaisiin mahdollisesti tehdä hallintolain 8 b luvun mukaista automaattista päätöksentekoa hyödyntäen. Joka tapauksessa hallintopäätösten tekeminen ja niistä ilmoittaminen asianosaisille lisäisi Digi- ja väestötietoviraston sekä Ahvenanmaan valtionviraston tehtäviä ja voisi edellyttää merkittäviä tietojärjestelmien muutoksia. Pelkästään muuttoilmoitusten johdosta virastojen tehtäväksi tulisi yli 700 000 uutta hallintopäätöstä vuodessa. Lisäksi tulisivat muiden väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen rekisterimerkinnöistä tehtävät hallintopäätökset. Hallintopäätösten tekemisestä virastoille aiheutuva lisäresurssien tarve riippuisi merkittävässä määrin siitä, minkä verran päätösten tekemiseen käytännössä kuluisi aikaa ja miltä osin siinä olisi mahdollista

## LUONNOS

hyödyntää automaattista päätöksentekoa. Karkeasti arvioiden hallintopäätösten tekemisestä aiheutuisi virastoille joka tapauksessa useiden kymmenien henkilötyövuosien lisäresurssitarve vuosittain. Lisäksi voidaan arvioida, että pelkästään päätösten lähettäminen postitse sellaisille asianosaisille, joilla ei ole käytössään Suomi.fi:n viestipalvelua, maksaisi virastoille noin miljoona euroa vuodessa. Rekisterimerkintöjen kohteena olevien ihmisten osalta voidaan puolestaan arvioida, millä tavoin rekisterimerkinnästä tehtävä hallintopäätös parantaisi heidän oikeusasemaansa. Koska merkintä tehtäisiin henkilön ilmoittamalla tavalla ja jokaisella on VTJ-lain 76 §:n nojalla oikeus hakea Digi- ja väestötietovirastolta tai Ahvenanmaan valtionvirastolta milloin tahansa väestötietojärjestelmään talletettujen tietojensa korjaamista, rekisterimerkintöjen tekemistä koskevat hallintopäätökset eivät käytännössä millään tavoin parantaisi ihmisten oikeusturvaa nykytilaan verrattuna. Päinvastoin on mahdollista, että arviolta yli miljoonan uuden hallintopäätöksen tekemisestä virastoille aiheutuva lisätyö ja mahdolliset tietojärjestelmämuutokset voisivat esimerkiksi pidentää asioiden käsitelyaikoja virastoissa.

Jos ilmoitusten mukaisten rekisterimerkintöjen tekemisen katsottaisiin edellä sanotusta huolimatta olevan hallintopäätösten tekemistä, harkittavaksi voisi tulla uuteen kotikuntalakiin otettava nimenomainen säännös, jonka mukaan tällaisista rekisterimerkinnöistä ei hallintolaista poiketen tehtäisi hallintopäätöksiä. Tämänkaltaisen säännöksen hallintolaista poikkeamiseen sisältyy esimerkiksi opiskelijaksi ottamista koskevaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 43 §:ään. Vaihtoehtoisesti voitaisiin ajatella esimerkiksi passilain (671/2006) 20 §:n tai henkilökorttilain 20 §:n kaltaista säännöstä, jonka mukaan ilmoitusten mukaiset rekisterimerkinnät katsottaisiin hallintopäätöksiksi mutta asianosaisille ei annettaisi niistä erillisiä hallintopäätöksiä eikä muutoksenhakumahdollisuutta niihin. Tällaisella yleislakina sovellettavasta hallintolaista erityislaissa tehtävällä poikkeussäännöksellä voitaisiin selkeyttää oikeustilaa ja estää hallintopäätösten tekemisestä tai niiden tiedoksiantamisesta edellä kuvatulla tavalla aiheutuvien kielteisten vaikutusten syntyminen tilanteessa, jossa hallintopäätöksillä ei käytännössä parannettaisi ihmisten oikeusturvaa tai heidän oikeusasemaansa muullakaan tavoin.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

### 5.2.1 Yleistä

Valtiot ovat järjestäneet väestöään koskevien tietojen rekisteröinnin omien historiallisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten lähtökohtiensa ja tavoitteidensa mukaisesti. Eri maiden järjestelmille on kuitenkin usein yhteistä se, että väestökirjanpidon keskeisenä käyttötarkoituksena on ylläpitää luotettavaa tietoa yhteiskunnallisia toimintoja varten: verotusta, vaaleja, henkilöllisyyden vahvistamista, terveydenhuoltoa, sosiaaliturvajärjestelmiä, tutkimusta, väestölaskentaa ja muuta tilastotutkimusta. Väestörekistereihin tallennettavien tietojen laajuus ja kattavuus vaihtelevat eri valtioissa. Tyypillisesti väestörekistereihin merkitään valtion alueella asuvasta väestöstä esimerkiksi nimi, syntymä, kuolema, siviilisääty ja kansalaisuus sekä valtiosta riippuen myös asuinpaikka ja maahanmuutto. Useimmissa Euroopan maissa on tällä hetkellä käytössä jonkinlainen väestörekisteri, vaikka esimerkiksi EU:n lainsäädäntö ei välittömästi velvoita jäsenmaita väestönsä rekisteröintiin.

Pohjoismailla on pitkät perinteet väestörekistereistä, joihin tallennetaan maiden koko väestöstä laajasti eri henkilötietoja, mukaan lukien asuinosoitetta ja sen muutoksia sekä maahan- ja maastamuuttoa koskevat tiedot. Pohjoismaiden välillä on ollut myös vuosikymmenten ajan muuttotietojen vaihtamista koskevaa yhteistyötä, joka on perustunut maiden välillä solmittuun väestörekisteröintiä koskevaan sopimukseen. Sopimus koskee tilanteita, joissa yhdessä Pohjoismaassa asuvaksi rekisteröity henkilö muuttaa toiseen Pohjoismaahan. Vastaavanlainen sopimus ollaan tekemässä myös Suomen

## LUONNOS

ja Viron välille. Sopimusperusteisen muuttotietojen vaihtoa koskevan sääntelyn lisäksi Suomen ja muiden Pohjoismaiden sekä toisaalta Suomen ja Viron väestökirjanpitoa koskevassa lainsäädännössä on lukuisia yhtäläisyyksiä. Yhtäläisyydet koskevat esimerkiksi sitä, kenelle maassa oleskelevalle henkilölle ylipäättään rekisteröidään asuinpaikka ja millä perustein oikea asuinpaikka määritetään. Toisaalta Suomen lainsäädäntö eroaa muiden vertailuun otettujen maiden lainsäädännöstä esimerkiksi sen suhteen, että Suomessa käytössä olevaa kotikunnan käsitettä ei löydy muiden maiden lainsäädännöstä. Sen sijaan muissa maissa säädetään niistä edellytyksistä, joiden täytyessä maassa asuva henkilö merkitään maan väestökirjanpitoon ja hänelle määritetään asuinpaikka. Sillä, että henkilö on merkitty väestökirjanpitoon maahan asuvaksi henkilöksi, voi muissa maissa olla vaikutuksia yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vastaavasti kuin Suomessa on kotikunnan saamisella.

### 5.2.2 Ruotsi

Ruotsin vuonna 1991 voimaan tulleessa väestökirjanpitolaissa (folkbokföringslag, 1991:481) säädetään muun muassa henkilön väestökirjanpitoon merkitsemisen edellytyksistä ja henkilön asuinpaikkaan perustuvan oikean väestökirjanpito paikan määräytymisestä. Väestökirjanpitoon merkitään maassa asuvat henkilöt. Ruotsissa henkilön merkitseminen väestökirjanpitoon merkitsee lähtökohteisesti samaa kuin Suomessa henkilön kotikunnan määrittäminen. Ruotsissa väestökirjanpito viranomaisena toimii Verovirasto (Skatteverket).

Väestökirjanpidon tiedot muodostavat perustan lukuisille eri oikeuksille ja velvollisuuksille, jotka voivat yhtäältä riippua siitä, onko henkilö ylipäättään väestökirjanpidossa ja toisaalta siitä, mikä hänen väestökirjanpito paikkansa on. Tiedoilla voi olla vaikutusta esimerkiksi avustuksiin, äänioikeuteen ja verotukseen. Jokainen väestökirjanpitoon merkitty henkilö saa sosiaaliturvatunnuksen. Ruotsissa on käynnistetty viime vuosina useita selvityksiä ja lainsäädäntöhankkeita, joiden tarkoituksena on ollut parantaa väestökirjanpidon laatua. Esimerkiksi vuonna 2022 väestökirjanpitolakiin lisättiin sääntelyä, jolla laajennettiin Veroviraston oikeutta selvittää henkilön oikea asuinpaikka tarkistuskäynnein sekä helpotettiin väärin asuinpaikkatietojen korjaamista tilanteissa, joissa henkilö on virheellisesti kirjoilla toisen henkilön osoitteessa.

Väestökirjanpitolaissa säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä väestökirjanpitoon merkitään Ruotsissa tai maan ulkopuolella syntynyt lapsi tai ulkomailta Ruotsiin muuttanut henkilö. Ulkomailta muuttaneen henkilön merkitseminen väestökirjanpitoon edellyttää, että hänen oletetaan Ruotsiin tulonsa jälkeen asuvan maassa vähintään vuoden ajan. Maassa asumisen edellytyksenä on maassa vietettävä säännönmukainen vuorokausilepo, josta on laissa tarkemmat säännökset. Vuoden asumisedellytys koskee kaikkia maahanmuuttajia kansalaisuudesta riippumatta, myös Ruotsin kansalaisia. Sekä Ruotsissa että ulkomailta asuva henkilö merkitään väestökirjanpitoon, jos hänen varsinaisen asuinpaikkansa katsotaan olevan Ruotsissa.

Väestökirjanpitoon merkittävillä ulkomaalaisilla on lisäksi oltava maassa oleskelun edellyttämä oleskelulupa tai oleskeluoikeus. Ilman tällaista lupaa tai oikeutta oleva henkilö voidaan merkitä väestökirjanpitoon vain erityisestä syystä. Väestökirjanpitolaissa ei aseteta edellytyksiä oleskeluluvan tai oleskeluoikeuden kestolle. Veroviraston ohjeen mukaan henkilön voidaan kuitenkin olettaa oleskelevan maassa vuoden ajan, jos hänelle on myönnetty yli vuoden mittainen määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa. Alle vuoden mittaisen määräaikaisen oleskeluluvan perusteella henkilöä ei merkitä väestökirjanpitoon, ellei hänen voida kaikkien olosuhteiden perusteella arvioida oleskelevan maassa vähintään vuoden ajan.

Ruotsin lainsäädäntö ei edellytä EU- tai ETA-maiden kansalaisia rekisteröimään oleskeluaan eikä oleskeluoikeuden rekisteröinti ole siten myöskään väestökirjanpitoon merkitsemisen edellytyksenä.

**LUONNOS**

Sen sijaan riittää, että henkilöllä on EU-oikeuden mukainen oleskeluoikeus ja hän asuu Ruotsissa vähintään vuoden ajan. Sama koskee lähtökohtaisesti myös heidän perheenjäseniään. Ruotsissa on kuitenkin selvitetty, ovatko EU- tai ETA-maiden kansalaisiin Verovirastossa sovellettavat säännöt kaikilta osin yhteensopivia EU-oikeuden vapaan liikkuvuuden sääntelyn, esimerkiksi vuoden asumisedellytyksen osalta. Selvityksessä todettiin, että asumisedellytyksen arviointi perustuu yksin omaan Ruotsin intressiin ylläpitää kansallista väestörekisteriä yhteiskunnan toimintojen vaatimien tietojen ylläpitämiseksi ja sitä sovelletaan kaikkiin ihmisiin kansalaisuudesta riippumatta. Selvityksessä asumisedellytyksen ei katsottu asettavan estettä henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle.

Eräät tietyillä perusteilla maassa oleskelevat ulkomaalaiset on rajattu suoraan laissa väestökirjanpidon ulkopuolelle. Esimerkiksi tilapäisen suojelun perusteella maassa oleskelevia ei merkitä lainkaan väestökirjanpitoon, jos heidän oletetaan oleskelevan maassa alle kolmen vuoden ajan. Väestökirjanpitoon ei merkitä myöskään ulkomaalaisia diplomaattiedustajia tai vastaavia erioikeuksia ja vapauksia nauttivia kansainvälisen järjestön ulkomaalaisia työntekijöitä perheenjäsenineen, elleivät he ole asuneet Ruotsissa jo ennestään. Väestökirjanpitolakia on vuonna 2022 kuitenkin muutettu siten, että diplomaattiedustajien palvelukseen ulkomailta palkatut työntekijät, joilla ei ole erioikeuksia tai vapauksia, voivat tulla yhdenvertaisesti merkityksi väestökirjanpitoon riippumatta siitä, ovatko he asuneet Ruotsissa jo työsuhteen alkaessa vai eivät.

Henkilön asuinpaikkana pidetään sitä kiinteistöä, jossa hänen katsotaan laissa tarkemmin säädetyn vuorokausileposäännön mukaisesti asuvan. Henkilön väestökirjanpitopaikka on puolestaan se kunta, jonka alueella olevassa kiinteistössä henkilöllä katsotaan olevan asuinpaikka. Useammassa kiinteistössä asuvan henkilön asuinpaikka on se kiinteistö, jossa hänellä kaikki olosuhteet huomioon ottaen katsotaan olevan varsinainen asuinpaikka. Ellei henkilö säännönmukaisesti asu missään tietyssä kiinteistössä, hänen asuinpaikkansa on se kiinteistö, johon hänellä katsotaan olevan vahvin yhteys. Ellei henkilölle voida määrittää lainkaan asuinpaikkaa, hänen katsotaan asuvan vain kunnassa.

Väestökirjanpitolaissa säädetään myös tilanteista, joissa henkilön asuinpaikka säilyy ennallaan, vaikka hän oleskelisi tosiasiallisesti jossain muualla. Lain mukaan asuinpaikka ei muutu, jos henkilö asuu etukäteen määrätyn, korkeintaan vuoden pituisen ajan muualla kuin varsinaisessa asuinpaikassaan. Kyse on poikkeuksesta pääsääntöön, jonka mukaan väestörekisteristä on käytävä ilmi henkilön tosiasiallinen oleskelupaikka. Poikkeamista on perusteltu sillä, että ihmisten ei yleensä oleteta muuttavan esimerkiksi lyhytaikaisen työ- tai opiskelusuhteen johdosta työskentely- tai opiskelupaikkakunnalle alle vuoden ajaksi. Asuinpaikka ei näissä tilanteissa muutu, jos henkilö ilmoittaa muuttoilmoituksessa etukäteensä viettävänsä vuoden ajan muualla ja hänellä on tarkoitus palata aiempaan asuntoonsa määräajan päätyttyä.

Henkilön asuinpaikka ei muutu myöskään, jos oleskelu muualla johtuu yksinomaan kansanedustajan tai valtioneuvoston jäsenen tehtävästä tai päätoimisesta luottamustehtävästä alueella. Asuinpaikka ei pääsääntöisesti muutu myöskään silloin, jos oleskelu muualla johtuu yksinomaan tietyistä poliittisesti nimitetyn valtion virkamiehen tehtävistä, ase- tai siviilipalveluksen suorittamisesta taikka hoidosta terveydenhoidon, vankeinhoidon tai päihdehuollon laitoksessa tai nuorten hoitolaitoksessa. Henkilön oleskellessa toisen kunnan alueella vanhusten asumispalveluyksikössä hänen asuinpaikkansa ei muutu, jos oleskelu perustuu väestökirjanpitokunnan tekemään päätökseen. Väestökirjanpitolaissa on kuitenkin säädetty yksityiskohtaisemmin henkilön asuinpaikan määräytymisestä silloin, kun kyseiset asuinpaikan säilymistä koskevat poikkeukset tulevat sovellettaviksi.

Henkilö, joka aikoo asua ulkomailla vähintään vuoden ajan, poistetaan väestökirjanpidosta. Poistaminen voi perustua henkilön tekemään maastamuuttoilmoitukseen tai Veroviraston muualta, kuten

## LUONNOS

toiselta viranomaiselta saatuun tietoon henkilön oletetusta asumisesta ulkomailla. Väestökirjanpidosta poistetaan myös henkilöt, joiden katsotaan asuvan sekä Ruotsissa että ulkomailla, jos heidän varsinainen asuinpaikkansa on ulkomailla. Jos henkilöllä ei ole tiedossa olevaa asuinpaikkaa eikä häntä voida rekisteröidä poismuuttaneeksi maasta, hänet poistetaan väestökirjanpidosta kadonneena. Tällaisten henkilöiden väestökirjanpidosta poistamista nopeutettiin vuonna 2022 lakimuutoksella, jolla luovuttiin kadonneiden henkilöiden poistamista koskevasta kahden vuoden määräajasta.

Ulkomaalainen voidaan poistaa väestökirjanpidosta, jos hänen katsotaan asuvan ulkomailla. Puuttuva oleskelulupa ei vielä itsessään johda väestökirjanpidosta poistamiseen, vaan se on yksi huomiioon otettava seikka arvioitaessa henkilön asumista maassa tai sen ulkopuolella. Ruotsissa on kuitenkin selvitetty myös mahdollisuutta poistaa henkilö automaattisesti väestökirjanpidosta silloin, kun Verovirasto saa tiedon henkilöltä puuttuvasta oleskeluluvasta. Tällainen sääntelyvaihtoehto on katsottu haastavaksi toteuttaa eikä sitä ole päädytty edistämään. Ruotsissa on kuitenkin tehostettu Veroviraston tiedonsaantia väestökirjanpitoon merkityille ulkomaalaisille tehdyistä karkottamis- tai käännyttämispäätöksistä. Lakiin on lisätty poliisi- ja maahanmuuttoviranomaisille velvollisuus ilmoittaa tällaisista täytäntönpantavista päätöksistä erikseen Verovirastolle.

### 5.2.3 Norja

Norjassa väestökirjanpidosta säädetään vuonna 2007 voimaan tulleessa väestörekisterilaissa (Lov om folkeregistrering), joka sisältää säännökset muun muassa siitä, milloin henkilön katsotaan asuvan Norjassa ja miten hänen asuinpaikkansa määräytyy. Lain sääntelyä täydentää väestörekisteriasetus (folkeregisterforskriften), jossa säädetään tarkemmin Norjassa asumisen ja henkilön oikean asuinpaikan määrittämisestä. Norjassa väestörekisteriviranomaisena toimii verovirasto (skattekontoret) ja rekisterin keskusvirastona Verohallinto (Skattedirektoratet).

Henkilön rekisteröiminen väestörekisteriin Norjassa asuvaksi vaikuttaa esimerkiksi hänen äänioikeutensa ja mahdollistaa henkilötunnuksen saamisen. Hän on tällöin lähtökohtaisesti myös kansanvakuutuksen jäsen ja oikeutettu saamaan sosiaaliturvaetuksia. Lisäksi henkilötunnuksen saaneilla on oikeus saada esimerkiksi yleislääkärin palveluita, joihin ei ole oikeutta maassa tilapäisesti oleskelevilla.

Kaikki Norjassa asuvat tai siellä asuneet, maassa syntyneet tai henkilöllisyysnumeron saaneet rekisteröidään väestörekisteriin. Henkilön katsotaan pääsäännön mukaan asuvan Norjassa, jos hän oleskelee laillisesti norjalaisessa kunnassa vähintään kuuden kuukauden ajan. Ulkomaalainen henkilö, joka tarvitsee maassa oleskellakseen oleskeluluvan, voidaan rekisteröidä kuitenkin vasta, kun hänelle on myönnetty vähintään kuuden kuukauden mittainen oleskelulupa. Maassa laittomasti oleskelevia ulkomaalaisia ei rekisteröidä väestökirjanpitoon, vaikka heidän oleskelunsa kunnassa kestäisi yli kuusi kuukautta. Väestörekisterilain ja -asetuksen mukaan Norjassa asuvina ei pidetä diplomaattisiin edustustoihin tai konsuliedustustoihin kuuluvia ulkomaalaisia tai heidän perheenjäseniään. Sama koskee eräitä muita hallitustenvälisten järjestöjen työntekijöitä. Väestörekisteriasetuksen mukaan Norjassa asuviksi ei katsota myöskään esimerkiksi Naton palveluksessa olevia ulkomaalaisia henkilöitä.

Henkilö rekisteröidään asumaan siihen kuntaan, jossa hänellä on laillinen asuinpaikka ja jossa hän aikoo asua vähintään kuuden kuukauden ajan. Henkilön asuinpaikkana pidetään pääsäännön mukaan sitä paikkaa, jossa hän säännönmukaisesti viettää vuorokausileponsa. Useammassa paikassa vuorokausilepoaan viettävän henkilön asuinpaikkana pidetään sitä paikkaa, jossa hän viettää suurimman osan vuorokausilevostaan vuoden aikana. Ellei henkilö vietä vuorokausilepoaan missään tiettyssä paikassa, hänen asuinpaikkansa on se paikka, johon hänellä katsotaan perheen tai muiden

## LUONNOS

syiden johdosta olevan asumisperusteinen yhteys. Ilman asuinpaikkaa olevat voidaan rekisteröidä vain kunnassa tai maassa asuviksi laissa tarkemmin säädetyllä tavalla. Lisäksi laissa on tarkempaa sääntelyä muun muassa perheellisten henkilöiden asuinpaikan määräytymisestä. Norjassa asuinpaikaksi on mahdollista rekisteröidä perinteisen asunnon sijasta esimerkiksi vene tai asuntovaunu.

Henkilön asuinpaikan määräytymistä koskevaan pääsääntöön on olemassa lukuisia poikkeuksia. Esimerkiksi alle kuuden kuukauden mittainen tilapäinen oleskelu muualla kuin asuinpaikassa ei lähtökohtaisesti muuta henkilön asuinpaikkaa. Kuitenkin myös alle kuuden kuukauden mittainen oleskelu muualla voi johtaa asuinpaikan muuttumiseen silloin, jos oleskelupaikka on henkilön ainoa asumisluonteinen yhteys tänä aikana. Lisäksi laissa on säädetty erikseen työmatkalaisia koskevasta poikkeuksesta, jonka mukaan vuorokausileponsa kodin ulkopuolella työn tai muun vastaavan syyn vuoksi viettävän henkilön asuinpaikka ei lähtökohtaisesti muutu. Norjassakin on säädetty poikkeuksista, jotka koskevat asuinpaikan säilymistä tilanteissa, joissa oleskelu muualla johtuu esimerkiksi poliittisten luottamustehtävien hoitamisesta, varusmiespalvelusta, vankeusrangaistuksesta taikka hoidosta terveydenhoidon tai vastaavissa laitoksissa.

Henkilöt, joiden katsotaan asuvan ulkomailla, rekisteröidään väestörekisteriin poismuuttaneiksi. Laissa säädetään tarkemmin edellytyksistä, joiden perusteella henkilön voidaan arvioida muuttaneen ulkomaille. Myös henkilöt, joilla ei ole ollut tiedossa olevaa asuinpaikkaa Norjassa kahden vuoden aikana, rekisteröidään poismuuttaneiksi. Ulkomaalaisia koskevasta rekisteröinnistä säädetään erikseen. Ilman laillista asuinpaikkaa norjalaisessa kunnassa oleva ulkomaalainen rekisteröidään poismuuttaneeksi suoraan maahanmuuttoviraston ilmoituksen perusteella. Maahanmuuttoviranomainen päättää siis siitä, rekisteröidäänkö maassa ilman laillista asuinpaikkaa oleva ulkomaalainen poismuuttaneeksi. Käytännössä henkilö, joka ei ole hakenut jatkoa päättyneelle oleskeluluvulle, rekisteröidään poismuuttaneeksi automaattisesti ilman, että hänelle ilmoitetaan tästä etukäteen. Jos henkilö vastustaa tällaista rekisteröintiä, hänen on oltava yhteydessä maahanmuuttoviranomaiseen.

### 5.2.4 Tanska

Tanskassa väestötietojen rekisteröinnistä säädetään vuonna 2022 voimaan tulleessa väestörekisteristä annetussa laissa (lov om Det Centrale Personregister, LBK nr. 702 af 23/5/2022). Laki sisältää säännökset myös esimerkiksi henkilön asuinpaikan määräytymisestä. Väestötiedot merkitään väestörekisteriin, josta vastaa sisä- ja asunministeriö yhdessä kunnanvaltuustojen kanssa. Tanskassa muuttoilmoitukset tehdään suoraan kunnille, joissa kunnanvaltuustot huolehtivat henkilön asuinosoitteen merkitsemisestä väestörekisteriin.

Kun henkilö täyttää väestörekisteröinnin edellytykset ja hänelle rekisteröidään väestörekisteriin asuinpaikka, hän saa henkilötunnuksen. Tällöin henkilöllä on myös oikeus kaikkiin julkisiin terveyspalveluihin. Rekisteröinti väestörekisteriin ja maassa oleva asuinpaikka vaikuttavat myös esimerkiksi henkilön äänioikeuteen kunnallis- ja maakuntavaaleissa.

Väestörekisteriin rekisteröidään henkilöt, joiden tulee olla rekisteröityneenä maahan joko syntymän tai ulkomailta muuton seurauksena. Ulkomailta muuttanut henkilö rekisteröidään väestörekisteriin vain, jos hän oleskelee maassa yli kolmen kuukauden ajan ja hänellä on Tanskassa laissa tarkoitettu asuinpaikka. Edellytykset koskevat kaikkia maahan muuttavia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta. Ulkomaalaisilla on lisäksi oltava maahanmuuttolainsäädännön edellyttämä oleskelulupa tai -todistus. Lain soveltamisohjeen mukaan EU- tai ETA-maan kansalaisilta edellytetään muuton rekis-



## LUONNOS

teröimiseksi todistusta oleskeluoikeuden rekisteröinnistä ja heidän perheenjäseniltään perheenjäsenen oleskelukorttia. Diplomaattisia oikeuksia nauttivia ulkomaalaisia, heidän perheenjäseniään ja palvelukseensa kuuluvia henkilöitä ei merkitä väestörekisteriin maahan muuttaneina henkilöinä.

Kunnanvaltuusto rekisteröi asuinpaikan jokaiselle kunnassa asuvalle henkilölle, jonka on väestörekisterilain mukaan oltava rekisteröityneenä maahan. Asuinpaikalla tarkoitetaan paikkaa (asuntoa), jossa henkilö pääsääntöisesti nukkuu, kun ei ole sieltä tilapäisesti poissa loman, työmatkan, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jossa hänellä on omaisuutta. Jos henkilöllä on käytössä useampia asuntoja, hänen asuinpaikkansa rekisteröidään asuntoon, johon hänellä on kokonaisuutena arvioiden kiintein yhteys. Tässä arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa asunnossa vietettyjen öiden määrä, sen etäisyys työpaikkaan sekä asunnon koko ja laatu. Henkilö, jolla ei ole laissa tarkoitettua asuinpaikkaa, rekisteröidään pysyvään oleskelupaikkaansa. Myös Tanskassa henkilön asuinpaikkana voi olla esimerkiksi asuntovaunu, vene tai vastaava, jos henkilö pitää sitä kotinaan.

Väestörekisterilaisissa ei ole säännöksiä sellaisia tilanteita varten, joissa henkilö oleskelee tilapäisesti muualla kuin vakituksessa asuinpaikassaan. Asuinpaikan määritelmää koskevasta säännöksestä kuitenkin ilmenee, että henkilö voi olla vakituksessa asuinpaikastaan tilapäisesti pois loman, työmatkan, sairauden tai vastaavan syyn vuoksi. Lain soveltamisohjeen mukaan arvioitaessa sitä, onko kyse tilapäisestä poissaolosta vai muutosta, otetaan huomioon esimerkiksi henkilön aikomus palata takaisin asuinpaikkaan sekä poissaolon kesto. Ohjeen mukaan mitään kiinteää aikarajaa sille, kuinka kauan poissaolo voi kestää, ei kuitenkaan voida antaa maan sisäisessä oleskelussa. Laissa on säännökset siitä, ettei henkilön asuinpaikkaa muutu, jos hän suorittaa asepalvelusta tai on vankilassa.

Henkilö, jonka katsotaan muuttaneen ulkomaille, rekisteröidään väestörekisteriin maasta pois muuttaneeksi. Pääsäännön mukaisesti yli kuuden kuukauden oleskelua maan ulkopuolella pidetään muutona ulkomaille. Tanskan lainsäädännössä ei ole erikseen sääntelyä ulkomaalaisten rekisteröimiseksi maasta lähteneiksi. Laissa ei ole myöskään sääntelyä sellaisia tilanteita varten, joissa maassa asunut ulkomaalainen ei enää täytä väestörekisteröinnin edellytystä laillisesta asuinpaikasta. Väestörekisteröinnin käytäntöjä koskevassa viranomais selvityksessä on kuitenkin todettu, että maassa tosiasiallisesti oleskelevat ulkomaalaiset pidetään rekisteröityneenä asuinpaikkaansa, vaikka maassa oleskelun peruste olisikin lakannut. Erikseen on todettu, että tämä koskee myös palautuskeskuksessa olevia henkilöitä niin kauan, kunnes maasta lähtö on tapahtunut.

### 5.2.5 Viro

Virossa väestörekisteröinnistä säädetään vuonna 2019 voimaan tulleessa väestörekisterilaisissa (Rahvastikuregistri seadus), joka sisältää säännökset esimerkiksi väestörekisteröinnin edellytyksistä ja asumista koskevien tietojen merkitsemisestä väestörekisteriin. Virossa väestörekisterin rekisterinpitäjänä toimii sisäministeriö. Muuttoilmoitusten vastaanottamisesta ja henkilön asuinosoitteen rekisteröinnistä vastaavat kunnat. Väestörekisteröinti vaikuttaa esimerkiksi ihmisten äänioikeuteen.

Väestörekisterilain mukaan väestörekisteriin rekisteröidään Viron kansalaiset sekä Virossa oleskellunsa rekisteröineet toisen EU- tai ETA-maan tai Sveitsin kansalaiset. Muut ulkomaalaiset rekisteröidään väestörekisteriin, jos heille on myönnetty oleskelulupa tai oleskeluoikeus tai jos heidän katsotaan oleskelevan ulkomaalaislain mukaan muutoin maassa laillisesti. Muu laillinen oleskelu voi olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos henkilö on hakenut oleskeluluvalleen jatkoa ja hakemuksen käsittely on kesken. Laissa on lisäksi tarkempia säännöksiä muun muassa maassa syntyneen ulkomaalaisen lapsen sekä Viron kansalaisuuden menettäneen väestörekisteröinnin edellytyksistä.

## LUONNOS

Henkilön asuinpaikaksi rekisteröidään asuinosoite, jossa hän vakinaisesti tai pääsääntöisesti asuu. Jos henkilöllä on käytössä useampia vakinaisia tai pääasiallisia asuntoja, hänen on ilmoitettava väestörekisteriin niiden kaikkien osoitteet ja valittava yksi niitä varsinaiseksi asuinosoitteekseen. Muut asunnot rekisteröidään lisäosoitteiksi. Väestörekisterilaissa ei ole tarkempia säännöksiä vakinaisen tai pääsääntöisen asumisen määrittämiseksi. Laissa on erikseen säädetty, että henkilön asuinpaikan on oltava pääsäännön mukaisesti pysyvään asuinkäyttöön tarkoitettu asunto tai kiinteistö.

Väestörekisteriin merkityn asuinosoitteen muuttumisen perusteena ei väestörekisterilain mukaan voi olla esimerkiksi se, että henkilö on sijoitettu eräisiin sosiaali- tai terveydenhuollon laitoksiin tai sijaisperheeseen tai jos henkilö osallistuu asepalvelukseen. Tällaisissa tilanteissa henkilölle merkitään väestörekisteriin oleskelupaikan osoite, jos oleskelu siellä kestää yli kolme kuukautta. Oleskelupaikan osoite merkitään myös esimerkiksi henkilöille, joka oleskelevat yli kolme kuukautta vankilassa tai opiskelija-asuntolassa. Jos henkilöltä puuttuvat väestörekisteristä varsinaiset asuinpaikkatiedot, hänen oleskelupaikkatietonsa katsotaan tällöin hänen asuinpaikkatiedoikseen.

Henkilön väestörekisteröinti lakkaa laissa tarkemmin säädettyissä tilanteissa. Rekisteröinti lakkaa esimerkiksi silloin, jos rekisteröinnin perusteena olevan asiakirjan määräaika päättyy tai jos asiakirja perutaan tai todetaan mitättömäksi. Kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa ulkomaalaisen oleskelulupa päättyy eikä hän ole hakenut luvalla jatkoa. EU- tai ETA-maiden tai Sveitsin kansalaisen väestörekisteröinti lakkaa oleskeluoikeuden päättyessä. Väestörekisteröinti lakkaa myös silloin, jos rekisteröity menettää Viron kansalaisuuden.

## 6 Lausuntopalaute

Kotikuntalain kokonaisuudistusta valmisteleavassa säädöshankkeessa laadittiin muistio, jossa kuvattiin kokonaisuudistusta koskevat alustavat sääntelyvaihtoehdot ja niiden alustavat vaikutusarviot. Tästä muistiosta järjestettiin kirjallinen kuulemiskierros ajalla 25.11.–23.12.2022. Lausuntoja pyydettiin kotikuntalain soveltamisen kannalta keskeisiltä sidosryhmiltä, joilla ei ole edustusta säädöshankkeen valmisteluryhmissä. Lausuntoja annettiin 14 kappaletta. Lausuntonsa antoivat maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö, ulkoministeriö, ympäristöministeriö, Ahvenanmaan valtionvirasto, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Helsingin kaupunki, lapsiasiavaltuutettu, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Posti Group Oyj, Tilastokeskus, vanhusiasiavaltuutettu ja Verohallinto. Lisäksi Kaakkois-Suomen, Lounais-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirit antoivat yhteisen lausunnon.

Lausunnoissa pidettiin yleisesti tärkeänä väestötietojärjestelmään tehtävien kotikuntamerkintöjen ajantasaisuutta ja kannatettiin pääsääntöisesti muistiossa ehdotettuja muutoksia, joilla merkintöjen paikkansapitävyyttä pyrittäisiin parantamaan. Osa lausunnonantajista totesi vain yleisellä tasolla pitävänsä kotikuntalain kokonaisuudistusta perusteltuna tai kannattavansa kaikkia muistiossa ehdotettuja muutoksia. Suurin osa lausunnonantajista otti kantaa ainoastaan joihinkin yksittäisiin ehdotuksiin ja niiden vaikutuksiin esittäen niitä koskevia huomioita tai täsmennystarpeita. Tällaisia lausunnoissa erityisesti esiin nousseita asioita olivat asuminen muussa kuin vakinaiseen asumiseen tarkoitettussa asunnossa, kotikunnan määräytyminen henkilön tosiasiallisesta asumisesta poikkeavasti, kotikunnan valintaoikeus pitkäaikaisissa hoitosuhteissa, ulkomaiden kansalaisten oikeus kotikunnan saamiseen ja heille tehtyjen kotikuntamerkintöjen poistamismenettely sekä muuttoilmoituksen tekeminen, ilmoituksen tekemiseen oikeutetut henkilöt ja ilmoituksen tekotapa. Lisäksi lausunnoissa korostettiin esityksen vaikutusten mahdollisimman tarkkaa arviointia.

## LUONNOS

Kaikki annetut lausunnot ja niistä laadittu lausuntoyhteenveto ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hankkeet> tunnuksella VM125:00/2021. Saatu lausuntopalaute otettiin huomioon sää-döshankkeessa valmistellussa luonnoksessa hallituksen esitykseksi, erityisesti sen vaikutusarvioin-tia ja säätämisyjärjestystä koskevista jaksoista.

Esitysluonnoksen uusi lausuntokierros...

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

### 7.1 Kotikuntalaki

#### *1 luku Yleiset säännökset*

Lain 1 luvussa olisivat yleiset säännökset lain tarkoituksesta, aineellisesta soveltamisalasta ja suh-teesta muuhun lainsäädäntöön. Luvun sisältö vastaisi voimassa olevassa olevaa lakia ainoana poik-keuksina saamelaiskäräjien lisääminen lakia itsenäisesti soveltavien viranomaisten luetteloon sekä tilapäisen asuinpaikan ilmoittamisesta ja väestötietojärjestelmään merkitsemisestä luopuminen lu-kuun ottamatta 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita.

**1 §. Lain tarkoitus.** Pykälän mukaan lain tarkoituksena olisi määritellä se, mitä on pidettävä Suo-messa vakinaisesti asuvien luonnollisten henkilöiden kotikuntana ja siellä olevana asuinpaikkana. Tämän määrittelemiseksi laissa säädettäisiin myös siitä, milloin henkilö ylipäättään täyttää kotikun-nan saamisen edellytykset (2 luku), sekä kotikunnan ja asuinpaikan ilmoittamisesta ja niiden mer-kitsemisestä väestötietojärjestelmään (4 ja 5 luku). Laki olisi tarkoitettu sillä tavoin kattavaksi, että sen perusteella voidaan määritellä henkilön kotikunta ja asuinpaikka kaikissa niihin kohdistuvissa muutostilanteissa. Kotikunta ja asuinpaikka määräytyisivät henkilön tosiasiallisen asumisen perus-teella 3 luvussa tarkemmin säädettävien tavoin ja poikkeuksin. Kotikunnan ja asuinpaikan osalta laki koskisi kaikkia Suomessa vakinaisesti asuvia henkilöitä heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Py-kälässä käytettäisiin sanaa ”vakinainen” korostamaan sitä, että lakia ei ole tarkoitettu koskemaan henkilöitä, jotka oleskelevat Suomessa vain lyhytaikaisesti esimerkiksi matkailutarkoituksessa. Li-säksi laissa säädettäisiin siitä, mitä on pidettävä ulkomailla vakinaisesti asuvien Suomen kansalais-ten väestökirjanpito-kuntana. Tältä osin laki koskisi ainoastaan Suomen kansalaisia. Laki koskisi vain luonnollisia henkilöitä, ja oikeushenkilöiden kotipaikka määräytyisi sitä koskevan muun lain-säädännön perusteella.

**2 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön.** Pykälässä säädettäisiin lain suhteesta väestötietojärjestelmää koskevaan sääntelyyn sekä lain soveltamisesta eri viranomaisten toiminnassa. Pykälä vastaisi pää-osin voimassa olevan lain 1 §:n 2–4 momenttia.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin, että henkilön kotikunta ja asuinpaikka sekä väestökirjanpito-kunta merkitään väestötietojärjestelmään. Tarkemmat säännökset väestötietojärjestelmästä, järjes-telmään talletettavista tiedoista, tietojen käsittelystä ja muista vastaavista asioista ovat VTJ-laisissa. Momentissa ei erikseen mainittaisi väestötietojärjestelmään 10 §:n 2 momentin mukaisissa tilan-teissa merkittäviä määräaikaista asuinpaikkoja, vaan momentissa mainittujen asuinpaikkojen katsot-taisiin koskevan myös niitä. Lisäksi väestötietojärjestelmään voitaisiin jatkossakin merkitä VTJ-lain 13 §:n 1 momentin 22 kohdan nojalla esimerkiksi henkilön ilmoittama postiosoite tai muu yhteys-tieto. Postiosoite voi olla myös muu kuin henkilön vakinaisen asuinpaikan osoite, ja muuksi yhteys-tiedoksi voidaan merkitä esimerkiksi henkilön ulkomainen koti- tai asuinmaan osoite. Tällaisella

## LUONNOS

väestötietojärjestelmään talletetulla postiosoitteella tai muulla yhteystiedolla ei kuitenkaan ole vaikutusta henkilön kotikuntaan tai asuinpaikkaan. Kotikuntalain säännöksillä ei myöskään ole vaikutusta postilain mukaisesti määräytyvään postiosoitteeseen tai postinjakelua koskeviin velvoitteisiin. Väestötietojärjestelmään tällä hetkellä merkittyjen tilapäisten asuinpaikkatietojen käsittelystä säädettäisiin 25 §:n siirtymäsäännöksissä.

Pykälän 2 momentin mukaisesti kotikuntalaki olisi yleislaki. Kuten nykyistekin lakia, sitä sovellettaisiin väestökirjanpidon ohella myös muussa viranomaistoiminnassa, ellei erityislainsäädännössä toisin säädetä. Näin ollen kotikuntalakia noudatettaisiin Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston ohella jatkossakin myös muussa valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien viranomaisten sekä Kansaneläkelaitoksen toiminnassa silloin, kun henkilön kotikunnalla, asuinpaikalla tai väestökirjanpitokunnalla on vaikutusta kyseisen viranomaisen tai Kansaneläkelaitoksen ratkaisuun, ellei muussa laissa toisin säädetä. Siksi muuhun lainsäädäntöön ei ole tarpeen ottaa erillisiä kotikunnan tai asuinpaikan määräytymistä koskevia viittaussäännöksiä kotikuntalakiin. Muutoksena voimassa olevaan lakiin nähden säännöksessä mainittaisiin viranomaisten ja Kansaneläkelaitoksen rinnalla lain itsenäisenä tulkitsijana myös saamelaiskäräjät. Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston tekemät ratkaisut henkilön kotikunnasta, asuinpaikasta tai väestökirjanpitokunnasta eivät siten sido oikeudellisesti muiden viranomaisten tai Kansaneläkelaitoksen ohella myöskään saamelaiskäräjiä. Henkilön kotikunta, asuinpaikka tai väestökirjanpitokunta voidaan siis ratkaista kullakin hallinnonalalla itsenäisesti kotikuntalakia soveltaen. Väestötietojärjestelmään tehdyt kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevat merkinnät ovat kuitenkin VTJ-lain 18 §:n mukaisesti julkisesti luotettavia ja niillä on siten huomattava tosiasiallinen ohjaava vaikutus muiden viranomaisten toimintaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kotikuntalakiin liittyvistä Ahvenanmaan valtionviraston tehtävistä, koska niistä ei ole erikseen säädetty VTJ-laissa. Momentissa lueteltaisiin ne kotikuntalain säännökset, joissa viitataan Digi- ja väestötietovirastoon mutta joita Ahvenanmaan maakunnassa sovelletaan Ahvenanmaan valtionvirastoon. Nämä säännökset ovat muuttoilmoituksen tekemistä ja vastaanottamista koskevat 12 ja 13 §, kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevien merkintöjen tekemistä väestötietojärjestelmään koskevat 17 ja 18 §, muuttopäivän määräytymistä koskeva 19 §, hallintopäätöksen tekemistä koskeva 20 §, alaikäisen huoltajien kuulemista koskeva 21 § sekä siirtymäsäännöksiä koskeva 25 §. Pykälä ei muuttaisi vallitsevaa oikeustilaa, vaan Ahvenanmaan valtoinvirastolla säilyisivät sen tälläkin hetkellä suorittamat lain mukaiset tehtävät.

Pykälän 4 momentissa viitattaisiin Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tiedonsaantioikeuden osalta VTJ-lain 3 lukuun. Koska tiedonsaantioikeudesta ei olisi säännöksiä uudessa laissa, asiasta olisi perusteltua ottaa lakiin nimenomainen viittaussäännös.

### *2 luku Lain soveltaminen Suomen ja ulkomaiden kansalaisiin*

Lain 2 luvussa säädettäisiin lain henkilöllisestä soveltamisalasta: siitä, milloin henkilön kotikunta ja asuinpaikka tai väestökirjanpitokunta määräytyvät tämän lain mukaisesti. Suomen kansalaisten osalta kyse on siitä, onko henkilöllä katsottava olevan Suomessa kotikunta ja asuinpaikka vai väestökirjanpitokunta. Muiden maiden kansalaisten osalta arvioitavaksi tulee, onko henkilöllä katsottava olevan Suomessa kotikunta ja asuinpaikka vai ei. Lain 3 luvun mukaisesti määräytyy puolestaan se, mitä Suomen kuntaa ja siellä olevaa kiinteistöä, rakennusta ja huoneistoa on pidettävä henkilön kotikuntana ja asuinpaikkana taikka ulkomailla vakituisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokuntana. Suomen kansalaisten osalta luvun sääntely vastaisi pitkälti voimassa olevaa lakia, mutta ulkomaiden kansalaisten kohdalla sääntely muuttuisi joiltakin osin.

## LUONNOS

**3 §.** *Suomen kansalaisen kotikunta ja väestökirjanpitokunta.* Pykälän tarkoituksena on selkeyttää lain soveltamista Suomen kansalaisiin eri tilanteissa. Pykälään koottaisiin nykyisen lain 1 ja 5 §:ssä olevat säännökset siitä, milloin Suomen kansalaisella katsotaan olevan kotikunta ja asuinpaikka Suomessa ja milloin hänellä on Suomessa vain väestökirjanpitokunta.

Pykälän 1 momentin mukaan Suomessa asuvan Suomen kansalaisen kotikunta ja asuinpaikka määrittyy tämän lain mukaisesti. Asumisella tarkoitettaisiin henkilön jatkuvaa pääasiallista oleskelua Suomessa. Jos Suomen kansalainen oleskelisi jatkuvasti ja pääasiallisesti Suomen ulkopuolella tai muuttaisi ulkomaille asumaan yli vuoden ajaksi, sovellettavaksi tulisi 2 momentin sääntely.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa Suomen kansalainen ei asu Suomessa tai hän muuttaa vakinaisesti ulkomaille asumaan. Tällöin hänelle merkittäisiin väestötietojärjestelmään kotikunnan ja asuinpaikan sijasta väestökirjanpitokunta. Kuten tähänkin asti, vakinaisen ulkomailta asumisen rajana käytettäisiin yhtä vuotta. Suomen kansalaisen katsottaisiin siis muuttavan ulkomaille vakinaisesti asumaan ja hänen kotikuntansa ja asuinpaikkansa muutettaisiin väestötietojärjestelmässä väestökirjanpitokunnaksi, jos hän ilmoittaisi 4 luvun mukaisessa maastamuuttoilmoituksessaan asuvansa ulkomailta yli vuoden. Hänelle merkittäisiin väestökirjanpitokunta myös silloin, jos hän olisi ilmoittanut asuvansa ulkomailta enintään vuoden mutta jatkaisi asumistaan siellä vuoden jälkeenkin. Velvollisuus muuttoilmoituksen tekemiseen koskisi myös tällaisia tilanteita.

Momentin mukaan ulkomaille muuttanut Suomen kansalainen voisi kuitenkin säilyttää kotikunnan ja väestötietojärjestelmään merkityn asuinpaikan Suomessa, jos hänellä on elinolosuhteidensa perusteella kiinteämpi yhteys Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa. Tällaisen yhteyden selvittäminen olisi tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Kyseisen henkilön olisi ilmoitettava halustaan kotikunnan säilyttämiseen pääsääntöisesti muuttoilmoituksen yhteydessä. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi suppeasti. Arvioitaessa henkilön elinolosuhteita ja niiden kiinteämpää yhteyttä Suomeen kyseeseen voisivat tulla samankaltaiset seikat kuin jäljempänä lain 8 §:n kohdalla arvioitaessa kiinteintä yhteyttä tiettyyn asuinpaikkaan Suomen sisällä. Kynnys kiinteämmän yhteyden osoittamiselle olisi 3 §:n tilanteissa kuitenkin korkeampi kuin 8 §:n tapauksissa. Esimerkiksi pelkät perhe- tai sukulaisuussuhteet eivät yksin riittäisi osoittamaan ulkomailta asuvan suomalaisen kiinteämpää yhteyttä Suomeen. Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö oleskelee ulkomailta yhtä vuotta pitempään hoitotoimenpiteen, määräaikaisen työsuhteen, opintojen tai vapaa-ajanvieton johdosta ja palaa tämän jälkeen välittömästi takaisin Suomeen. Se, että henkilöllä olisi Suomessa sijaitseva, hänen käytettävissään oleva asunto, puoltaisi osaltaan kiinteämmän yhteyden säilymistä Suomeen. Kotikunnan ja asuinpaikan säilyttäminen Suomessa ei olisi kuitenkaan mahdollista, jos yhtäjaksoinen ulkomailta asuminen kestäisi yli kolme vuotta. Tällöin henkilöllä olleen kiinteämmän yhteyden Suomeen olisi katsottava viimeistään katkeavan.

Pykälän 3 momentti koskisi ulkomaille muuttaneita Suomen kansalaisia, jotka ovat Suomen valtion diplomaattisen edustuston, sellaiseen rinnastettavan muun edustuston tai lähetetyn konsulin viraston palveluksessa. Näillä työnantajatahoilla tarkoitettaisiin lähtökohtaisesti samaa kuin jäljempänä 6 §:ssä. Tällaisten henkilöiden kotikunta ja asuinpaikka säilyisi Suomessa ulkomaille muutosta huolimatta ja ulkomailta asumisen kestosta riippumatta. Sama koskisi näiden henkilöiden mukana ulkomaille muuttavia läheisiä perheenjäseniä eli henkilön avio- tai avopuolisoa taikka rekisteröidyn parisuhteen toista osapuolta sekä henkilön tai hänen puolisonsa alle 18-vuotiaita naimattomia lapsia. Poikkeuksen tekeminen näiden henkilöiden osalta perustuu diplomaatti- ja konsulisuhteita koskeviin Wienin sopimuksiin. Voimassa olevassa laissa tämä poikkeus on koskenut myös kehitys yhteistyö- tai lähetystyötehtävissä olevia Suomen kansalaisia ja heidän perheenjäseniään. He eivät enää

## LUONNOS

jatkossa olisi poikkeuksen piirissä, eli heidän kotikuntansa muuttuisi yli vuoden kestäväen ulkomaille muuton seurauksena väestökirjanpitokunnaksi, ellei kyse olisi 2 momentin mukaisesta tilanteesta. Ulkomailla työskentelevät kehitysyhteistyöntekijät ja lähetystyöntekijät olisivat kuitenkin edelleen esimerkiksi asumisperusteisen etuuslainsäädännön piirissä enintään viiden vuoden ajan siten kuin asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 12 §:ssä säädetään. Suomessa olevassa vieraan valtion edustustossa tai siihen rinnastettavassa työskentelevillä Suomen kansalaisilla olisi kotikunta kotikuntalain 6 §:n poikkeussäännöksen nojalla.

**4 §. *Ulkomaan kansalaisen kotikunnan määräytyminen.*** Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joita Suomessa asuvan ulkomaan kansalaisen tulee täyttää, jotta hänellä voisi olla kotikunta Suomessa. Vain nämä edellytykset täyttävän henkilön kotikunta ja asuinpaikka voitaisiin ratkaista 3 luvun säännösten mukaisesti. Pykälää vastaavat säännökset ovat voimassa olevan lain 4 §:n 1 ja 2 momentissa. Sääntelyn perusrakenne säilyisi entisellään, mutta merkittävimpänä muutoksena voimassa olevaan lakiin verrattuna olisi se, että ulkomaalaiset eivät enää jatkossa voisi saada kotikuntaa pelkästään sillä perusteella, että heidän perheenjäsenellään on Suomessa kotikunta. Lisäksi luettelo seikoista, jotka otettaisiin huomioon osoituksina tilapäisellä oleskeluluvalla maassa oleskelevan henkilön Suomessa asumisen vakinaisuudesta, muutettaisiin hieman nykyisestä.

Pykälä koskisi kansalaisuudesta riippumatta kaikkia Suomeen muuttavia ja Suomessa asuvia henkilöitä lukuun ottamatta Suomen kansalaisia, joiden kotikunnasta säädetään erikseen 3 §:ssä. Koska väestötietojärjestelmään merkitään kotikunta ja asuinpaikka vain sitä hakeneille ulkomaalaisille, Suomeen saapunut ulkomaalainen voi halutessaan jatkaa Suomessa oleskelua myös ilman kotikuntaa ja väestötietojärjestelmään merkittyä asuinpaikkaa. Tällöin hän voi kuitenkin ilmoittaa Digi- ja väestötietovirastolle väestötietojärjestelmään merkittävän postiosoitteensa tai muun yhteystietonsa. Virasto päättäisi kotikunnan hakemista koskevasta menettelystä ja tarvitsemistaan selvityksistä tämän pykälän ja VTJ-lain säännösten mukaisesti.

Pykälän 1 momentissa lueteltaisiin tyhjentävästi ne edellytykset, joiden täytyessä ulkomaiden kansalaiset voivat saada Suomessa kotikunnan. Kotikunnan saamisen yleisenä edellytyksenä pidettäisiin momentin johdantokappaleen mukaan sitä, että henkilö oleskelisi jatkuvasti ja pääasiallisesti Suomessa. Kotikuntaa ei siten voisi saada esimerkiksi henkilö, joka oleskelee pääasiallisesti toisen valtion alueella, vaikka hän täyttäisikin jonkin 1–5 kohdassa mainituista edellytyksistä. Tällaisissa tilanteissa henkilön asumista Suomessa olisi arvioitava tarvittaessa tapauskohtaisesti. Lisäksi henkilön tulisi täyttää jokin momentin 1–5 kohdassa luetelluista vaihtoehtoisista edellytyksistä, jotka riippuvat kyseessä olevan henkilön kansalaisuudesta ja esimerkiksi hänellä olevan oleskeluluvan tyypistä.

Momentin 1 kohta koskisi muiden Pohjoismaiden kansalaisia. Heidät on ulkomaalaislain 157 §:ssä vapautettu oleskeluoikeutensa rekisteröintiä koskevasta velvollisuudesta ja edellytetty heidän noudattavan vain Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välisessä väestön rekisteröintiä koskevassa sopimuksessa asetettuja oleskelun rekisteröintiä koskevia vaatimuksia. Kyseisen sopimuksen mukaan Pohjoismaassa rekisteröidyn henkilön on toiseen Pohjoismaahan muuttaessaan ilmoitettava muutostaan tulovaltion rekisteriviranomaiselle muuttoilmoituksen tekemistä tulovaltiossa koskevan määräajan kuluessa, minkä jälkeen tulovaltion rekisteriviranomainen päättää oman lainsäädäntönsä mukaisesti, rekisteröidäänkö henkilö tulovaltiossa asuvaksi. Kyseisen sopimuksen noudattamisesta Pohjoismaiden välisissä muutoissa säädettäisiin erikseen 5 §:ssä, joten 1 kohdassa ei tarvitsisi asettaa muiden Pohjoismaiden kansalaisille kotikunnan saamista koskevia lisäedellytyksiä momentin johdantokappaleessa vaaditun jatkuvan ja pääasiallisen Suomessa oleskelun lisäksi. Sama koskee myös muualta kuin toisesta Pohjoismaasta Suomeen muuttavia Pohjoismaiden kansalaisia, koska

**LUONNOS**

heiltäkään ei ole ulkomaalaislain 157 §:ssä tai edellä mainitussa sopimuksessa edellytetty oleskelun rekisteröintiä. He olisivat kuitenkin velvolliset ilmoittamaan Suomeen muutostaan tämän lain 14 §:n mukaisesti.

Momentin 2 kohta koskisi muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen EU:n jäsenmaiden, Liechtensteinin tai Sveitsin kansalaisia. Heitä koskevana kotikunnan saamisen erityisenä edellytyksenä olisi se, että he ovat rekisteröineet oleskelunsa Suomessa ulkomaalaislain 159 §:n mukaisesti. He eivät siis voisi saada kotikuntaa, jos he oleskelevat Suomessa alle kolme kuukautta tai ennen kuin heidän oleskelunsa Suomessa on asianmukaisesti rekisteröity. Säännös olisi linjassa vapaan liikkuvuuden direktiivin ja sen kansallisen täytäntöönpanon kanssa.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin muiden Pohjoismaiden, EU:n jäsenmaiden, Liechtensteinin tai Sveitsin kansalaisten perheenjäsenistä, jotka eivät itse ole kyseisten maiden kansalaisia. Heiltä edellyttäisiin ulkomaalaislain 161 §:n mukaista perheenjäsenen oleskelukorttia. He eivät siis voisi saada kotikuntaa, jos he oleskelevat Suomessa alle kolme kuukautta tai ennen kuin he ovat saaneet perheenjäsenen oleskelukortin. Luonnollisesti he voisivat saada kotikunnan siinä tapauksessa, että he täyttäsivät momentin jonkin muun kohdan vaatimukset, esimerkiksi jos heillä olisi 4 tai 5 kohdan mukainen oleskelulupa. Voimassa olevassa laissa tämä oleskelukorttivaatimus on mainittu ainoastaan säännöksen perusteluissa (HE 206/2006 vp, s. 5).

Momentin 4 kohta koskisi sellaisia ulkomaalaisia, jotka eivät ole muiden Pohjoismaiden tai EU:n jäsenmaiden, Liechtensteinin tai Sveitsin kansalaisia tai heidän perheenjäseniään taikka jotka eivät voi rekisteröidä oleskeluaan tai saada perheenjäsenen oleskelukorttia. Heidän osaltaan kotikunnan saaminen edellyttäisi voimassa olevaa jatkuvaa tai pysyvää oleskelulupaa tai niitä vastaavaa oleskeluoikeutta. Kyse voisi olla ulkomaalaislain tai muun oleskeluoikeuksia koskevan erityislain mukaisesta oleskeluvasta tai oleskeluoikeudesta. Tällä hetkellä ulkomaalaislain mukaisiin oleskelulupiin rinnastetaan oleskeluluvat, joita myönnetään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain nojalla. Lisäksi niihin rinnastetaan Iso-Britannian ja Pohjois-Irlannin kansalaisille sekä heidän perheenjäsenilleen Iso-Britannian EU-eroa koskevan sopimuksen ja sitä koskevan lain nojalla myönnetyt oleskeluoikeudet.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin sellaisista ulkomaan kansalaisista, jotka eivät ole muiden Pohjoismaiden tai EU:n jäsenmaiden, Liechtensteinin tai Sveitsin kansalaisia tai heidän perheenjäseniään eikä heillä ole 4 momentin mukaista jatkuvaa tai pysyvää oleskelulupaa tai oleskeluoikeutta. Heidän kohdallaan kotikunnan saaminen olisi mahdollista vain, jos henkilöllä olisi voimassa oleva vähintään yhden vuoden mittainen tilapäinen oleskelulupa ja hän voisi osoittaa aikovansa jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Kuten tähänkin asti, yhden vuoden voimassaoloaika voisi koostua myös useammista vuotta lyhyemmäksi ajaksi myönnettyistä peräkkäisistä oleskeluluvista. Pelkkä henkilön oma ilmoitus tarkoituksesta jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan ei olisi riittävä edellytys kotikunnan saamiselle, vaan vakinaisen asumistarkoituksen tulisi aina perustua subjektiivisen tahdonilmaisun lisäksi objektiivisesti todettaviin ja ulkoisesti havaittaviin seikkoihin. Maahan muuttavan henkilön velvollisuutena olisi esittää selvitys asumistarkoituksensa vakinaisuudesta. Selvityksen tulisi olla vähintään sellainen, että asumistarkoituksen vakinaisuutta olisi sen perusteella pidettävä ainakin todennäköisenä. Säännöstä tulisi tulkita suppeasti, koska asumistarkoituksen vakinaisuudesta ei vaadittaisi täyttä näyttöä.

## LUONNOS

Pykälän 2 momentti täydentäisi 1 momentin 5 kohtaa ja siinä luettelaisiin esimerkinomaisesti niitä seikkoja, joita voidaan ottaa huomioon selvitetessä 5 kohdassa tarkoitettua asumistarkoituksen vakinaisuutta. Pykälän 2 momentin 1–3 kohdissa mainitut seikat ovat sellaisia, että niiden nojalla henkilö voisi käytännössä saada kotikunnan heti muutettuaan Suomeen ja haettuaan kotikuntaa, jos tilanteen objektiivinen kokonaisarvio osoittaisi hänen asumisensa maassa olevan tosiasiallisesti luonteeltaan vakinaista.

Momentin 1 kohdan nojalla henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavana seikkana voitaisiin ottaa huomioon, että hänellä on aiemmin ollut Suomessa kotikunta. Tämä voitaisiin selvittää viran puolesta väestötietojärjestelmään talletetuista tiedoista. Kotikunnan veroiseksi voitaisiin säännöstä sovellettaessa katsoa myös aiemman lainsäädännön mukainen kotipaikka.

Momentin 2 kohdan mukaan henkilön asumisen vakinaisuutta voisi osoittaa se, että hänellä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään yhden vuoden kestävää pääasiallista työtä tai tutkinto-opiskelua varten. Säännös koskisi palkkatyötä tekevien lisäksi myös ammatin ja elinkeinon harjoittajia sekä ammatti- ja korkeakoulututkintoa suorittavia opiskelijoita. Sen sijaan peruskoulu- ja lukio-opintoja tai vaihto-oppilaita Suomessa oleskelua ei katsottaisi säännöksessä tarkoitetuksi opiskeluksi.

Momentin 3 kohdan perusteella henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavana seikkana voitaisiin ottaa huomioon se, että hänen perheenjäsenellään on Suomessa kotikunta. Tämä säännös olisi uusi ja se korvaisi osaltaan sitä, että henkilön perheenjäsenellä oleva kotikunta ei enää yksinään riittäisi perusteeksi henkilön omalle kotikunnan saamiselle. Jatkossa henkilön perheenjäsenellä oleva kotikunta voisi siis olla perusteena kotikunnan saamiselle vain, jos henkilöllä itsellään olisi vähintään vuoden mittainen tilapäinen oleskelulupa ja hänellä katsottaisiin objektiivisen kokonaisarvion perusteella olevan tarkoitus asua Suomessa vakinaisesti. Perheenjäseneksi katsottaisiin tässä säännöksessä ulkomaalaislain 37 ja 154 §:ssä tarkoitetut henkilöt eli aviopuoliso, avopuoliso, rekisteröidyn parisuhteen toinen osapuoli, huollettavana oleva lapsi sekä ala-ikäisen lapsen huoltaja sekä henkilön täysi-ikäiset lapset tai täysi-ikäisen henkilön vanhemmat, jos Suomessa asuva henkilö on tosiasiallisesti vastannut heidän hyvinvoinnistaan ja toimeentulostaan.

Momentin 4 kohdan mukaan henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavana seikkana voitaisiin ottaa huomioon, että hän on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen. Suomessa asumista voitaisiin selvittää väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen avulla viran puolesta, henkilön toimittaman selvityksen perusteella tai muulla vastaavalla ja luotettavalla tavalla. Tilapäisen oleskeluluvan perusteella Suomessa oleskeleva henkilö voisi käytännössä saada kotikunnan Suomesta yhden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen, ellei asiassa ilmenisi seikkoja, joiden perusteella henkilön maassa asumista ei kuitenkaan voitaisi pitää tosiasiallisena ja vakinaisena.

Momentin 5 kohdan mukaan henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina voitaisiin ottaa huomioon myös muita, 1–4 kohdassa mainittuihin seikkoihin rinnastettavia seikkoja. Momentin luettelossa ei mainittaisi voimassa olevan lain tavoin sitä, että henkilö on suomalaista syntyperää. Se, että henkilöllä on aiemmin ollut Suomen kansalaisuus, jonka hän on myöhemmin menettänyt, tai että hänen suoraan ylenevässä polvessa oleva sukulaisensa on tai on ollut syntyperäinen suomalainen, voitaisiin jatkossakin ottaa huomioon arvioitaessa henkilön Suomessa asumisen vakinaisuutta. Se ei kuitenkaan yksin riittäisi osoittamaan vakinaisen asumistarkoituksen olemassa oloa. Ylipää-



## LUONNOS

tään vakinaisen asumistarkoituksen olemassaolon tulisi aina perustua tilanteen mahdollisimman objektiiviseen kokonaisarvioon. Koska 2 momentin säännös täydentäisi 1 momentin 5 kohdan sääntelyä, myös sitä tulisi tulkita suppeasti.

**5 §.** *Kotikunta muutettaessa Pohjoismaiden tai Suomen ja Viron välillä.* Pykälässä viitattaisiin kahteen Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen ja niiden huomioon ottamiseen henkilön kotikuntaa ja asuinpaikka määriteltäessä vastaavalla tavalla kuin voimassa olevan lain 6 §:ssä. Pykälän 1 momentissa viitattaisiin Pohjoismaiden välillä muutettaessa sovellettavaan Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin väliseen väestön rekisteröintiä koskevaa sopimukseen, ja 2 momentissa viitattaisiin pitkälti vastaavanlaiseen, Suomen ja Viron välillä muutettaessa sovellettavaan Suomen ja Viron väliseen väestön rekisteröintiä koskevaan sopimukseen. Molemmat sopimukset koskevat kansalaisuudesta riippumatta henkilöitä, jotka on rekisteröity joissakin sopimusvaltiossa asuviksi ja jotka muuttavat toiseen sopimusvaltioon. Sopimusten mukaan tulovaltion paikallinen rekisteriviranomainen päättää, rekisteröidäänkö muuttava henkilö tulovaltiossa asuvaksi. Jos muuttava henkilö rekisteröidään asuvaksi tulovaltiossa, vastaavasti lähtövaltion on rekisteröitävä henkilö maasta muuttaneeksi. Sopimuksen nojalla voidaan lisäksi vaihtaa muuttajaa ja tämän perhesuhteita koskevia henkilötietoja. Sopimuksella ei kuitenkaan muuteta ihmisten maahantuloa ja oleskelua koskevia edellytyksiä.

Pykälän mukaan edellä mainittuja sopimuksia sovelletaan tämän lain säännösten ohella. Pääsääntöisesti sopimusten määräykset vain täydentävät sopimusvaltioiden kansallista väestörekisterilainsäädäntöä. Esimerkiksi muista Pohjoismaista tai Virosta Suomeen muuttavien henkilöiden mahdollisuus kotikunnan saamiseen ratkaistaan lain 4 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaisesti. Jos henkilö täyttää kotikunnan saamisen edellytykset, tehdään kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskeva väestötietojärjestelmän merkinnät kotikuntalaissa säädetyllä tavalla ja siinä säädetyin edellytyksin. Sopimusten määräyksillä olisi kuitenkin eräitä vaikutuksia Digi- ja väestötietoviraston toimintaan sen tehdessä sopimusvaltioista Suomeen muuttaneiden henkilöiden kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevia merkintöjä väestötietojärjestelmään. Lain 17 §:ssä säädetyn sijasta Digi- ja väestötietovirasto tekisi merkinnän henkilön kotikunnasta ja asuinpaikasta väestötietojärjestelmään sopimuksen perusteella vasta silloin, kun toisen sopimusvaltion väestörekisteriviranomainen on ilmoittanut Suomesta toiseen Pohjoismaahan tai Viroon muuttaneelle henkilölle rekisteröidyn asuinpaikka kyseiseen toiseen sopimusvaltioon. Muuttopäivä määriteltäisiin tällöin 19 §:n sijaan sopimuksen nojalla ilmoitetun tulovaltion muuttopäivän mukaisesti. Hallintopäätöksen tekeminen ei olisi 20 §:n mukaisesti pääsääntöisesti tarpeen siltä osin kuin kyse olisi muulta kuin muuttajalta tai hänen perheenjäseneltään saatuihin tietoihin perustuvasta merkinnästä, koska tieto tulisi toisen sopimusvaltion väestörekisteriviranomaiselta, joka olisi jo tehnyt päätöksen vakituisesta asuinpaikasta ja antanut sen asianosaiselle henkilölle tiedoksi. Huoltajien kuuleminen ei olisi pääsääntöisesti tarpeen 21 §:ssä kuvatuissa tilanteissa, koska asuinpaikan määrittäisi toisen sopimusvaltion väestörekisteriviranomainen.

**6 §.** *Edustuston ja kansainvälisen järjestön palveluksessa olevan kotikunnan määräytyminen.* Pykälässä olisi erityissäännökset sellaisista Suomessa asuvista henkilöistä ja heidän perheenjäsenistään, jotka ovat diplomaattisten edustustojen tai niihin rinnastettavien tahojen palveluksessa. Pykälä vastaisi peruslähtökohdiltaan voimassa olevaa lain 4 §:n 3 momenttia. Säännöksen sanamuotoja ja soveltamisalaa täsmennettäisiin kuitenkin sen nykyistä soveltamiskäytäntöä vastaavaksi. Lisäksi pykälään otettaisiin vapaan liikkuvuuden piirissä olevien maiden kansalaisia koskeva poikkeussäännös, joka sekin perustuisi vallitsevaan oikeuskäytäntöön.

Pykälän 1 momentin mukaan kotikuntaa ei olisi ulkomaiden kansalaisilla, jotka ovat vieraan valtion diplomaattisen edustuston tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston, lähetetyn konsulin viraston

**LUONNOS**

taikka kansainvälisen järjestön Suomessa sijaitsevan toimipaikan palveluksessa. Kotikuntaa ei myöskään olisi tällaisen henkilön avio- tai avopuolisolla, rekisteröidyn parisuhteen toisella osapuolella, hänen tai hänen puolisonsa alle 18-vuotiaalla naimattomalla lapsella eikä hänen yksityisessä palveluksessaan olevalla. Momentissa tarkoitettut perheenjäsenet vastaisivat siis ulkomaalaislain 37 §:ssä lueteltuja henkilöitä. Sääntelyn taustalla on kansainvälisessä oikeudessa vakiintuneesti noudatettu käytäntö. Kotikunta olisi kuitenkin Suomen kansalaisilla ja sellaisilla ulkomaalaisilla, joilla on muulla perusteella ennestään kotikunta Suomessa. Kyseisellä säännöksellä ei siten olisi vaikutusta 3 §:ssä Suomen kansalaisista säädettyyn.

Verrattuna säännöksen aiempaan sanamuotoon siihen lisättäisiin nimenomainen viittaus kansainvälisen järjestön Suomessa sijaitsevaan toimipaikkaan. Näiden toimipaikkojen on aiemmin katsottu sisältyvän momentissa mainittuihin diplomaattiseen edustustoon rinnastettaviin muihin edustustoihin. Kansainvälisten järjestöjen toimipaikat muodostavat merkittävän oman kategoriansa, säännös koskee myös niiden palveluksessa olevia ja tällaisten kansainvälisten järjestöjen tehtävät poikkeavat jossain määrin diplomaattisten edustustojen tehtävistä. Siten on perusteltua, että niistä otettaisiin erillinen maininta säännökseen. Kansainvälisten järjestöjen Suomessa olevien toimipaikkojen sijaitsemisesta ja toiminnasta Suomessa on tehty erilliset toimipaikkasopimukset Suomen ja kyseisen kansainvälisen järjestön välillä. Listaa tällaisista kansainvälisten järjestöjen Suomessa sijaitsevista toimipaikoista ylläpitää ulkoministeriön protokollapalvelut ja lista on löydettävissä ulkoministeriön kotisivuilta ”Helsinki Diplomatic List” -osiosta. Säännöksessä tarkoitettu diplomaattiseen edustustoon rinnastettava muu edustusto olisi esimerkiksi Helsingissä toimiva Palestiinan edustusto.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kotikunnan voisivat kuitenkin saada EU:n jäsenvaltion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset, jotka ovat valtioiden välisen kansainvälisen järjestön Suomessa sijaitsevan toimipaikan tai Euroopan unionin Suomessa sijaitsevan toimielimen palveluksessa, sekä heidän ulkomaalaislain 154 §:ssä tarkoitettut perheenjäsenensä. Edellytyksenä kotikunnan saamiselle näiden henkilöiden osalta olisi lisäksi se, että he nimenomaan hakevat kotikuntaa Suomesta ja he täyttävät lain 4 §:ssä säädetyt vaatimukset eli he ovat joko rekisteröineet oleskeluoikeutensa Suomessa tai heille on myönnetty unionin perheenjäsenen oleskelukortti ulkomaalaislain säännösten mukaisesti. Näiden henkilöiden mahdollisuus kotikunnan saamiseen perustuisi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöön (KHO:2019:170) ja EU-kansalaisten vapaaseen liikkumis- ja oleskeluoikeuteen ja vastaisi voimassa olevan lain nykyistä soveltamiskäytäntöä Digi- ja väestötietovirastossa, Maahanmuuttovirastossa ja ulkoministeriössä. Koska Suomessa vapaan liikkuvuuden direktiivin soveltamisala koskee ulkomaalaislain mukaan EU-kansalaisten lisäksi myös Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaisia, myös näiden maiden kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä on perusteltua sisällyttää poikkeussäännöksen piiriin. Kotikunnan saaminen saattaa vaikuttaa kansainvälisen järjestön työntekijän ja tämän perheenjäsenten toimipaikkasopimuksen mukaisten erioikeuksien ja vapauksien laajuuteen.

Momentissa säädetty mahdollisuus kotikunnan saamiseen henkilön itse sitä halutessa koskisi myös sellaisia ulkomaisten kansalaisia, jotka työllistyvät käyttäen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen vieraan valtion diplomaattiseen edustustoon tai sellaiseen rinnastettavaan muuhun edustustoon tai lähetetyn konsulin virastoon Suomessa sekä heidän ulkomaalaislain 154 §:n mukaisia perheenjäseniään. Myös näissä tilanteissa kotikunnan saaminen edellyttäisi sitä, että henkilö on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa tai hänelle on myönnetty unionin perheenjäsenen oleskelukortti ulkomaalaislain säännösten mukaisesti. Nämä henkilöt olisivat sellaisia työntekijöitä, jotka eivät ole vieraan valtion lähettämiä vaan niin sanottuja paikallisesti palkattuja.

## LUONNOS

Momentissa säädetyllä ei olisi vaikutusta Suomen kansalaisten kotikunnan määräytymiseen. Siten momentissa tarkoitetun toimijan palveluksessa Suomessa olevalla Suomen kansalaisella voisi olla Suomessa kotikunta sen mukaan, mitä Suomen kansalaisen kotikunnasta 3 §:ssä säädetään.

**7 §. Ulkomaan kansalaisen kotikunnan menettäminen.** Pykälässä säädettäisiin siitä, milloin Suomessa kotikunnan saaneet ulkomaisten kansalaiset eivät voisi säilyttää kotikuntaa ja väestötietojärjestelmään merkittyä asuinpaikkaa Suomessa. Ulkomaille muuttamisen osalta pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 5 §:ää. Sen sijaan kotikunnan saamisedellytysten päättymisen osalta säännös olisi uusi, mutta sen voidaan kuitenkin katsoa vastaavan voimassa olevan lain tarkoitusta.

Pykälän mukaan ulkomaisten kansalaiset menettäisivät kotikunnan ja asuinpaikan Suomessa ensinnäkin silloin, kun he ovat muuttavat asumaan ulkomaille yhtä vuotta pitemmäksi ajaksi. Tältä osin säännös vastaisi Suomen kansalaisia koskevaa 3 §:n 2 momenttia. Toisin kuin Suomen kansalaisilla, ulkomaisten kansalaisilla ei kuitenkaan olisi mahdollisuutta säilyttää kotikuntaa ja asuinpaikkaa Suomessa elinolosuhteiden ja kiinteämmän yhteyden perusteella enää vakituisen ulkomaille muuton jälkeen. Luonnollisesti henkilö voisi Suomeen palattuaan hakea uudelleen kotikuntaa ja saada sen 4 §:n edellytysten täytyessä.

Toiseksi ulkomaisten kansalaiset menettäisivät kotikunnan ja asuinpaikan Suomessa silloin, jos he eivät enää täytä niiden saamiselle lain 4 tai 6 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että henkilöllä olevan oleskeluluvan voimassaoloaika päättyy eikä hän hae uutta oleskelulupaa, hänen oleskeluoikeutensa rekisteröinti raukeaa tai peruutetaan taikka hän ei enää jatkuvasti ja pääasiallisesti oleskele Suomessa. Pääsääntöisesti ulkomaisten kansalaiset muuttavat tällaisissa tilanteissa pois Suomesta, jolloin he menettävät kotikunnan jo edellä mainitun vakinaisen ulkomaille muuton seurauksena.

Henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevien väestötietojärjestelmän merkintöjen poistamisesta säädettäisiin erikseen 17 §:ssä. Lain 7 § koskisi Digi- ja väestötietoviraston ohella myös muita kotikuntalakia soveltavia viranomaisia. Ne voisivat arvioida henkilön kotikuntaa ja sen menettämistä esimerkiksi myöntämiinsä etuuksiin tai palveluihin liittyvän päätöksenteon yhteydessä ja katsoa tällöin, ettei henkilöllä ole enää kotikuntaa Suomessa. Samalla tavoin kuin kotikunnan saamisen osalta, myöskään kotikunnan menettämisen kohdalla muut viranomaiset eivät olisi sidottuja Digi- ja väestötietoviraston asiassa tekemään ratkaisuun. Käytännössä muut viranomaiset kuitenkin pääosin luottavat viraston väestötietojärjestelmään tekemiin merkintöihin. Jos muu viranomainen ryhtyisi itsenäisesti soveltamaan 7 §:ää, sen tulisi varmistaa, ettei kyseessä oleva henkilö olisi oikeutettu kotikuntaan jonkin muun kuin poistuneen edellytyksen nojalla, ettei hänellä olisi vireillä uutta hakeusta oleskeluluvan tai muun oleskeluoikeuden saamiseksi tai ettei oleskeluoikeuden päättymistä koskeva viranomaisprosessi ole yhä kesken ja lainvoimaa vailla.

### *3 luku Kotikunnan ja väestökirjanpitokunnan määräytyminen*

Lain 3 luvussa säädettäisiin siitä, mitä Suomen kuntaa on pidettävä henkilön kotikuntana tai väestökirjanpitokuntana sekä mitä asuntoa on pidettävä henkilön kotikunnassa olevana asuinpaikkana. Luvun sisältö vastaisi pääosin vallitsevaa oikeustilaa, mutta kotikunnan muuttumista koskevia poikkeuksia yksinkertaistettaisiin nykyisestä ja väestötietojärjestelmään merkittävän asuinpaikan määräytymisestä säädettäisiin jatkossa lain tasolla. Siitä, milloin henkilöllä on ylipäätään katsottava olevan Suomessa kotikunta ja asuinpaikka tai väestökirjanpitokunta, säädettäisiin 2 luvussa.

## LUONNOS

**8 §. Asuinpaikan määräytyminen.** Pykälässä 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. Henkilön asuinpaikan määrittely on tarpeen hänen kotikuntansa määräytymiselle 9 ja 10 §:n mukaisesti. Asuinpaikkasäännöksillä ei olisi välitöntä vaikutusta siihen, miten muiden hallinnonalojen lainsäädännössä määritellään ihmisten asumista tai asuinpaikkaa.

Pykälän 1 momentin mukaan henkilön väestötietojärjestelmään merkittävänä asuinpaikkana pidettäisiin sitä rakennusta ja rakennuksessa olevaa huoneistoa, jossa hän asuu. Asuminen tarkoittaisi henkilön tosiasiallista asumista tietyssä Suomessa sijaitsevassa rakennuksessa ja sen huoneistossa, eli säännöksen tarkoituksena olisi todellista asiantilaa vastaava rekisteröinti. Esimerkiksi sairaudesta johtuvaa oleskelua terveydenhuollon toimintayksikössä ei lähtökohtaisesti katsottaisi tässä säännöksessä tarkoitetuksi asumiseksi. Momentissa kuitenkin viitattaisiin jäljempänä 3 luvussa säädettyihin poikkeuksiin henkilön tosiasiallisesta asumisesta. Näissä poikkeustapauksissa voi olla kyse esimerkiksi siitä, että henkilö asuu useissa paikoissa, hän on suorittamassa asevelvollisuutta, siviilipalvelusta tai vankeusrangaistusta hänen perheensä jatkaessa asumistaan perheen yhteisessä asunnossa tai hän oleskelee laitos- tai avohuollon toimintayksikössä.

Momentissa säädettäisiin myös, että henkilön asuinpaikaksi väestötietojärjestelmässä voitaisiin merkitä vain sellainen rakennus, jossa on väestötietojärjestelmän mukaan asuinhuoneisto tai asuinhuone. Säännös olisi uusi, ja sillä pyrittäisiin selkeyttämään vallitsevaa oikeustilaa. Sisällöltään säännös kuitenkin pitkälti vastaisi Digi- ja väestötietoviraston vakiintunutta soveltamiskäytäntöä. Väestötietojärjestelmään talletetaan VTJ-lain 15 ja 16 §:n mukaisesti tiedot kaikista Suomessa sijaitsevista rakennuksista ja huoneistoista, muun muassa rakennusten käyttötarkoitusta ja huoneistoalaa sekä huoneistoa ja sen ominaisuuksia, hallintaperustetta ja käytössä oloa kuvaavat tiedot. Näiden tietojen perusteella Digi- ja väestötietovirasto voi varmistaa, että henkilön asuinpaikaksi ilmoitettu rakennus ja asunto on tarkoitettu pysyvään asuinkäyttöön. Muita kuin asuinhuoneiston tai asuinhuoneen sisältäviä rakennuksia ei voitaisi merkitä väestötietojärjestelmässä henkilön asuinpaikaksi, vaikka henkilö tosiasiallisesti asuisikin sellaisessa rakennuksessa. Tällöin voi olla kyse esimerkiksi vapaa-ajan asunnosta, jota ei ole tarkoitettu ympärivuotiseen asumiskäyttöön. Väestötietojärjestelmään talletetut huoneisto- ja rakennustiedot ovat peräisin ne Digi- ja väestötietovirastolle ilmoittaneilta kunnilta. Alueidenkäyttölaissa, rakentamislaisissa, alueen kaavoituksessa ja kuntien rakennusjärjestyksissä on määritelty asuinrakennuksilta edellytetyt olennaiset tekniset vaatimukset, asuntojen käyttötarkoitukset ja edellytykset niiden muuttamiseen. Väestötietojärjestelmään ei ole perusteltua merkitä henkilön asuinpaikaksi rakennusta, jota ei voida muun lainsäädännön tai kuntien kaava- ja rakennusjärjestyspäästösten mukaan pitää pysyvään asuinkäyttöön soveltuvana. Kuntien on pidettävä väestötietojärjestelmään ilmoittamansa huoneisto- ja rakennustiedot ajantasaisina.

Jos henkilö olisi tyytymätön Digi- ja väestötietoviraston 1 momentin nojalla tekemään ratkaisuun, jolla virasto ei esimerkiksi ole hyväksynyt henkilön ilmoittamaa rakennusta hänen väestötietojärjestelmään merkityksi asuinpaikakseen, hän voi vaatia siihen oikaisua ja valittaa siitä 23 §:n mukaisesti. Väestötietojärjestelmään jo talletettujen tietojen muuttamista tai korjaamista haetaan Digi- ja väestötietovirastolta VTJ-lain 76 §:ssä säädetyillä tavoilla. Lisäksi henkilö voi hakea kunnalta kyseessä olevan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamista, esimerkiksi vapaa-ajan asunnon muuttamista pysyvään asuinkäyttöön. Kuntien on ilmoitettava muuttuneet huoneisto- ja

## LUONNOS

rakennustiedot väestötietojärjestelmään. Jos henkilö asuisi pysyvään asuinkäyttöön kelpaamattomassa rakennuksessa, jota ei voida merkitä hänen asuinpaikakseen väestötietojärjestelmään, kyseinen rakennus voisi kuitenkin olla perustana sille, että rakennuksen sijaintikunta merkitään henkilön kotikunnaksi. Tällöin luonnollisesti edellyttäisiin sitä, että henkilö tosiasiallisesti asuisi kyseisessä rakennuksessa. Lisäksi tällainen rakennus voitaisiin merkitä väestötietotietojärjestelmään henkilön muuksi yhteystiedoksi. Väestötietojärjestelmään tehtävillä henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevilla merkinnöillä ei ole merkitystä arvioitaessa rakennuksen käyttötarkoitusta alueidenkäyttölain tai rakentamislain mukaisissa lupamenettelyissä. Lisäksi niillä on merkitystä muuhun lainsäädännön perustuvien oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta vain siltä osin, kuin oikeuden tai velvollisuuden määräytymisen perustaksi on kyseessä olevassa muussa lainsäädännössä asetettu henkilön kotikuntalain mukaan määräytyvä kotikunta tai asuinpaikka.

Lisäksi momentissa olisi erityissäännös vastasyntyneiden lasten asuinpaikasta, joka olisi se rakennus ja huoneisto, jossa lapsen synnyttäneellä vanhemmalla on asuinpaikka lapsen syntyessä. Lapsen syntymäkotikunta jää väestötietojärjestelmään pysyväksi tiedoksi. Sen jälkeen lapsen asuinpaikka ja sitä vastaava kotikunta määräytyisi pääsääntöisesti sen mukaan, missä hän tosiasiallisesti asuu.

Pykälän 2 momentissa olisi asuinpaikan määräytymistä koskeva erityissäännös niitä tilanteita varten, joissa henkilöllä on käytössään useampia asuntoja. Säännöksen soveltamisen kannalta ratkaisevaa on asuntojen oleminen henkilön käytävissä ja että henkilö käyttää kumpaakin asuntoa asumiin, ei esimerkiksi asuntojen omistaminen. Tällaisissa tilanteissa henkilön asuinpaikkana olisi pidettävä sitä rakennusta ja huoneistoa, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää asuinpaikkanaan ja johon hänellä on näiden seikkojen perusteella kiintein yhteys. Asiaa ratkaistessa olisi otettava huomioon sekä kyseessä olevan henkilön oma mielipide asuinpaikastaan että objektiivisesti havaittavat tosiseikat, jotka osoittavat henkilön kiinteintä yhteyttä tiettyyn rakennukseen ja huoneistoon. Tällaisia huomioon otettavia tosiseikkoja olisivat etenkin henkilön perhesuhteet, joilla tarkoitetaan hänen siteitään perheeseensä ja perheen yhteiseen asuntoon, sekä henkilön toimeentulo, jolla tarkoitetaan hänen työskentelyään tai muuta taloudellista yhteyttään määrättyyn asuinpaikkaan. Myös muut vastaavat seikat tulisi ottaa asian arvioinnissa huomioon, kuten esimerkiksi henkilön sukulaisuus-, kasvatus- tai hoitosuhde. Näitä seikkoja arvioidaan nimenomaan suhteessa henkilön asuinpaikkaan, kun taas 9 §:n 2 momentin tilanteissa arviointi tapahtuu yleisemmin suhteessa henkilön asuinkuntaan. Lisäksi tosiseikkojen arvioinnissa on otettava huomioon, onko henkilön tarkoituksena asua ilmoittamassaan paikassa vakinaisesti tai ainakin toistaiseksi. Tulkinnanvaraisissa tapauksissa tosiseikkojen arviointi jäisi viime kädessä viranomaisen tehtäväksi. Tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole lainkaan käytössä asuntoa eikä hänellä ole yhteyttä mihinkään asuntoon, hänet merkitään väestötietojärjestelmään 18 §:n mukaisesti vailla vakinaista asuntoa olevaksi.

Momentissa säädettäisiin myös tilanteista, joissa henkilön omaa käsitystä hänen asuinpaikastaan ei ole voitu selvittää. Tämä säännös on tarkoitettu lähinnä sellaisia tapauksia varten, joissa Digi- ja väestötietovirasto on saanut tiedon henkilön asuinpaikan vaihtumisesta muulta kuin kyseiseltä henkilöltä itseltään eikä hänen omaa käsitystään ole voitu joko yhteistyöhaluttomuuden tai muun syyn takia selvittää. Tällaisen henkilön asuinpaikkana pidettäisiin sitä rakennusta ja huoneistoa, johon hänellä on asumisensa, perhesuhteidensa, toimeentulonsa ja muiden vastaavien seikkojen johdosta katsottava olevan kiintein yhteys. Viranomaisen ratkaisisi asian näistä seikoista tekemänsä objektivisen kokonaisarvion perusteella.

**9 §. Kotikunnan määräytyminen.** Pykälän mukaan henkilön kotikunta olisi se kunta, jossa hänen 8 §:ssä määritelty asuinpaikkansa sijaitsee. Asiallisesti 8 ja 9 §:n sääntely vastaisi pitkälti voimassa

## LUONNOS

olevan lain 2 §:n sisältöä. Jokaisella Suomessa asuvalla henkilöllä voisi edelleen olla vain yksi kotikunta. Pykälässä kuitenkin viitattaisiin jäljempänä 3 luvussa säädettyihin poikkeuksiin. Tällä tarkoitettaisiin 10 §:ssä säädettyjä tilanteita, joissa henkilön kotikunta voi olla muu kuin hänen asuinpaikkansa sijaintikunta. Lisäksi pykälässä säädettäisiin, että jos henkilöllä ei ole käytössään lainkaan asuntoa, hänen kotikuntansa määräytyy sen mukaan, mitä kuntaa hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on näiden seikkojen perusteella kiintein yhteys. Jos henkilön omaa käsitystä kotikunnastaan ei ole voitu selvittää, hänen kotikuntanaan pidettäisiin sitä kuntaa, johon hänellä on kiintein yhteys asumisensa, perhesuhteidensa, toimeentulonsa ja muiden vastaavien seikkojen johdosta. Arvioitavat seikat olisivat siis samoja kuin 8 §:n 2 momentin mukaisissa tilanteissa, mutta koska kyse olisi ilman asuntoa olevista henkilöistä, arviointi tapahtuisi yleisemmin suhteessa henkilön asuinkuntaan. Henkilön kotikuntaa ratkaistessa tulisi ottaa huomioon sekä hänen oma mielipiteensä kotikunnastaan että objektiivisesti havaittavat tosiseikat, jotka osoittavat hänen kiinteintä yhteyttään tiettyyn kuntaan. Tulkinanvaraisissa 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.

**10 §. Poikkeukset asuinpaikan ja kotikunnan muuttumisessa.** Pykälässä säädettäisiin niistä poikkeustilanteista, joissa henkilön asuinpaikka tai kotikunta ei muutu, vaikka hän asuu muussa kuin väestötietojärjestelmään merkityssä asuinpaikassa tai kunnassa. Pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa henkilön asuminen toisessa asuinpaikassa katsottaisiin tilapäiseksi tai muuten luonteeltaan sellaiseksi, ettei vakinaisen asuinpaikan tai kotikunnan muuttumista voida pitää perusteltuna. Pykälän soveltamisen kannalta ei olisi merkitystä, tapahtuisiko siinä tarkoitettu asuminen Suomessa vai ulkomailla. Pykälän sisältö vastaisi osittain voimassa olevan lain 3, 3 a ja 3 b §:ää.

Pykälän 1 momentin mukaan henkilön asuinpaikka ja kotikunta eivät muuttuisi ensinnäkään silloin, jos hänen asumisensa muualla kuin väestötietojärjestelmään merkityssä asuinpaikassa johtuu pääasiassa asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamisesta, merillä olosta laivaväkeen kuuluva tai rangaistuksen suorittamisesta rangaistuslaitoksessa. Merkitystä ei olisi ajalla, jonka henkilö oleskelee näissä paikoissa. Jos henkilön asuminen toisessa paikassa johtuisi näiden seikkojen sijasta tai ohella pääasiallisesti jostain muusta syystä, hänen asuinpaikkansa ja kotikuntansa muuttuisi joko tähän toiseen kuntaan tai johonkin kolmanteen kuntaan 8 ja 9 §:ssä säädetyllä tavalla. Henkilön asuinpaikka ja kotikunta voisi muuttua johonkin toiseen paikkaan hänen varusmies- tai siviilipalveluksessa, merillä tai rangaistuslaitoksessa olonsa aikana esimerkiksi hänen perheensä asuinpaikan muuttumista vastaavasti.

Henkilön asuinpaikka tai kotikunta ei 1 momentin mukaan muuttuisi myöskään silloin, jos hänen asumisensa toisen kunnan alueella johtuu pääasiassa kansanedustajan tehtävän hoitamisesta, valtioneuvoston jäsenyydestä tai muusta julkisesta luottamustoimesta. Näissäkään tapauksissa ei olisi merkitystä ajalla, jonka henkilö asuu toisessa kunnassa, kunhan asuminen johtuisi jostakin edellä mainitusta syystä. Henkilön uudessa kunnassa oleva asunto voitaisiin merkitä väestötietojärjestelmään postiosoitteena, jolla ei olisi vaikutusta hänen kotikuntansa määräytymiseen. Jos henkilön asuminen toisessa kunnassa johtuisi pääasiallisesti jostakin muusta syystä, hänen kotikuntansa muuttuisi joko tähän toiseen kuntaan tai johonkin kolmanteen kuntaan 8 ja 9 §:n mukaisesti. Käytännössä säännös tulisi todennäköisesti sovellettavaksi vain harvoin, sillä esimerkiksi kansanedustajilla säilyisi luultavasti käytössä oleva asunto ja kiintein yhteys lähtökuntaansa. Tällöin heidän kotikuntansa ja asuinpaikkansa säilyisivät entisellään jo 8 §:n 2 momentin nojalla.

**LUONNOS**

Pykälän 2 momentti koskisi tilanteita, joissa henkilön kotikunta ei muutu lyhytaikaisesta toisen kunnan alueella asumisesta huolimatta. Aiemman kotikunnan säilyttäminen edellyttäisi säännöksen mukaan ensinnäkin sitä, että henkilön asumisen toisessa kunnassa kestäisi enintään vuoden. Kyse voisi olla esimerkiksi työtehtävästä tai opiskelusta johtuvasta tilapäisestä asumisesta toisen kunnan alueella. Lisäksi edellytettäisiin, että henkilö ilmoittaa pääsääntöisesti muuttoilmoituksen yhteydessä haluavansa säilyttää aiemman kotikuntansa. Tällä tavoin varmistettaisiin, että henkilö todella haluaa saada esimerkiksi kunnalliset peruspalvelut edelleen vanhasta kotikunnastaan. Näissäkin tilanteissa henkilöllä olisi siis velvollisuus muuttoilmoituksen tekemiseen mutta edellä mainittujen edellytysten täytyessä hänen kotikuntansa säilyisi ennallaan. Tällöin hänen uusi asuinpaikkansa merkittäisiin väestötietojärjestelmään määräaikaiseksi asuinpaikaksi, joka olisi voimassa muuttoilmoituksen tietojen mukaisesti enintään vuoden. Tämän jälkeen määräaikaista asuinpaikkaa koskeva merkintä poistuisi väestötietojärjestelmästä. Jos henkilö jatkaisi asumista uudessa paikassa tätä kauemmin, kyse olisi lähtökohtaisesti vakinaisesta asumisesta, josta hänen olisi tehtävä uusi muuttoilmoitus. Tämän ilmoituksen myötä hänen kotikuntansa vaihtuisi uutta asuinpaikkaa vastaavaksi. Säännöksellä ei olisi vaikutusta 8 §:n 2 momentin mukaisiin tilanteisiin, eli jos henkilölle jäisi käytettävissä oleva asunto ja kyseisessä lainkohdassa tarkoitettu kiintein yhteys alkuperäiseen kuntaan ja asuinpaikkaan, hän voisi säilyttää kotikunnan ohella myös asuinpaikkansa ennallaan eikä hänellä olisi velvollisuutta muuttoilmoituksen tekemiseen. Jos henkilö ei olisi tästä tai muusta syystä tehnyt lainkaan muuttoilmoitusta ja esimerkiksi kunta, hyvinvointialue tai muu viranomaisen ryhtyisi selvittämään hänen asuinpaikkaansa ja kotikuntaansa, viranomaisen tulisi ottaa asiaa arvioidessaan huomioon myös 10 §:n 2 momentin mukainen henkilön oma ilmoitus ja näkemys siitä, mitä kuntaa hän haluaa pidettävän kotikuntanaan. Viranomaisen tulisi myös kehottaa kyseistä henkilöä asiaankuuluvan muuttoilmoituksen tekemiseen.

Pykälän 3 momentti sisältäisi poikkeussäännökset eräitä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaita koskeviin tapauksiin. Momentissa säädettäisiin ensinnäkin tilanteista, joissa henkilö on sijoitettu viranomaisen päätöksellä perhehoitoon, laitoshoitoon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen muun kuin kotikuntansa alueelle. Kyse olisi joko lyhyt- tai pitkäaikaisesta oleskelusta avo- tai laitoshoitona järjestetyssä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä, kuten sairaalassa, ikään-tyneille tai vammaisille henkilöille tarkoitettussa palvelutalossa, päihdehuoltoyksikössä tai lastenkodissa. Tällaisissa tapauksissa henkilön kotikunta ja asuinpaikka eivät muuttuisi, vaikka hänen oleskelunsa ja asumisensa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä olisi pitkäaikaista. Henkilöllä olisi kuitenkin oikeus valita uudeksi kotikunnakseen se kunta, jonka alueella olevassa toimintayksikössä tai asunnossa hän asuu, jos hoidon tai huollon toisen kunnan alueella arvioitaisiin kestävänsä tai se olisi kestänyt vähintään yhden vuoden. Tällöin myös kyseinen toimintayksikkö tai asunto merkittäisiin henkilön asuinpaikaksi väestötietojärjestelmään. Säännöksellä turvattaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä pitkäaikaisesti asuvien henkilöiden oikeus valita kotikuntansa ja asuinpaikkansa. Tämän valintaoikeuden käyttäminen edellyttäisi henkilön omaa päätöstä ja siihen liittyvää 4 luvun mukaista ilmoitusmenettelyä. Jos henkilö itse ei käyttäisi valintaoikeuttaan, hänen kotikuntansa ja asuinpaikkansa säilyisivät ennallaan.

Säännöstä sovellettaisiin riippumatta siitä, miten henkilön hoito on käytännössä järjestetty. Säännöksessä ei myöskään erikseen edellytettäisi, että asumisen muussa kunnassa tulisi perustua pääasiassa hoidon tai huollon tarpeeseen. Hoito- tai huoltosuhteen perustuessa viranomaisen päätökseen tai palvelutarpeen arviointiin on käytännössä aina kyse henkilöstä, joka ei kykene itsenäiseen asumiseen. Tällöin voidaan pitää lähtökohtana, että henkilön sijoittaminen asumaan toisen kunnan alueelle perustuu pääasiassa hoito- tai huoltosuhteeseen. Jos asuminen toisessa kunnassa perustuisi sen sijaan pääasiassa muuhun kuin hoitoon edellä mainitulla tavalla tai jos henkilö olisi järjestänyt

## LUONNOS

ja maksanut hoitonsa tai palvelunsa itse, säännös ei tulisi sovellettavaksi. Tällöin henkilön kotikunta ja asuinpaikka määräytyisivät lain yleisten säännösten mukaisesti.

Lisäksi 3 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa henkilö muuttaa toiseen kuntaan saadakseen sieltä perhehoitoa, laitospalveluja tai asumispalveluja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 55 §:ssä säädetyllä tavalla. Kun henkilö tällaisissa tilanteissa muuttaisi asumaan toiseen kuntaan, hänen kotikuntansa muuttuisi, eikä hänellä olisi mahdollisuutta säilyttää kotikuntaan aiempaa asuinkuntaansa. On mahdollista, että henkilö hakee laitos- tai palveluasumispaikkaa toiselta hyvinvointialueelta tietystä kunnasta, mutta hyvinvointialue tarjoaakin hänelle paikkaa toisen kunnan alueelta kuin mihin hän on hakenut. Jos henkilö tällöin vastaanottaa hänelle tarjotun laitos- tai palveluasumispaikan, hänen kotikunnakseen tulee kyseisen paikan sijaintikunta. Tällaisissa tilanteissa henkilön oikeus valita asuinpaikkansa on jo toteutunut laitos- tai palveluasumispaikan hakemisen ja hyväksymisen kautta, eikä olisi perusteltua, että hän voisi säilyttää lähtökunnan kotikuntanaan.

**11 §. Väestökirjanpitokunnan määräytyminen.** Pykälä koskisi Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunnan määräytymistä ja vastaisi voimassa olevan lain 6 a §:ää. Väestökirjanpitokunnan ensisijainen käyttötarve liittyy vaalilain 3 luvussa tarkoitetun äänioikeusrekisterin laadintaan.

Pykälän 1 momentin mukaan ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokuntana pidettäisiin hänen viimeisintä kotikuntaansa Suomessa. Suomen kansalaisen ulkomailla asumisen vakinaisuus ratkaistaisiin 3 §:n mukaisesti. Väestökirjanpitokuntaa ei olisi mahdollista vaihtaa ulkomailla asumisen aikana, vaan se edellyttäisi muuttoa ja asumista Suomessa, uutta asuinpaikkaa vastaavaa kotikuntaa ja tämän jälkeen paluuta ulkomaille.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa Suomen kansalaisella ei ole ollut kotikuntaa Suomessa. Tällöin hänen väestökirjanpitokuntansa määräytyisi hänet synnyttäneen vanhemman, hänen toisen vanhempansa tai puolisonsa kotikunnan taikka väestökirjanpitokunnan mukaan mainitussa järjestyksessä. Henkilön väestökirjanpitokuntana pidettäisiin sitä kuntaa, joka hänen saadessaan Suomen kansalaisuuden oli hänen vanhempansa tai puolisonsa kotikunta tai väestökirjanpitokunta. Jos henkilön vanhemmilla tai puolisolilla ei ole tällöin ollut kotikuntaa eikä väestökirjanpitokuntaa, henkilön väestökirjanpitokunnaksi merkittäisiin Helsinki. Henkilön väestökirjanpitokuntaa merkitään väestötietojärjestelmään samalla kun hänen tietonsa ensimmäisen kerran merkitään järjestelmään.

### *4 luku Muuttoilmoituksen tekeminen ja käsittely*

Lain 4 luvussa olisivat muuttoilmoitusten tekemistä ja vastaanottamista sekä henkilön kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevien merkintöjen tekemistä väestötietojärjestelmään koskevat säännökset. Luvun sisältö vastaisi pääosin voimassa olevassa olevaa lakia, mutta useita säännöksiä tarkennettaisiin tai täydennettäisiin nykyiseen verrattuna.

**12 §. Muuttajan ilmoitusvelvollisuus.** Pykälässä säädettäisiin kaikkia lain soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä koskevasta velvollisuudesta ilmoittaa muutoistaan Digi- ja väestötietovirastolle. Toisin kuin pykälää pitkälti vastaavassa voimassa olevan lain 7 §:ssä, pykälässä ei säädettäisi tilapäisen asuinpaikan ilmoittamisesta. Myös lyhytkestoista muutoista tulisi jatkossa tehdä muuttoilmoitus, ellei kyse olisi pykälän 2 momentissa säädetyistä tilanteista.



**LUONNOS**

Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen, joka muuttaa kotikuntaa tai asuinpaikkaa, olisi tehtävä muuttoilmoitus Digi- ja väestötietovirastolle. Ilmoitusvelvollinen olisi ensisijaisesti kukin muuttaja itse, mutta 13 §:ssä säädettäisiin niistä tilanteista, joissa ilmoituksen voisi tehdä toinen henkilö muuttajan puolesta. Ilmoitusvelvollisuus olisi kattava ja koskisi muuttoa Suomen sisällä, maahanmuuttoa ja maastamuuttoa. Muutolla tarkoitettaisiin kaikkia henkilön tosiasialliseen asumiseen ja oleskeluun kohdistuvia muutoksia, jotka vaikuttavat henkilön asuinpaikkaan. Siksi ilmoitus olisi tehtävä myös esimerkiksi silloin, kun henkilö muuttaa asunnosta toiseen saman rakennuksen sisällä. Sen sijaan säännöksessä tarkoitettuina muuttoina ei pidettäisi esimerkiksi pitkäaikaa oleskelua vapaa-ajan asunnossa tai terveydenhuollon toimintayksikössä, jos henkilön asuinpaikka säilyisi edelleen hänen käytössään ja hänellä olisi siihen 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu kiintein yhteys. Säännöksessä todettaisiin selkeyden vuoksi erikseen, että ilmoitusvelvollisuus koskee myös 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tapauksia, joissa Suomen kansalaisen kotikunta ei ulkomaille muutosta huolimatta muutu, sekä tilanteita, joissa henkilö muuttaa pois asunnosta eikä hänelle tämän jälkeen jää vakinaista asuntoa. Lisäksi säännöksessä olisi viittaus 10 §:n 3 momentin mukaisesti tilanteisiin, joissa viranomaisen päätöksellä perhehoitoon taikka laitostai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen yli vuoden ajaksi sijoitettu henkilö käyttää kotikunnan valintaoikeuttaan ja valitsee kotikunnakseen sen kunnan, jonka alueella kyseinen toimintayksikkö tai asunto sijaitsee. Myös tällaisesta valintaoikeuden käyttämisestä olisi tehtävä muuttoilmoitusta vastaava ilmoitus Digi- ja väestötietovirastolle, jotta voitaisiin varmistua henkilön tahdosta muuttaa kotikuntaansa.

Momentin mukaan muuttoilmoitus tulisi tehdä aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä. Ennen muuttopäivää ilmoitetut tiedot talletetaan käsittelyjärjestelmään odottamaan käsittelyä ja ilmoitettua muuttopäivää. Jäljempänä 19 §:ssä säädetään muuttopäivän merkitsemisestä väestötietojärjestelmään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selkeyden vuoksi tilanteista, joissa velvollisuutta muuttoilmoituksen tekemiseen ei 1 momentista poiketen olisi. Muuttoilmoitusta ei ensinnäkään tarvitsisi tehdä 8 §:n 2 momentin mukaisissa tilanteissa, joissa henkilön käyttöön jää hänen aiempi asuntonsa ja hänellä säilyy kiintein yhteys kyseiseen asuntoon. Kyse olisi siis tilanteista, joissa henkilöllä on käytössään useampia asuntoja ja hän oleskelee tietyn aikaa toisessa asunnossa kuin mihin hänellä on omasta mielestään ja perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen perusteella edelleen kiintein yhteys. Tällaisissa tapauksissa ei olisi kyse 1 momentin mukaisesta asuinpaikan muuttamisesta eikä henkilöllä siten olisi myöskään velvollisuutta muuttoilmoituksen tekemiseen. Jos henkilölle kuitenkin muodostuisi kiintein yhteys uuteen asuinpaikkaansa, hänen olisi luonnollisesti tehtävä asiasta muuttoilmoitus. Ilmoitusvelvollisuutta ei olisi myöskään silloin, kun muutto johtuu pääasiassa asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamisesta, merillä olosta laivaväkeen kuuluvana taikka rangaistuksen suorittamisesta rangaistuslaitoksessa ja henkilölle jää käytettävissä asunto, jossa esimerkiksi hänen muu perheensä edelleen asuu. Näissäkään tapauksissa ei olisi kyse 1 momentin mukaisesta muutosta eikä henkilön asuinpaikka siksi 10 §:n 1 momentin mukaan muuttuisi.

**13 §.** *Muuttoilmoituksen tekeminen toisen henkilön puolesta.* Tilanteet, joissa muuttoilmoituksen voisi tehdä toinen henkilö muuttavan henkilön puolesta, koottaisiin omaan pykäläänsä. Voimassa olevassa laissa niistä on säädetty 7 §:n 1 momentissa. Ehdotetussa pykälässä säädetty ei vaikuttaisi muuttajan oikeuteen tehdä itse muuttoilmoitus, jos hän on siihen kykenevä ja toimikelpoinen. Pykälässä säädetyn lisäksi muuttaja voisi valtuuttaa toisen henkilön tekemään muuttoilmoituksen puolestaan myös hallintolain 12 §:ssä säädetyn edellytyksin.

**LUONNOS**

Pykälän 1 momentin mukaan muuttoilmoituksen voisi tehdä muuttavan henkilön puolesta hänen mukana muuttava avio- tai avopuolisonsa, rekisteröidyn parisuhteen toinen osapuoli, taikka samassa taloudessa asuva, suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa oleva sukulaisensa tai sisaruksensa. Säännös koskisi tilanteita, joissa useampi edellä mainittu henkilö muuttaa yhdessä samaan asuinpaikkaan. Tällöin yksi muuttajista voisi tehdä muuttoilmoituksen muidenkin muuttavien henkilöiden osalta, jos heidän välillään olisi momentissa tarkoitettu pari- tai sukulaisuussuhde. Muussa tapauksessa muuttavien henkilöiden olisi tehtävä itse omat muuttoilmoituksensa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ilmoituksen täysi-ikäisen henkilön muutosta voisi tehdä hänen puolestaan hänen edunvalvojansa tai edunvalvontavaltuutettunsa. Ilmoitusmahdollisuus ei siis koskisi alle 18-vuotiaita henkilöitä. Riippuen muuton luonteesta ja päämiehen tai valtuuttajan tilanteesta muuttoilmoituksen tekemisen voidaan katsoa olevan sekä päämiehen tai valtuuttajan talouteen että henkilöön liittyvä asia. Lisäksi oikeus muuttoilmoituksen tekemiseen voi perustua kaikille edunvalvojille kuuluvaan yleiseen huolenpitovelvollisuuteen päämiehestä. Digi- ja väestötietovirasto varmistaisi edunvalvontaa tai edunvalvontavaltuutusta koskevat väestötietojärjestelmän tiedot muuttoilmoitusta käsitellessään ja voisi pyytää asiassa tarvittaessa lisäselvitystä.

Momentin mukaan muuttoilmoituksen voisi tehdä myös Digi- ja väestötietoviraston hyväksymä muuttajan lähiomainen tai muu hänestä huolehtiva henkilö. Edellytyksenä olisi tällöin, että muuttaja ei sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi kykene itse tekemään muuttoilmoitusta eikä hänellä ole edunvalvojaa tai edunvalvontavaltuutettua, joka voisi tehdä muuttoilmoituksen hänen puolestaan. Säännöksen tarkoituksena on parantaa muuttajien oikeusasemaa ja varmistaa muuttoilmoitusten tekeminen niissäkin tilanteissa, joissa muuttajalla ei ole 12 §:ssä tarkoitettua mukana muuttavaa perheenjäsentä, edunvalvojaa tai edunvalvontavaltuutettua eikä hän kykene valtuuttamaan toista henkilöä tekemään muuttoilmoitusta puolestaan hallintolain 12 §:n mukaisesti. Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi tilanteissa, joissa muuttoilmoituksen tekisivät iäkkäiden vanhempien lapset vanhempiensa muutosta tai joissa toinen puolisoista ilmoittaisi toisen muutosta palvelutaloon. Ehdotetun säännöksen ansiosta tällaisissa tilanteissa ei tarvitsisi jäädä odottamaan edunvalvojan määräämistä eikä edunvalvojaa tarvitsisi hakea vain muuttoilmoituksen tekemistä varten. Hallintolain 35 §:n perusteella muuttajalle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi, jos se on tarpeen hänen etunsa vuoksi tai asian selvittämiseksi. Lähiomaiselle tai muulle muuttajasta huolehtivalle henkilölle ehdotettu toimivalta ulottuisi vain muuttoilmoituksen tekemiseen sekä puhevallan käyttämiseen sen käsittelyn yhteydessä. Vastaavan kaltaisia säännöksiä siitä, että lähiomainen tai muu henkilöstä pääasiallisesti huolehtiva voi käyttää puhevaltaa hänen puolestaan, sisältyy esimerkiksi sairausvakuutuslain (1224/2004) 15 luvun 2 §:ään ja kansaneläkelain (568/2007) 54 §:ään. VTJ-lain mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan myös ihmisten perhesuhdetietoja, ja Digi- ja väestötietovirasto voi hyödyntää niitä ratkaistessaan, onko toisella henkilöllä oikeus tehdä muuttoilmoitus muuttajan puolesta.

Lisäksi momentissa säädettäisiin, että jollei mikään edellä mainituita vaihtoehtoista tule kysymykseen ja kyse on henkilöstä, joka oleskelee laitos- tai avohuollon toimintayksikössä, häntä koskevan muuttoilmoituksen voisi tehdä kyseisen toimintayksikkö. Käytännössä ilmoituksen voisi allekirjoittaa esimerkiksi toimintayksikön johtaja tai hänen nimeämänsä henkilö. Kyse olisi viimesijaisesta säännöksestä, joka voisi tulla sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa henkilö ei itse kykene muuttoilmoituksen tekemiseen, hänellä ei ole edunvalvojaa, edunvalvontavaltuutettua, muuttoilmoituksen tekemiseen oikeutettua lähiomaista tai hänestä pääasiallisesti huolehtivaa henkilöä eikä hän kykene valtuuttamaan toista henkilöä tekemään muuttoilmoitusta puolestaan hallintolain 12 §:n mukaisesti.

**LUONNOS**

**14 §. Muuttoilmoituksen tekeminen ja sisältö.** Pykälä sisältäisi säännökset siitä, millä tavoin muuttoilmoituksen voi tehdä ja mitä tietoja muuttajan on annettava ilmoituksen yhteydessä. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 7 a §:ää. Muuttoilmoituksella tarkoitettaisiin uudessa laissa sekä maan sisäistä että maahan- tai maastamuuttoa koskevaa ilmoitusta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin muuttoilmoituksen tekotavoista. Muuttoilmoituksen voisi momentin mukaan tehdä joko Digi- ja väestötietoviraston sähköisessä palvelussa tai toimittamalla vi-rastolle täytetyn muuttoilmoituslomakkeen. Digi- ja väestötietovirasto määrittäisi pykälässä tarkoi-tetut ilmoitusten toteutustavat ja kaavat, käytännössä siis vastaisi sähköisestä palvelun ja muuttoil-moituslomakkeiden sisällöstä ottaen huomioon muuttajilta 2 ja 3 momentin mukaan vaadittavat tie-dot. Lisäksi 1 momentissa edellyttäisiin, että virasto voi hyväksyä muuttoilmoituksen vain, jos oi-keus ilmoituksen tekemiseen voidaan varmistaa ja ilmoitusta voidaan pitää luotettavana. Tämä vaa-timus koskisi kaikkia ilmoituksia, ei ainoastaan muutoin kuin kirjallisesti tehtyjä, kuten voimassa olevan lain 7 a §:n 2 momentissa oleva vaatimus. Viraston tulisi toiminnassaan ottaa huomioon myös VTJ-lain 75 §:ssä säädetty lähtökohta, jonka mukaan sen on varmistuttava tietojen ilmoitta-jasta, tämän oikeudesta ilmoituksen tekemiseen ja ilmoituksen muusta luotettavuudesta. Muuttoil-moituksen tekijällä ei siis olisi ehdotonta oikeutta vaatia esimerkiksi puhelimitse tai sähköpostilla tekemänsä ilmoituksen hyväksymistä, vaan tarvittaessa Digi- ja väestötietovirasto voisi kieltää tällä tavoin tehdyt ilmoitukset, jos ilmoituksentekijän henkilöllisyydestä, hänen oikeudestaan ilmoituk-sen tekemiseen tai ilmoituksen muusta luotettavuudesta ei voitaisi asianmukaisesti varmistua. Il-moituksen vastaanottajan kannalta tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi puhelimitse tai sähköpostin välityksellä tehtyä muuttoilmoitusta ei saa hyväksyä, jos on syntynyt edellä mainittuja seikkoja kos-keva epäily. Sähköisen viestinnän avulla tehtyjen muuttoilmoitusten hyväksyminen edellyttäisi ku-ten nykyisinkin, että ilmoitus on tehty kansalaisvarmennetta tai muuta luotettavaa tunnistamismene-telmää käyttäen. Muuttoilmoituksia olisi kuitenkin edelleen mahdollisuus täydentää esimerkiksi pu-helimitse tai sähköpostilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muuttoilmoituksen yhteydessä annettavista tiedoista. Muuttoil-moituksesta tulisi käydä ilmi muuttavan henkilön nimi, henkilötunnus, muuttopäivä, tiedot asun-nosta, johon hän muuttaa, sekä muut kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekemistä var-ten tarpeelliset tiedot sekä tieto huoneiston hallintaperusteesta. Maastamuuttoilmoituksesta tulisi käydä ilmi maasta muuttavan henkilön nimi, henkilötunnus, muuttopäivä, osoite ulkomailla, maas-tamuuton tarkoitus, ulkomailla oleskelun kesto sekä muut kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevan mer-kinnän tekemistä varten tarpeelliset tiedot. Muilla kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekemistä varten tarpeellisilla tiedoilla tarkoitetaan ilmoituksella annettavia lisätietoja, joiden perus-teella voidaan arvioida asumisen vakinaisuutta ja tilapäisyyttä sekä varmistaa muuton rekisteröinti oikeaan rakennukseen ja huoneistoon. Kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevien merkintöjen teke-miseksi tarpeellisten tietojen lisäksi muuttoilmoituksen yhteydessä kerätään myös tieto huoneiston hallintaperusteesta, jonka ilmoittaminen perustuu VTJ-lain 24 §:ssä rakennuksen omistajalle ja huo-neiston haltijalle säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen. Tieto kerätään kotimaan sisäisten muuttojen yhteydessä. Muuttoilmoituksen yhteydessä voitaisiin kerätä myös muita väestötietojärjestelmään merkittäviä tietoja, kuten henkilön ammattia ja sähköpostiosoitetta koskevia tietoja. Samalla kertaa muuttavista 13 §:n 1 momentissa tarkoitetuista henkilöistä voitaisiin antaa tiedot yhteisellä ilmoi-tuksella.

Pykälän 4 momentissa asetettaisiin muuttaneelle henkilölle velvollisuus antaa itsestään tarvittavia lisätietoja Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle kotikunnan ja asuinpai-kan määräytymistä varten. Sama velvollisuus koskisi toisen puolesta muuttoilmoituksen tekeviä ta-hoja muuttajan kotikunnan ja asuinpaikan määrittämistä varten. Henkilöltä ei voida vaatia sellaisia

**LUONNOS**

tietoja, joilla ei ole merkitystä kotikunnan tai asuinpaikan määräytymiseen. Toisaalta on mahdollista luetella yleisesti niitä tietoja, jotka voivat tulla kysymykseen, ja toisaalta luetteloon tulisi liittää tietoja, koska tarpeelliset lisätiedot on hankittava tapauskohtaisesti. Säännöksellä pyritään turvaamaan se, että Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto saavat henkilön asumiseen liittyvistä muutoksista riittävät tiedot esimerkiksi silloin, kun henkilön antama ilmoitus on puutteellinen tai virheellinen tai sen antaminen on laiminlyöty kokonaan.

**15 §.** *Ilmoituksen vastaanottaminen muualla kuin Digi- ja väestötietovirastossa.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta ottaa vastaan muuttoilmoituksia myös muualla kuin Digi- ja väestötietovirastossa. Nykyinen yhteistyö muuttoilmoitusten keruussa Digi- ja väestötietoviraston ja Postin välillä perustuu voimassa olevan kotikuntalain 7 c ja d §:ään, jotka siirrettäisiin uuteen lakiin sisällöllisesti muuttumattomina.

Pykälän 1 momentin mukaan muuttoilmoitukset voitaisiin jättää myös muulle viranomaiselle tai yhteisölle kuin Digi- ja väestötietovirastolle, jos siitä on sovittu asianomaisen viranomaisen tai yhteisön kanssa. Virastolla olisi toimivalta tehdä sopimus viranomaisen tai yhteisön kanssa ilmoitusten vastaanottamiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta. Voimassa olevan lain nojalla tehty sopimus yhteisestä tiedonkeruusta Postin kanssa koskee sekä kirjallisesti, puhelimitse että sähköisesti tehtyjä muuttoilmoituksia. Säännöksen mukaan muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa tehtävä sopimus muuttoilmoitusten vastaanottamisesta voisi koskea esimerkiksi pelkästään kirjallisesti tai pelkästään sähköisesti tehtävien ilmoitusten vastaanottamista. Puhelimitse tehtäviä muuttoilmoituksia vastaanottavina mahdollisina muina tahoina voisi tulla kysymykseen esimerkiksi jokin puhelinpalveluihin erikoistunut yhteisö. Suomen edustustot ovat nykyisin ottaneet vastaan kirjallisia maastamuuttoilmoituksia, ja tätä käytäntö olisi tarkoitus jatkaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tehtävien siirtämiseen liittyvistä yleisistä edellytyksistä, joiden on täytyttävä siirrettäessä ilmoitusten vastaanottamiseen liittyviä tehtäviä muulle kuin viranomaiselle. Tehtävää hoitavalla yhteisöllä tulisi olla siihen tarvittavat voimavarat, kuten riittävät tekniset ja taloudelliset valmiudet sekä riittävästi henkilökuntaa. Yhteisöllä tulisi esimerkiksi olla käytössään tarpeelliset tietojärjestelmät ja tietoliikenneyhteydet niissä tapauksissa, joissa ilmoituksia otetaan vastaan puhelimitse ja ilmoituksen sisältämät tiedot välitetään Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle sähköisesti. Lisäksi tehtäviä hoitavien henkilöiden tulee olla perehdytettyjä ja koulutettuja näihin tehtäviin.

Pykälän 3 momentti koskisi sitä, mistä seikoista muuttoilmoitusten vastaanottamista koskevassa sopimuksessa olisi vähintään sovittava. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistua siitä, että ilmoitusten vastaanottamiseen liittyvät tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuksi. Momentin 1 kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava, missä laajuudessa sopimusosapuoli hoitaa ilmoitusten vastaanottoa. Sopimus voisi koskea esimerkiksi pelkästään kirjallisesti tai pelkästään puhelimitse tehtävien ilmoitusten vastaanottoa. Sopimuksessa olisi momentin 2 kohdan mukaan sovittava henkilötietojen suojaamisesta ja tietoturvasta. Ilmoituksia vastaanotettaessa käsitellään henkilötietoja. Jos sopimus koskee puhelimitse tehtävien ilmoitusten vastaanottamista, tehtävä edellyttää käyttöoikeutta tiettyihin, tehtävän hoitamisessa välttämättömiin väestötietojärjestelmän tietoihin. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää varmistua siitä, että henkilötietojen suojasta annetun lainsäädännön vaatimukset tulevat täytetyksi. Sopimuksessa olisi momentin 3 kohdan mukaan sovittava siitä, miten henkilöstön perehdyttämisestä ja kouluttamisesta huolehditaan tehtävää hoitavilta henkilöiltä edellytettävän riittävän asiantuntemuksen ja pätevyyden varmistamiseksi. Momentin 4 kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava myös siitä, miten ilmoitusten käsittelystä aiheutuvat kustannukset jaetaan osapuolten kesken. Momentin 5 kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava myös sen voimassaolosta, kuten

## LUONNOS

esimerkiksi siitä, onko sopimus määräaikainen vai toistaiseksi voimassaoleva ja millä edellytyksillä sopimus on irtisanottavissa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että muuttoilmoitusten vastaanottamiseen liittyvää tehtävää hoitavat henkilöt toimivat ilmoituksia vastaanottaessaan ja käsitellessään virkavastuulla. Hyvän hallinnon turvaamiseksi olisi tehtävää hoidettaessa noudatettava hallintolain, kielilain (423/2003), saamen kielilain (1086/2003) ja julkisuuslain säännöksiä. Kielilain 25 §:n mukaan viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan kielilain mukaista palvelua, jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella. Koska ehdotuksen mukaan muuttoilmoituksia vastaanottava yksityinen määräytyisi Digi- ja väestötietoviraston ja tehtävän vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viraston tulisi varmistua ennen sopimuksen solmimista, että tehtävää hoidettaessa annetaan kielilain mukaista palvelua.

**16 §.** *Muuttoilmoituksen vastaanottamiseen liittyvät tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin muuttoilmoitusten vastaanottamiseen liittyvistä tehtävistä voimassa olevan lain 7 e §:ää vastaavalla tavalla. Pykälän mukaan muuttoilmoituksen vastaanottajan olisi tarkistettava, että ilmoitus sisältää ne tiedot, jotka muuttoilmoituksella on 14 §:n 2 momentin mukaan annettava. Jos ilmoitus otetaan vastaan puhelimitse, vastaanottajan tulisi kiinnittää erityistä huomiota ilmoittajan henkilöllisyyden varmistamiseen. Käytännössä tämä tapahtuisi siten, että vastaanottaja tarkistaisi annettujen ohjeiden mukaisesti, että ilmoittaja osaa antaa itsestään ja mukana muuttavista perheenjäsenistään ilmoituksessa tarvittavat henkilötiedot oikein ja vastata oikein myös henkilöllisyyden varmistamiseksi esitettäviin lisäkysymyksiin. Lisäksi pykälässä todettaisiin, että muun viranomaisen tai yhteisön vastaanottama muuttoilmoitus katsotaan tehdyksi 12 §:ssä säädetyssä määräajassa, jos se on otettu vastaan kyseisen määräajan kuluessa.

**17 §.** *Kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevan merkinnän tekeminen.* Pykälässä säädettäisiin siitä, millä edellytyksin tiedot henkilöiden kotikunnasta, asuinpaikasta ja väestökirjanpitokunnasta merkitään väestötietojärjestelmään. Pykälä koskee muuttajan itsensä tekemän ilmoituksen, hänen puolestaan 13 §:n mukaisesti tehdyn ilmoituksen sekä Digi- ja väestötietoviraston muualta saaman tiedon perusteella tehtäviä merkintöjä. Pykälän sisältö vastaisi pääosin voimassa olevan lain 9 §:ää ja 9 a §:n 3 momenttia. Muutoksina voimassa olevaan lakiin nähden suoraan ilmoituksen perusteella tehtävien väestötietojärjestelmän merkintöjen käyttöala ulotettaisiin kaikkiin Suomen sisällä tehtäviin selviin muuttoihin ja pykälässä säädettäisiin tarkemmin niistä edellytyksistä, joiden nojalla henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevat merkinnät voidaan poistaa väestötietojärjestelmästä 7 §:n mukaisissa tilanteissa.

Henkilön kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskeva väestötietojärjestelmän merkintä ei ole hallintopäätös vaan toteava hallintotoimi, joka toteutuu rekisterimerkinnän tekemisellä. Tilanne sama myös muiden väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen osalta. Välillisesti näillä merkinnöillä on kuitenkin oikeutta luova vaikutus, sillä väestötietojärjestelmään merkityt tiedot ovat julkisesti luotettavia. Lähtökohtaisesti väestötietojärjestelmän merkinnät on tehtävä henkilön ilmoituksen mukaisesti, mutta tietyissä laissa erikseen mainituissa tapauksissa merkintää ei saa kuitenkaan tehdä ilman lisäselvityksiä. Tällöin asianomaiselle henkilölle tulee varata mahdollisuus antaa lisätietoja merkinnän tekemistä varten. Virheellinen väestötietojärjestelmään tehty merkintä voidaan korjata VTJ-lain mukaisesti, ja korjausta koskevaan Digi- ja väestötietoviraston ratkaisuun on mahdollista hakea muutosta kyseisessä laissa säädetyllä tavalla. Kotikuntalain 20 §:ssä on erikseen säädetty niistä tilanteista, joissa henkilön kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevan merkinnän tekemistä on pidettävä hallintopäätöksenä. Myös VTJ-laissa säädetty erikseen niistä

**LUONNOS**

tilanteista, joissa väestötietojärjestelmään tallettavista tiedoista tai niiden muuttamisesta on tehtävä hallintopäätös.

Pykälän 1 momentin mukaan Digi- ja väestötietoviraston on ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun se on saanut 14 §:n mukaisen muuttoilmoituksen, tehtävä väestötietojärjestelmään ilmoituksen mukainen merkintä henkilön kotikunnasta ja asuinpaikasta tai määräaikaisesta asuinpaikasta taikka merkittävä Suomen kansalaiselle väestökirjanpitokunta hänen muutettuaan 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla vakinaisesti ulkomaille. Merkinnän tekemisellä tarkoitettaisiin myös järjestelmässä jo olevan merkinnän muuttamista tai merkinnän poistamista esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilöllä ei enää 7 §:n mukaisesti olisi kotikuntaa tai asuinpaikkaa Suomessa. Merkintään mahdollisesti liittyvät oikeusvaikutukset olisivat toteutettavissa heti merkinnän tekemisen jälkeen. Lisäksi momentissa säädettäisiin, että muuttoilmoituksen johdosta tarvittavat merkinnät henkilön uudesta asuinpaikasta voitaisiin selvissä ja yksinkertaisissa tapauksissa tehdä väestötietojärjestelmään suoraan ilmoituksen perusteella. Edellytyksenä olisi, että merkinnän tekeminen ei vaadi lisäselvitysten tekemistä ja että tietojen virheetön rekisteröityminen voidaan varmistaa teknisillä tarkistuksilla. Tarkistukset koskisivat esimerkiksi sitä, että uusi asunto pystytään yksilöimään suoraan ilmoituksessa annettujen tietojen perusteella ja että asunto sijaitsee väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen mukaan asumiseen tarkoitettussa rakennuksessa.

Pykälän 2 momentti koskisi tilanteita, joissa Digi- ja väestötietovirasto on saanut muulta kuin henkilöltä itseltään tai 13 §:ssä tarkoitetulta taholta tiedon kotikunnan tai asuinpaikan muuttumisesta, henkilön muuttamisesta ulkomaille tai ettei hän enää täytä kotikunnan saamisen edellytyksiä 2 luvussa säädetyllä tavalla. Tällöin virasto voi tehdä saamansa tiedon mukaisen merkinnän tai merkinnän poistamisen väestötietojärjestelmään, jos tietoa voidaan pitää luotettavana. Säännöksessä tarkoitettuja tapauksia olisivat esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntitilanteet sekä kotikunnan menettämistä koskevat 7 §:n mukaiset tilanteet. Digi- ja väestötietoviraston tulee selvittää saamansa tiedon luotettavuus hallintolain edellyttämällä tavalla.

Kuten muidenkin momentissa tarkoitettujen merkintöjen tekemisen osalta, myös kotikuntaa tai asuinpaikkaa koskevan merkinnän poistamisen edellytyksenä olisi se, että Digi- ja väestötietoviraston saamaa tietoa voidaan pitää luotettavana. Erilaisten soveltamistilanteiden runsaudesta johtuen laissa ei olisi perusteltua säätää tyhjentävää luetteloa siitä, mitä olisi pidettävä tällaisena luotettavana tietona. Jos henkilö itse ilmoittaisi virastolle, että hänellä ei enää ole lain 4 §:n mukaista oikeutta kotikuntaan Suomessa, virasto voisi poistaa henkilöä koskevan kotikuntamerkinnän hänen oman ilmoituksensa perusteella. Samoin virasto voisi poistaa merkinnän, jos henkilön mukana muuttava perheenjäsenen on tehnyt kyseisen ilmoituksen henkilön puolesta 13 §:n mukaisesti. Edellytyksenä merkinnän poistamiselle olisi tällöinkin, että asiantila on viraston saaman ilmoituksen perusteella selvä ja riidaton. Muutoin virastolla olisi velvollisuus lisäselvityksen hankkimiseen 3 momentin mukaisesti. Toiselta viranomaiselta saatavaa tietoa voidaan pitää pykälässä tarkoitetulla tavalla luotettavana VTJ-lain 27 §:n mukaisesti. Useimmiten merkinnän poistaminen tulisi todennäköisesti sovellettavaksi näissä tilanteissa kolmansien maiden kansalaisten kohdalla ja silloin, kun henkilöllä olevan oleskeluluvan voimassaolo on päätynyt Maahanmuuttoviraston tekemän kielteisen ja lainvoimaisen päätöksen perusteella. Kotikuntamerkintä voitaisiin poistaa myös Pohjoismaiden, EU:n jäsenmaiden sekä Liechtensteinin ja Sveitsin kansalaisilta sekä heidän perheenjäseniltään, jos he eivät enää täytä kotikunnan saamisedellytyksiä eli eivät asu Suomessa tai heidän oleskelunsa rekisteröinti tai perheenjäsenen oleskelukortti on peruutettu tai rauennut. Yleisenä ja kaikkia ulkomaalaisryhmiä koskevana perusteena kotikunnan menettämiseksi olisi henkilön maasta karkottaminen ja poistaminen.

## LUONNOS

Digi- ja väestötietovirasto voisi poistaa henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevan merkinnän lisäselvitystä pyytämättä ja asianosaista henkilöä etukäteen kuulematta ainoastaan silloin, jos on selvää ja riidatonta, että kyse on 7 §:ssä tarkoitettusta tilanteesta. Momentissa todettaisiin nimenomaisesti, että merkinnän poistamista ei voitaisi tehdä tilanteissa, joissa poistaminen perustuisi viranomaisen päätökseen ja tämä päätös ei olisi vielä lainvoimainen. Käytännössä kyse voisi tällöin olla kielteisestä oleskelulupapäätöksestä, oleskeluluvan peruuttamispäätöksestä ja karkottamispäätöksestä. Merkinnän poistamiseen ei tulisi ryhtyä myöskään esimerkiksi silloin, jos vireillä on uusi hakemus oleskeluluvan tai muun oleskeluoikeuden saamiseksi. Jos on mahdollista, että henkilöllä olisi edelleen oikeus kotikuntaan jonkin muun kotikuntalain 4 §:ssä mainitun edellytyksen nojalla kuin minkä lakkaamisesta Digi- ja väestötietovirasto on saanut tiedon, viraston tulisi selvittää asia tältä osin ennen kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevien merkintöjen poistamista. Jos tällainen toinen 4 §:n mukainen edellytys täyttyisi, merkintöjä ei luonnollisestikaan poistettaisi. Jos merkinnän poistaminen perustuisi muulta kuin henkilöltä itseltään saatuun tietoon tai henkilö vastustaisi merkinnän poistamista, Digi- ja väestötietoviraston olisi tehtävä asiasta hallintopäätös 20 §:n mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan Digi- ja väestötietoviraston olisi pyydettävä asiassa lisäselvitystä, jos sillä olisi syytä epäillä 1 tai 2 momentin mukaisissa tilanteissa saamansa tiedon luotettavuutta. Jos virastolla olisi syytä epäillä tietoja virheellisiksi, jos ilmoitus olisi puutteellinen tai muuten sellainen, ettei sen perusteella voi tehdä luotettavaa merkintää, viraston olisi pyydettävä asiassa lisäselvitystä ilman aiheutonta viivytystä ilmoituksen saapumisesta. Ratkaisuvälillä kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä siirtyy tällaisissa tapauksissa virastolle, joka voi jättää merkinnän tekemättä, tehdä sen ilmoituksesta poikkeavasti tai pyytää asiassa lisätietoja ja tehdä merkinnän vasta sen jälkeen, kun lisätiedot on toimitettu tai määräaika niiden antamiseen on umpeutunut. Ilmoitus on virheellinen esimerkiksi silloin, kun henkilö on tahallisesti ilmoittanut vääriä tietoja tai jos hänen ilmoittamansa tiedot sisältävät tahattomia virheellisyyksiä. Säännös koskee myös tilanteita, joissa on kysymyksessä sellainen puute kyseistä henkilöä tai hänen asumistaan koskevissa tiedoissa, ettei virasto voi annettujen tietojen perusteella tehdä merkinnän edellyttämää henkilön tai asuinpaikan luotettavaa yksilöintiä. Näissä tapauksissa asianomaiselle henkilölle tulisi varata mahdollisuus antaa lisätietoja merkinnän tekemistä varten. Jos asian ratkaiseminen edellyttäisi henkilön itsensä kuulemista eikä virasto pystyisi yrityksistään huolimatta tavoittamaan häntä, asiassa voisi tulla sovellettavaksi 18 §:n mukainen menettely.

**18 §.** *Kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekeminen eräissä tapauksissa.* Pykälässä säädettäisiin kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevien merkintöjen tekemisestä ilman 8 §:n mukaista asuinpaikkaa olevien sekä tietymättömissä olevien henkilöiden osalta sekä tilanteissa, joissa asuinpaikan osoitetta ei voida selvityksistä huolimatta pitää luotettavana. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 9 a §:n 1 ja 2 momenttia mutta 1 momentin sääntelyä tarkennettaisiin nykyisestä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tilanteista, jolloin henkilölle merkitään väestötietojärjestelmään vain kotikunta. Näin tapahtuisi ensinnäkin silloin, jos hänen asuinpaikkansa ei täytä 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä. Tällaisen rakennuksen tai asunnon osoite voidaan kuitenkin merkitä väestötietojärjestelmään henkilön postiosoitteena. Lisäksi henkilölle merkitäisiin väestötietojärjestelmään vain kotikunta silloin, jos hänellä ei ole lainkaan käytössään asuntoa eikä 8 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla yhteyttä mihinkään asuntoon taikka hänen asuinpaikkansa osoitetta ei voida lisäselvityksestä huolimatta pitää luotettavana. Henkilön kotikunta määräytyisi tällaisissa tapauksissa 9 §:n nojalla sen mukaan, mihin kuntaan hänellä katsotaan olevan kiintein yhteys.

Pykälän 2 momentin mukaan henkilö voidaan merkitä väestötietojärjestelmässä ensin tietymättömissä olevaksi ja sitten vailla kotikuntaa olevaksi. Henkilö merkitäisiin tietymättömissä olevaksi,

**LUONNOS**

jos hänen asuinpaikastaan tai oleskelustaan Suomessa ei saataisi luotettavaa tietoa. Merkintä olisi mahdollista esimerkiksi silloin, kun henkilöllä ei olisi luotettavaa osoitetta eikä Digi- ja väestötietovirasto tavoittaisi häntä. Tietymättömissä olevan henkilön kotikuntamerkintä säilyisi kuitenkin siinä kunnassa, jossa hänen osoitteensa on viimeksi ollut. Jos tietymättömissä olevan henkilön asuinpaikasta tai oleskelusta Suomessa ei olisi saatu yhtäjaksoisesti kahden kalenterivuoden aikana tietoa, henkilö voitaisiin merkitä väestötietojärjestelmään vailla kotikuntaa olevaksi. Digi- ja väestötietoviraston olisi ennen kyseisen merkinnän tekemistä lisäksi pyydettävä VTJ-lain 23 §:n tarkoittamalla tavalla tietoja kyseisestä henkilöstä viranomaisilta, joilla voitaisiin arvioida olevan kyseisen henkilön elossa oloa tai asumista koskevia tietoja kyseiseltä ajanjaksolta. Tällaisia viranomaisia olisivat ainakin Maahanmuuttovirasto, Verohallinto sekä Kansaneläkelaitos, mutta virasto voisi harkintansa mukaan pyytää tietoja muiltakin 23 §:ssä tarkoitetuilta viranomaisilta. Koska henkilö voitaisiin merkitä tietymättömissä olevaksi sekä vailla kotikuntaa olevaksi vain silloin, kun häntä ei tavoitettaisi, Digi- ja väestötietovirastolla ei olisi merkinnän tekemisen jälkeen velvollisuutta ilmoittaa asianomaiselle henkilölle merkinnän tekemisestä. Sekä merkintä tietymättömissä olosta että merkintä olemisesta vailla kotikuntaa olisi mahdollista korjata noudattaen VTJ-lain säännöksiä rekisterissä olevan virheen korjaamisesta.

**19 §. Muuttopäivä.** Pykälässä säädettäisiin muuttopäivän määräytymisestä. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 10 §:ää lukuun ottamatta tilanteita, joissa Digi- ja väestötietovirasto saa tiedon muutosta muulta kuin muuttoilmoituksen tekemiseen oikeutetulta taholta. Tällöin muuttopäiväksi katsottaisiin jatkossa ilmoituksen saapumispäivä, ei asian merkitsemispäivä väestötietojärjestelmään.

Muuttopäivällä tarkoitettaisiin sitä päivää, jona henkilön asuinpaikka ja mahdollisesti myös kotikunta muuttuu. Pääsääntöisesti muuttopäiväksi pyritäisiin merkitsemään tosiasiallinen muuttopäivä. Laiminlyöntitapauksissa muuttopäivä olisi kuitenkin sidottu pykälässä määrättyihin ajankohditiin, joista ei ole mahdollista poiketa. Tällä edistettäisiin sitä, että henkilöt täyttäisivät ilmoitusvelvollisuutensa määräajassa ja heidän väestötietojärjestelmään merkityt asumistietonsa vastaisivat kaikilta osin tosiasiallista tilannetta. Sidotulla muuttopäivällä pyritään myös estämään eräiden yhteiskunnallisten palvelujen väärinkäyttöä ja tarpeettomia hallinnollisia kuluja. Esimerkiksi vaaliluetteloita laadittaessa henkilöä ei tarvitse siirtää vaaliluettelosta toiseen hänen laiminlyöntinsä johdosta. Pykälän mukaan määrätynyt muuttopäivä merkitään väestötietojärjestelmään, mutta Digi- ja väestötietoviraston tekemällä asuinpaikkaa ja kotikuntaa koskevalla merkinnällä ei ole muita hallinnonaloja sitovaa vaikutusta.

Pykälän 1 momentin mukaan henkilön muuttopäiväksi katsotaan ilmoitettu päivä, jos muuttoilmoitus on tehty kuukauden kuluessa muutosta. Lain 12 §:n 1 momentin nojalla muuttoilmoitus on tehtävä aikaisintaan kuukautta ennen ja viimeistään viikon kuluttua muutosta. Pidentämällä määräaika, jonka kuluessa saapunut muuttoilmoitus sallii väestötietojärjestelmään merkittäväksi henkilön ilmoittaman muuttopäivän, väestötietojärjestelmään merkittävät muuttopäivät vastaisivat paremmin muuttajien ilmoittamia ja siten todellisia muuttopäiviä. Jos muuttoilmoitus saapuu vasta yli kuukauden kuluttua, muuttopäiväksi merkitään ilmoituksen saapumispäivä. Saapumispäivällä tarkoitetaan sitä päivää, jolloin ilmoitus on annettu tai saapunut Digi- ja väestötietovirastolle tai muulle sellaiselle viranomaiselle tai yhteisölle, joka on toimivaltainen vastaanottamaan muuttoilmoituksia. Jos Digi- ja väestötietovirasto tekee väestötietojärjestelmään merkinnän henkilön muutosta muulta kuin muuttajalta tai 13 §:ssä tarkoitettulta taholta saamiensa tietojen perusteella, muuttopäiväksi katsotaan päivä, jolloin virasto sai muutosta tiedon.



**LUONNOS**

Pykälän 2 momentissa olisi säännös muuttopäivästä niissä erityistapauksissa, joissa henkilö tekee 12 §:n 1 momentissa säädetyn ilmoituksen kotikunnan valintaoikeuden käyttämisestä 10 §:n 3 momentin mukaisissa tilanteissa eli halutessaan uudeksi kotikunnakseen sen kunnan, jonka alueella olevaan perhehoidon, laitospalvelujen tai asumispalvelujen toimintayksikköön hänen on sijoitettu. Muuttopäiväksi katsottaisiin näissä tilanteissa ilmoituksen saapumispäivä.

**20 §. Kotikuntamerkintää koskeva hallintopäätös.** Pykälässä säädettäisiin tilanteista, joissa henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevasta väestötietojärjestelmän merkinnästä tulisi tehdä hallintopäätös. Pykälä vastaisi voimassa olevaa lain 11 §:ää eräin tarkennuksin.

Pykälän 1 momentin mukaan Digi- ja väestötietoviraston tulisi tehdä hallintopäätös henkilön kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevasta ratkaisustaan, jota ei ole voitu tehdä asianomaisen henkilön ilmoittamalla tavalla tai lisäselvityspyynnön jälkeenkään hänen pyytämällään tavalla. Lisäksi hallintopäätös olisi tehtävä tilanteissa, joissa merkintä on tehty muulta kuin muuttajalta tai 13 §:n 1 momentin mukaiselta taholta saatujen tietojen perusteella. Toisin sanoen hallintopäätös olisi tehtävä tilanteissa, joissa muuttoilmoituksen on tehnyt muuttajan lähiomainen tai muu hänestä pääasiallisesti huolehtiva henkilö taikka se laitospalvelun tai avohuollon toimintayksikkö, jossa hän oleskelee. Säännöksen tarkoituksena on taata oikeussuojan toteutuminen.

Momentissa säädetty koskisi väestötietojärjestelmään ensimmäistä kertaa merkittäviä tietoja, aiempien tehtyjen merkintöjen muuttamista ja niiden poistamista. Hallintopäätöksen tekemisessä olisi noudattava hallintolain säännöksiä. Siten päätös olisi tehtävä ilman aiheetonta viivytystä, annettava kirjallisena ja perusteltava.

Pykälän 2 momentissa olisi lisäksi erikseen todettu, että Digi- ja väestötietoviraston olisi ilmoitettava asianomaiselle henkilölle päätöksestä ja mahdollisuudesta hakea siihen oikaisua, kuten hallintolaissa säädetään. Asianomaisella henkilöllä tarkoitettaisiin muun muassa lapsen huoltajaa silloin, kun kotikuntaa tai asuinpaikkaa koskeva ratkaisu poikkeaisi asiassa 21 §:n mukaisesti kuullun huoltajan näkemyksestä. Digi- ja väestötietoviraston tulisi säännöksen nojalla ilmoittaa kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevasta ratkaisustaan tällöin huoltajalle, jolla olisi oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen.

**21 §. Huoltajien kuuleminen.** Pykälässä säädettäisiin alaikäisten henkilöiden huoltajien kuulemisesta pääosin voimassa olevan lain 15 §:ää vastaavasti. Koska muuttoilmoituksen tekemiselle ei jatkossakaan asetettaisi mitään ikärajaa, lakiin tarvitaan säännökset lapsen huoltajien kuulemisesta.

Pykälässä säädettäisiin, että jos muuttoilmoituksen on tehnyt alle 15-vuotias lapsi, Digi- ja väestötietoviraston olisi varattava hänen huoltajilleen tilaisuus antaa määräajassa selvitys ilmoituksen johdosta. Jos ilmoituksen on tehnyt 15-17-vuotias henkilö, viraston olisi tarvittaessa varattava hänen huoltajilleen tilaisuus selvityksen antamiseen määräajassa. Alle 15-vuotiaan lapsen osalta hänen huoltajilleen varattava mahdollisuus kuulemiseen olisi siis rekisterimerkinnän tekemisen ehdoton edellytys. Jos huoltaja ei vastaisi kuulemispyyntöön, Digi- ja väestövirasto voisi tarvittaessa selvittää ilmoitetun asuinpaikan oikeellisuutta myös muilla tavoin. Jos ilmoituksen on tehnyt 15–17-vuotias henkilö, kuulemisesta päättäminen olisi viraston harkinnassa. Kuulemisen tai sitä koskevan mahdollisuuden antamisen tarkoituksena on selvittää lapsen tosiasiallinen kotikunta ja asuinpaikka. Mitä nuoremasta lapsesta on kysymys, sitä suurempi merkitys on annettava huoltajien näkemykselle lapsen tosiasiallisesta asumisesta. Kuulemisen tarkoituksena ei kuitenkaan ole sen selvittäminen, onko lapsella ollut huoltajiensa lupa muuttoon, vaan lapsen tosiasiallisen asuinpaikan selvittäminen. Säännös edellyttää, että lapsen kaikkia huoltajia kuullaan tai heille varataan mahdollisuus

## LUONNOS

siihen ja se koskee sekä niitä ilmoituksia, jotka lapsi on tehnyt pelkästään itsestään, että niitä, jotka hän on tehnyt perheenjäsentensä puolesta. Vaikka pykälä ei edellytäkään kuulemiselta kirjallista muotoa, se on oikeusvarmuudesta johtuen tarkoituksenmukaisinta toimittaa yleensä kirjallisesti. Asianomaiselle henkilölle on asettava määräaika selvityksen antamista varten.

Lisäksi pykälässä edellytettäisiin, että Digi- ja väestötietoviraston on erityisestä syystä varattava lapsen huoltajille tilaisuus selvityksen antamiseen tilanteissa, joissa muuttoilmoituksen on tehnyt alle 18-vuotiaan henkilön puolesta hänen mukana muuttava, 13 §:n 1 momentissa tarkoitettu perheenjäsenensä. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi ensisijaisesti tapauksissa, joissa virastolla on syytä epäillä, ettei lapsen tosiasiallinen asuminen vastaa tehtyä ilmoitusta. Hallintolain periaatteiden mukaisesti viraston on oltava tarvittaessa yhteydessä lapsen huoltajiin epäselvissä muuttoilmoitustilanteissa. Kuten muidenkin muuttojen kohdalla, myös alaikäisten muutoissa viraston tulisi pyrkiä selvittämään lapsen tosiasiallinen asuinpaikka. Sen sijaan virasto ei voi eikä sen tule tässä toiminnassaan ottaa kantaa tai selvittää sitä, onko päätös lapsen asumisesta tehty esimerkiksi lapsenhuoltolain edellyttämällä tavalla ja vastaako lapsen asuminen sitä, missä lapsen kyseisen lain mukaan pitäisi asua. Tosiasiallisen asumisen selvittäminen voi kuitenkin edellyttää huoltajien näkemyksen selvittämistä, mistä syystä viraston tulisi tarvittaessa kuulla lapsen molempia huoltajia esimerkiksi silloin kun lapsen ilmoitetaan muuttavan toisen huoltajan kanssa huoltajien yhteisestä osoitteesta uuteen osoitteeseen. Erillään asuvaa huoltajaa tulisi kuulla myös esimerkiksi silloin, kun virastolla on syytä epäillä, että ilmoitettu asuinpaikka ei vastaa tosiasiallista asumista.

### *5 luku Erinäiset säännökset*

Lain 5 luvussa säädettäisiin oikaisun vaatimisesta ja muutoksenhausta Digi- ja väestötietoviraston tekemiin hallintopäätöksiin sekä väestötietojärjestelmään tehtyjen rekisterimerkintöjen korjaamisesta. Näiltä osin sääntely vastaisi voimassa olevan lain 16–19 §:ää.

**22 §. Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin oikaisuvaatimuksen tekemisestä 20 §:n mukaisesti hallintopäätöksiin. Näihin päätöksiin voisi vaatia oikaisua Digi- ja väestötietovirastolta hallintolaissa säädetyllä tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun ratkaisuun voisi hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Kyseisen lain mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan. Lisäksi momentissa olisi säännös viranomaisen valitusoikeudesta. Digi- ja väestötietovirastolla olisi säännöksen mukaan oikeus hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla viraston päätös on kumottu tai jolla sitä on muutettu. Edellytyksenä olisi korkeimman hallinto-oikeuden myöntämä valituslupa. Säännös olisi tarpeellinen oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseksi. Valitusten määrä on todennäköisesti erittäin vähäinen, mikä yhdessä valituslupajärjestelmän kanssa tarkoittaisi, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen valikoituisivat suurella todennäköisyydellä vain sellaiset tapaukset, joilla olisi erityistä merkitystä juuri kotikunnan tai asuinpaikan määräytymisen perusteiden ja soveltamisen osalta.

**23 §. Kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevan virheen korjaaminen.** Pykälän 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmässä olevia henkilön kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevia tietoja voitaisiin korjata kuten muitakin väestötietojärjestelmään talletettuja tietoja VTJ-lain säädetyllä tavalla. Oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen on erittäin tärkeää, että virheelliset kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevat merkinnät voidaan korjata nopeasti ja mahdollisimman yksinkertaisin menettelytavoin. VTJ-lain 76 §:n mukaisesti tietojen korjaaminen voi tapahtua joko Digi- ja väestötietoviraston omasta aloitteesta tai rekisteröidyn

## LUONNOS

pyynnöstä. Jos kyse olisi oikaisun tai muutoksen hakemisesta Digi- ja väestötietoviraston kotikuntalain 20 §:n tarkoitettuun päätökseen, sovellettaisiin 22 §:ssä säädettyä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa mahdollisuus virheellisten tietojen korjaamiseen silloin, kun kotikuntalain tarkoittamissa väestötietojärjestelmään talletetuissa tiedoissa havaitaan virhe joko 22 §:n mukaisen oikaisuvaatimusajan kuluttua umpeen tai niin, että virhe johtuu näiden tietojen tallettamisessa tapahtuneesta käsitteilyvirheestä tai muusta syystä. Pykälän 2 momentin mukaan myös kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevan tiedon korjaamisesta tehtyyn Digi- ja väestötietoviraston hallinto-päätökseen sovellettaisiin VTJ-lain säännöksiä oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta.

### 6 luku Voimaantulo

Lain 6 luku sisältäisi lain voimaantulo- ja siirtymäsäännökset, joiden sisältöä kuvataan jäljempänä jaksossa 9.

## 7.2 Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista

**9 §. Ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytykset.** Pykälässä säädetään niistä edellytyksistä, joiden nojalla ulkomaisten kansalaisten tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa tietojen tallettamiselle asetettu edellytys ulkomaan kansalaisella olevasta, kotikuntalaisesta tarkoitetusta tilapäisestä asuinpaikasta muutettaisiin vaatimukseksi siitä, että kyseinen henkilö oleskelee tilapäisesti Suomessa. Muutoksen syynä olisi se, että uudessa kotikuntalaisesta luovutettaisiin tilapäistä asuinpaikkaa koskevista väestötietojärjestelmän merkinnöistä. Jos ulkomaan kansalaisella ei olisi kotikuntalain mukaista kotikuntaa ja asuinpaikkaa Suomessa, hänelle voitaisiin merkitä väestötietojärjestelmään VTJ-lain 13 §:n 22 kohdassa tarkoitettu postiosoite. Muilta osin pykälää ei muutettaisi.

**13 §. Henkilöstä järjestelmään talletettavat tiedot.** Pykälän 1 momentissa luetellaan väestötietojärjestelmään rekisteröinnin kohteena olevasta henkilöstä talletettavat tiedot. Momentin 3 kohtaa muutettaisiin siten, että siinä oleva viittaus henkilön tilapäiseen asuinpaikkaan muutettaisiin viittaukseksi määräaikaan asuinpaikkaan uuden kotikuntalain terminologiaa vastaavasti. Muilta osin pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia.

**23 §. Tiedonsaantioikeus viranomaisilta.** Pykälän 1 momentissa luetellaan ne muut viranomaiset, joilta Digi- ja väestötietovirastolla ja Ahvenanmaan valtionvirastolla on oikeus saada tarpeellisia ja kyseisten viranomaisten toimialaa koskevia tietoja väestötietojärjestelmään 13–17 §:n mukaisesti talletettavien tietojen ylläpitoa, tietojen oikeellisuuden varmistamista ja muuta käsittelyä varten. Momentissa luetelluilla viranomaisilla on velvollisuus näiden tietojen antamiseen salassapitosäännösten estämättä. Momentin luetteloon on ollut tarkoituksena koota mahdollisimman kattavasti ne viranomaistahot, joilta on oikeus saada ja joilla on myös velvollisuus ilmoittaa tietoja väestötietojärjestelmään tallettamista varten (HE 89/2008 vp, s. 87). Pykälässä säädettyyn tiedonsaantioikeuteen liittyy nimittäin samoja viranomaisia koskeva ilmoitusvelvollisuus, josta säädetään 25 §:ssä. Koska uuteen kotikuntalakiin ei sisältyisi erillisiä säännöksiä Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston oikeudesta saada viranomaisilta tarpeellisia, hallussaan olevia tietoja ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä sekä niitä koskevien väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen tarkastamista varten, myös nämä kotikuntalakiin liittyvät erityiset tiedonsaantitarpeet olisi jatkossa otettava huomioon VTJ-lain sääntelyssä.

Momentin johdanto-osaan lisättäisiin Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tiedonsaantioikeuden sisältöä tarkentava virke, jonka mukaan tiedonsaantioikeus koskee myös tie-

**LUONNOS**

toja, jotka ovat tarpeen väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen selvittämiseksi. Lisäyksen tarkoituksena varmistaa, että virastot saavat muilta viranomaisilta 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. Vaikka nämä tiedot voisivat olla muitakin kuin väestötietojärjestelmään nimenomaisesti talletettavia tietoja, tietojen on oltava merkityksellisiä ja tarpeellisia väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen kannalta.

Momentissa mainittujen viranomaisten luetteloon lisättäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksessa perustetut hyvinvointialueet ja niiden viranomaiset. Niille ovat siirtyneet 1.1.2023 alkaen siihen asti kuntien vastuulla olleet sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. Pääsääntöisesti kyse on samoista tiedoista, joita Digi- ja väestötietovirastolla ja Ahvenanmaan valtionvirastolla on oikeus saada momentin 3 ja 4 kohdissa mainituilta terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksiköiltä ja ammattihenkilöiltä: esimerkiksi tieto lapsen syntymästä, huostaanotosta ja huoltoa koskevasta sopimuksesta, henkilön yli kolme kuukautta kestävästä oleskelusta terveyden- tai sosiaalihuollon toimintayksikössä sekä henkilön kuolemasta. Koska suurin osa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköistä toimii osana hyvinvointialueita ja hyvinvointialueilla voi olla hallussaan myös muita väestötietojärjestelmän ja erityisesti ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisen kannalta merkityksellisiä tietoja, hyvinvointialueet on perusteltua mainita momentin luettelossa erikseen. Tällä tavoin säännös kattaisi myös esimerkiksi hyvinvointialueiden alaisen pelastustoimen hallussa mahdollisesti olevat, väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitämisen ja oikeellisuuden varmistamiseksi tarpeelliset tiedot.

Lisäksi momentissa olevaan luetteloon lisättäisiin poliisiviranomaiset, puolustusvoimat sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Kaikilla näillä viranomaisilla voi olla hallussaan tietoja, jotka ovat tarpeellisia väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen ylläpitoa, oikeellisuuden varmistamista tai muun käsittelyä varten. Kyse voisi olla esimerkiksi henkilön tosiasiallista asumista koskevista tiedoista, joilla on välitön vaikutus henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymiseen.

**24 §. Muu tiedonsaantioikeus.** Pykälässä säädetään Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä muilta kuin viranomaisilta tietoja väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa ja muuta käsittelyä varten. Pykälän 1 momentin 5 kohta koskee virastojen oikeutta saada väestötietojärjestelmään talletettavien asuinhuoneistojen omistajilta ja haltijoilta pyynnöstä tietoja näiden omistamista tai hallitsemista asuinhuoneistoista. Kyseistä kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kohtaan sisällytettäisiin sellaiset rakennuksissa ja asuinhuoneistoissa asuvia ja asuneita henkilöitä koskevat tiedot, jotka Digi- ja väestötietovirastolla ja Ahvenanmaan valtionvirastolla on tällä hetkellä oikeus saada nykyisen kotikuntalain 8 §:n nojalla. Kyse olisi tiedoista, jotka ovat tarpeen ihmisten kotikunnan ja asuinpaikan määrittämistä sekä niitä koskevien väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen tarkastamista varten. Tästä syystä kyseisessä 5 kohdassa säädetyn tiedonsaantioikeuden piiri laajennettaisiin koskemaan 16 §:ssä tarkoitettujen asuinhuoneistojen omistajien ja haltijoiden ohella myös 15 §:ssä tarkoitettujen rakennusten omistajia tai haltijoita taikka näiden edustajia, kuten isännöitsijöitä. Pääsääntöisesti asuinkäytössä olevissa rakennuksissa on 16 §:n mukaisia huoneistoja, mutta kyseisessä kohdassa on perusteltua mainita myös rakennukset sellaisten tilanteiden varalta, joissa ihmisiä tosiasiallisesti asuu ilman huoneistoja olevissa rakennuksissa. Lisäksi sanottuun 5 kohtaan lisättäisiin maininta kyseessä olevissa rakennuksissa tai huoneistoissa asuvista tai asuneista henkilöistä. Asukastiedot ovat keskeisiä

## LUONNOS

väestötietojärjestelmään merkittävien ihmisten kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevien tietojen ja niiden ylläpidon kannalta. Tiedonsaantioikeus koskisi myös niitä tilanteita, joissa väestötietojärjestelmään merkittyjen henkilöiden asumistietojen oikeellisuutta on tarpeen tarkistaa laajemminkin kuin vain tietyn yksittäisen henkilön osalta. Esimerkiksi rakennuksen omistaja olisi velvollinen antamaan sen omaan asukasluetteloon merkittyjä tietoja. Tämä tiedonsaantikanava olisi kuitenkin toissijainen kotikuntalaissa säädettyyn muuttajan ilmoitusvelvollisuuteen nähden, eikä tiedonsaantioikeus koskisi sellaisia tietoja, joilla ei voida katsoa olevan merkitystä ihmisten kotikunnan tai asuinpaikan määräytymisessä tai muiden väestötietojärjestelmään talletettävien tietojen kannalta. Sanottuun tiedonsaantioikeuteen välittömästi liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta säädetään 25 §:ssä. Ehdotettu 5 kohdan muutos ei lisäisi yksityishenkilöille asetettuja velvoitteita, koska heillä on vastaava velvollisuus tietojen antamiseen nykyisen kotikuntalain 8 §:n nojalla.

Pykälän 3 momentissa todetaan, että kotikunnan, siellä olevan asuinpaikan ja tilapäisen asuinpaikan muuttumisen johdosta annettavasta ilmoituksesta säädetään kotikuntalaissa. Momentissa oleva viittaus tilapäiseen asuinpaikkaan muutettaisiin viittaukseksi määräaikaiseen asuinpaikkaan uuden kotikuntalain terminologiaa vastaavasti. Muilta osin pykälää ei muutettaisi.

**31 §.** *Tietojen luovuttaminen rahoitus- ja vakuutustoimintaan sekä muuhun vastaavaan toimintaan.* Pykälässä säädetään väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamisesta. Pykälän 3 momentissa oleva viittaus tilapäiseen asuinpaikkaan muutettaisiin viittaukseksi määräaikaiseen asuinpaikkaan uuden kotikuntalain terminologiaa vastaavasti. Muilta osin pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia.

### 7.3 Laki verotusmenettelystä

**5 §.** *Kotikunta.* Pykälän 1 momentissa säädetään, että verovelvollisen luonnollisen henkilön kotikuntana pidetään kuntaa, jossa hänellä on verovuotta edeltäneen vuoden lopussa katsottava olleen kotikuntalaissa tarkoitettu asuinpaikka. Säädetäväksi ehdotetun uuden kotikuntalain johdosta kyseiseen momenttiin lisättäisiin maininta, että sellaisten henkilöiden osalta, joiden kotikuntaa koskeva merkintä poistetaan väestötietojärjestelmästä, henkilön kotikuntana pidetään verotuksessa sitä kuntaa, joka on viimeksi ollut hänen kotikuntansa. Menettely olisi tällaisten henkilöiden osalta siis sama kuin sellaisten kyseisessä momentissa jo mainittujen henkilöiden, jotka nykyisen kotikuntalain 9 a §:ssä ja uuden kotikuntalain 18 §:ssä tarkoitettulla tavalla merkitään väestötietojärjestelmässä vailla kotikuntaa olevaksi. Kotikuntalain mukainen kotikuntamerkintä tai sen puuttuminen ei jatkossakaan ratkaisisi sitä, pidetäänkö henkilöä verotuksellisesti Suomessa asuvana.

Muilta osin pykälää ei muutettaisi. Pykälän 1 momentissa olevat viittaukset nykyiseen kotikuntalakiin korvattaisiin kuitenkin viittauksilla uuteen kotikuntalakiin, ja 2 momentista poistettaisiin teknisenä muutoksena tuloverolain (1535/1992) säädösnumero, koska se mainittaisiin jo 1 momentissa. Lisäksi pykälän ruotsinkielistä sanamuotoa tarkennettaisiin.

### 7.4 Perusopetuslaki

**4 §.** *Velvollisuus järjestää perusopetusta ja esiopetusta.* Pykälän 1 momentin mukaan kunta on velvollinen järjestämään esi- ja perusopetusta sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille. Oikeus saada perusopetusta on perustuslain 16 §:n mukaan turvattu perusoikeus. Sen vuoksi kunnan velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta ulottuu myös niihin lapsiin, joiden katsotaan asuvan kunnassa, vaikka kunta ei olisi lapsen kotikunta.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly asumisen määritelmää. Se on mahdollistanut joustavan tulkinnan ja turvannut esi- ja perusopetuksen myös sellaisille, esimerkiksi paperittomille lapsille,

## LUONNOS

joilla ei ole kunnassa uuden kotikuntalain 8 §:n mukaista asuinpaikkaa. Paperittomat lapset saattavat asua esimerkiksi kesämökeillä tai leirintäalueilla, jolloin heidän asumisensa ei täytä ehdotetun 8 §:n edellytyksiä. Koska esityksen tarkoituksena ei ole kaventaa lasten oikeutta saada esi- ja perusopetusta, perusopetuslain 4 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta siitä, että kunta on velvollinen järjestämään esi- ja perusopetusta sen alueella asuville lapsille sen estämättä, mitä muualla säädetään. Näin kotikuntalain 8 §:n asuinpaikan määritelmää ei voitaisi käyttää poissulkevana kriteerinä esi- ja perusopetusta järjestettäessä.

### 8 Lakia alemman asteinen sääntely

Voimassa olevaan kotikuntalakiin ei sisälly asetuksenantovaltuutuksia, eikä myöskään uuden kotikuntalain valmistelussa ole tunnistettu tarvetta antaa lakia täydentäviä tai tarkentavia säännöksiä asetuksella. VTJ-lain nojalla on kuitenkin säädetty väestötietojärjestelmästä annettu valtioneuvoston asetus. Asetuksen 4 §:ssä on säädetty niistä henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa sekä tilapäistä asuinpaikkaa yksilöivistä tiedoista, jotka talletetaan väestötietojärjestelmään. Lisäksi asetuksen 33 §:ssä on säädetty rikosseuraamusviraston sekä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksikön velvollisuudesta ilmoittaa Digi- ja väestötietovirastolle vuosittain tammikuussa rangaistuslaitoksissa tai toimintayksiköissä ilmoitushetkellä yli kolme kuukautta olleet henkilöt. Asetuksen sisältöä muutettaisiin vastaamaan esityksessä ehdotetun kotikuntasääntelyn sisältöä, esimerkiksi tilapäistä asuinpaikkaa koskevat tiedot muutettaisiin määräaikaista asuinpaikkaa koskeviksi tiedoiksi.

### 9 Voimaantulo

Uusi kotikuntalaki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.8.2024. Samalla kumottaisiin nykyinen kotikuntalaki.

Lain 25 §:n siirtymäsäännöksissä säädettäisiin, että uuden lain voimaan tullessa Digi- ja väestötietovirastossa, Ahvenanmaan valtionvirastossa tai tuomioistuimessa vireillä olevaan muuttoa tai maastamuttoa taikka muuta henkilön kotikunnan, asuinpaikan tai väestökirjanpitokunnan määräytymistä koskevaan asiaan sovelletaan voimaan olleen kotikuntalain säännöksiä. Vireillä olevilla asioilla tarkoitetaan tässä ainoastaan sellaisia ilmoituksia, jotka ovat uuden lain voimaan tullessa saapuneet Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle ja joiden käsittely niissä on edelleen kesken. Asian ollessa oikaisuvaatimus- tai muutoksenhakumenettelyssä uuden lain voimaantullessa siihen sovellettaisiin nykyisen kotikuntalain säännöksiä. Koska tilapäistä asuinpaikkaa koskevista väestötietojärjestelmän merkinnöistä ehdotetaan uudessa laissa luovuttavaksi, niitä koskevat olemassa olevat väestötietojärjestelmän merkinnät muutettaisiin päättyneiksi viimeistään 31.8.2025. Merkinnät jäisivät kuitenkin näkyviin järjestelmän historiatietoihin. Virastojen nykyisin tekemät tilapäistä asuinpaikkaa koskevat merkinnät poistuvat automaattisesti väestötietojärjestelmästä viimeistään vuoden kuluttua niiden tekemisestä, joten ne päättyisivät joka tapauksessa ennen edellä mainittua määräaika. Jos henkilölle on kuitenkin väestötietojärjestelmässä tehty sellainen tilapäistä asuinpaikkaa koskeva merkintä, jonka päättymispäivämäärä on asetettu yli vuoden päähän tai jolle ei ole asetettu lainkaan päättymispäivämäärää, Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston olisi ilmoitettava merkinnän päättyneeksi muuttamisesta asianomaiselle henkilölle ja tarvittaessa ennen muutoksen tekemistä varattava hänelle tilaisuus antaa määräajassa selvitys asumisestaan. Asianosaisen kuuleminen olisi perusteltua esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilön aiemmin tilapäiseksi ilmoittama asuminen on sittemmin muuttunut vakinaiseksi. Tällöin hänen tilapäistä asuinpaikkaa koskeva merkintänsä tulisi lähtökohtaisesti muuttaa hänen vakinaiseksi asuinpaikakseen. Ilman kotikuntaa olevien ulkomaalaisten osalta väestötietojärjestelmään voitaisiin merkitä tilapäisen asuinpaikan sijaan VTJ-lain 13 §:n 22 kohdassa tarkoitettu postiosoite.

## LUONNOS

Muissa laeissa tai asetuksissa olevilla viittauksella voimassa olevaan kotikuntalakiin sekä siinä tarkoitettuun kotikuntaan, asuinpaikkaan tai väestökirjanpitokuntaan tarkoitettaisiin uuden lain voimaan tultua viittausta uuteen lakiin sekä siinä tarkoitettuun kotikuntaan, asuinpaikkaan tai väestökirjanpitokuntaan. Jos laissa tai asetuksessa jokin oikeus tai velvollisuus määräytyy kumotussa väestötietolaissa tarkoitetun kotipaikan tai sitä vastaavan asuinpaikan tai henkikirjoituspaikan käsitteen perusteella, sovellettaisiin myös silloin uuden lain mukaista kotikuntaa tai asuinpaikkaa koskevia säännöksiä.

### 10 Toimeenpano ja seuranta

Valtiovarainministeriö seuraisi esityksessä ehdotetun kotikuntasääntelyn toimivuutta sekä uuden kotikuntalain, VTJ-lain että verotusmenettelystä annetun lain näkökulmasta. Keskeisin ehdotettuja muutoksia soveltava viranomainen olisi Digi- ja väestötietovirasto, joka on valtiovarainministeriön alainen viranomainen. Lisäksi valtiovarainministeriö seuraisi kotikuntasääntelyn toimivuutta yleisellä tasolla muiden ministeriöiden seurattessa sitä oman hallinnonalansa lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen näkökulmasta. Jos kävisi ilmi, että esitykseen sisältyvät lakimuutokset johtaisivat esimerkiksi siihen, että ihmisten kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevat väestötietojärjestelmän merkinnät alkaisivat merkittävästi erkaantua heidän tosiasiallisesta asumisestaan, Suomeen tulevat ulkomaalaiset jäisivät perusteetta ilman kotikuntaa tai että Suomessa asuvat ulkomaalaiset menettäisivät kotikunnan siihen liittyvine palveluineen ja etuuksineen perusoikeudet vaarantavalla tavalla, valtiovarainministeriö ryhtyisi tarvittaviin lainsäädäntömuutoksiin yhteistyössä asianomaisten muiden ministeriöiden kanssa. Erikseen voidaan mainita jaksossa 5.1.5 kuvattu, sisäministeriössä aloitettu oleskelulupalainsäädännön kokonaisuudistus. Jos se johtaisi oleskelulupasääntelyn merkittävään muuttamiseen, uuden kotikuntalain säännöksiä Suomeen muuttavien ulkomaalaisten mahdollisuudesta kotikunnan saamiseen tulisi arvioida uudelleen.

### 11 Suhde muihin esityksiin

Suomen ja Viron väestön rekisteröinnistä tehty sopimus on allekirjoitettu syyskuussa 2022. Sopimuksen hyväksymistä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2023. Koska sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, eduskunnan on hyväksyttävä sopimus ennen kuin tietojen vaihtaminen Suomen ja Viron voidaan aloittaa ja sopimus voi tulla voimaan. Sopimuksella ja sitä koskevalla hallituksen esityksellä on merkitystä tässä esityksessä ehdotetun uuden kotikuntalain 5 §:n sisältöön.

### 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

#### 12.1 Kotikuntasääntely suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Kotikuntalain mukaan määräytyvä kotikunta on perusteena Suomessa asuville henkilöille muussa lainsäädännössä säädetyille lukuisille eri oikeuksille ja velvollisuuksille. Niitä on kuvattu yleisellä tasolla jaksoissa 2 ja 4.2. Osa näistä oikeuksista ja velvollisuuksista on merkityksellisiä myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, erityisesti sosiaaliturvaan, sosiaali- ja terveyspalveluihin, perusopetukseen ja vaaleihin sekä oikeusturvaan liittyvät oikeudet. Koska kaikilla Suomessa vakinaisesti asuvilla Suomen kansalaisilla on kotikunta, heidän kohdallaan kyse on lähinnä siitä, minkä kunnan alueella he saavat ja toteuttavat näitä oikeuksiaan.

## LUONNOS

Kotikunnan saamista sekä kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä on lisäksi arvioitava ihmisten yhdenvertaisen kohtelun ja liikkumisvapauden näkökulmasta. Suomessa asuvien ulkomaiden kansalaisten kohdalla arvioitavaksi tulee myös itse kotikunnan saaminen. Perus- ja ihmisoikeudet suojaavat pääsääntöisesti jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa ihmisyksilöä esimerkiksi asuinpaikasta tai kansalaisuudesta riippumatta. Siten kotikuntalakiin perustuvan kotikunnan saamista ei tule rajoittaa niin, että sillä tavoin estettäisiin henkilöä saamasta perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisiä oikeuksia, palveluita tai etuuksia. Toisaalta on huomattava, että näiden oikeuksien, palvelujen ja etuuksien saajat määritellään aina niitä koskevassa muussa lainsäädännössä, jossa ne voidaan kohdistaa myös sellaisille ihmisille, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa. Siltä osin kuin kotikunnan perusteella saatavilla oikeuksilla ei ole vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, ne voidaan rajoittaa koskemaan vain esimerkiksi Suomessa sääntöjenmukaisesti oleskelevia henkilöitä.

Lisäksi väestötietojärjestelmään talletettavia ihmisten kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevia tietoja, niiden käyttöä ja luovuttamista viranomaisten välillä on tarkasteltava ihmisten oikeusturvan ja henkilötietojen suojan kannalta.

### 12.2 Kotikunnan ja asuinpaikan määräytyminen

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 9 §:n nojalla Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Lisäksi pykälässä säädetään, että jokaisella on oikeus lähteä maasta, Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, ja että ulkomaalaisten oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla.

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. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 24.9.2013 (taltionumero 3013, diaarinumero 580/1/12) katsonut Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tavoin, että perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskeva säännös ei turvaa kenellekään oikeutta maankäyttö- ja rakennuslain säädösten vastaisesti asettua asumaan omistamalleen maa-alueelle. Lisäksi asiaa arvioitaessa on huomattava, että vapaa-ajan asunto tai muu vakituiseen asuinkäyttöön kelpaamaton rakennus voisi jatkossakin olla perustana sille, että kyseisen rakennuksen sijaintikunta merkitään väestötietojärjestelmään henkilön kotikunnaksi. Tällainen rakennus voitaisiin lisäksi merkitä väestötietojärjestelmään henkilön muihin osoite- ja yhteystietoihin. 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. Muussa kuin pysyvään asuinkäyttöön tarkoitettussa rakennuksessa asuvat henkilöt ovat oikeutettuja esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteisiin sekä koulupaikkaan asuinkunnassaan joko kotikuntamerkin tai tosiasiallisen asumisensa perusteella. Kotikunnalla ei myöskään ole vaikutusta postilain mukaisesti määräytyvään postiosoitteeseen tai postinjakelua koskeviin velvoitteisiin. Lisäksi vapaa-ajan asunnossa asuva henkilö voi hakea kunnalta kyseisen rakennuksen tai sen osan muuttamista pysyvään asuinkäyttöön rakentamislainsäädäntöä edellytyksin. Näin ollen ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa rajoittavan perusteettomasti ihmisten oikeutta valita asuinpaikkansa eikä olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.



## LUONNOS

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään esi- ja perusopetusta sen alueella asuville lapsille. Oikeus saada perusopetusta koskee siten myös sellaisia lapsia, joiden kotikunta kyseinen kunta ei ole. Koska voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole asumisen määritelmää, asumisen käsitettä on perusopetusta järjestettäessä voitu tulkita joustavasti siten, että myös esimerkiksi paperittomat lapset ovat päässeet esi- ja perusopetukseen. Lisäämällä uuden kotikuntalain 8 §:ään asumisen määritelmä ei ole haluttu muuttaa tätä oikeustilaa. Sen vuoksi myös perusopetuslain 4 §:ää ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä siihen säännös siitä, että kunta on edelleen velvollinen järjestämään perusopetusta sen alueella asuville lapsille riippumatta siitä, mitä asumisesta muualla säädetään. Näin voidaan turvata voimassa olevan oikeustilan jatkuminen eikä esityksen voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia koskevan säännöksen kanssa.

Uuden kotikuntalain mukaan henkilön asuinpaikan ja kotikunnan tulisi vastata mahdollisimman pitkälti hänen tosiasiallista asumistaan. Ainoa merkittävä poikkeus tähän lähtökohtaan olisi se, että henkilö voisi säilyttää aiemman kotikuntansa muuttaessaan toisen kunnan alueelle enintään vuodeksi ja ilmoittaessaan nimenomaisesti haluavansa tänä aikana säilyttää vanhan kotikuntansa. Tältä osin sääntely vastaisi voimassa olevaa lakia ja sillä varmistettaisiin, ettei kukaan menetä vastoin tahtoaan vanhaan kotikuntaan perustuvia keskeisiä oikeuksia, etuuksia tai palveluita vain lyhytaikaisen toisessa kunnassa asumisen vuoksi. Sen sijaan laajemmasta tilapäisten asuinpaikkojen ilmoittamismahdollisuudesta ja väestötietojärjestelmään merkitsemisestä luovuttaisiin. Ihmiset voisivat kuitenkin edelleen säilyttää lähtökunnan kotikuntanaan kotikunnan määräytymistä koskevien yleisten sääntöjen rajoissa eli jos henkilöllä on lähtökunnassa käytössään asunto ja kiintein yhteys sinne. Ehdotettu sääntely ei olisi miltään osin ristiriidassa jokaiselle perustuslaissa taatun asuinpaikan valintaoikeuden kanssa. Ihmisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta voitaneen pitää perusteltuna, että enintään vuoden ajan toisessa kunnassa asuville henkilöille annetaan mahdollisuus aiemman kotikuntansa säilyttämiseen. Tämä mahdollisuus olisi kaikkien Suomessa asuinpaikkaa vaihtavien käytettävissä ja sillä varmistettaisiin, että kotikuntalain sääntely ei tarpeettomasti rajoitaisi ihmisten liikkumisvapautta tekemällä muuttamisesta tosiasiallisesti vaikeaa esimerkiksi palveluiden tai hoitosuhteiden taikka luottamustoimen katkeamisen vuoksi.

Uudessa kotikuntalaissa säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti, että henkilön kotikunta ei lähtökohteisesti muutu, jos hänet on sijoitettu viranomaispäätöksellä perhe- tai laitoshoitoon tai palveluasuntoon. Jos asuminen siellä kestää yli vuoden, henkilö voi kuitenkin valita kotikunnakseen kyseisen toimintayksikön sijaintikunnan. Tällä säännöksellä on pyritty turvaamaan erityisesti vanhusten ja vammaisten henkilöiden mahdollisuus valita vapaasti asuinpaikkansa. Jos taas henkilö itse muuttaa toiseen kuntaan saadakseen sieltä perhehoitoa, laitospalveluja tai asumispalveluja, hänen kotikuntansa muuttuisi eikä hänellä olisi mahdollisuutta säilyttää aiempaa asuinkuntaansa kotikuntanaan. Myös näiltä osin uuden lain sääntely vastaisi voimassa olevaa lakia. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan uudistuksen myötä on mahdollista, että henkilö hakee laitos- tai palveluasumispaikkaa toiselta hyvinvointialueelta tietystä kunnasta, mutta hyvinvointialue tarjoaakin hänelle paikkaa toisen kunnan alueelta kuin mistä hän on sitä hakenut. Jos henkilö tällöin vastaanottaa hänelle tarjotun laitos- tai palveluasumispaikan, hänen kotikunnakseen tulee kyseisen paikan sijaintikunta. Näitä tilanteita ei voida pitää ongelmallisina perustuslaissa turvatun asuinpaikan valintaoikeuden kannalta, koska henkilön oikeus valita asuinpaikkansa on jo toteutunut ensimmäisen kerran laitos- tai palveluasumispaikan hakemisen ja toisen kerran hänelle tarjotun paikan hyväksymisen kautta. Sen sijaan voitaisiin pitää kotikuntasääntelyn peruslähtökohtien vastaisena ja muuttajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallisena, jos henkilö voisi tällaisissa tilanteissa säilyttää lähtökunnan kotikuntanaan, vaikka hänellä ei välttämättä olisi sinne enää minkäänlaisia yhteyksiä.

### 12.3 Muuttoilmoituksen tekeminen

Uudessa kotikuntalaissa velvollisuutta muuttoilmoituksen tekemiseen laajennettaisiin kaikkiin sellaisiin tilanteisiin, joissa henkilön asuinpaikka tosiasiallisesti muuttuu. Voimassa olevasta laista poiketen muuttoilmoitus tulisi tehdä myös tilanteissa, joissa asuminen uudessa paikassa kestää enintään kolme kuukautta. Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi tilanteita, joissa henkilön oleskelua toisessa paikassa ei voida pitää varsinaisena muuttona tai muuttoilmoituksen tekeminen ei muusta syystä olisi perusteltua, kuten henkilön oleskellessa osan ajastaan vapaa-ajan asunnollaan tai muulla niin sanotulla kakkosasunnollaan, hänen joutuessaan sairauden tai tapaturman vuoksi hoidettavaksi terveydenhuollon toimintayksikköön, hänen suorittaessaan asevelvollisuutta, siviilipalvelusta tai vankeusrangaistusta tai jos hänet sijoitetaan viranomaisen päätöksellä perhehoitoon tai laitospalvelujen tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen. Muuttoilmoituksen tekeminen aina henkilön tosiasiallisesti vaihtaessa asuinpaikkaansa olisi linjassa uuden kotikuntalain peruslähdekohdan kanssa, jonka mukaan henkilön asuinpaikan ja kotikunnan tulisi vastata hänen tosiasiallista asumistaan. Koska perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkitykselliset oikeudet, kuten oikeus sosiaaliturvaan, sosiaali- ja terveystieteisiin ja perusopetukseen, on taattu jokaisessa Suomen kunnassa ja hyvinvointialueella, velvollisuutta muuttoilmoituksen tekemiseen ja siitä johtuvaan asuinpaikan ja mahdollisesti myös kotikunnan vaihtumista ei voida pitää perusoikeuksien kannalta ongelmallisena.

Jos henkilöllä on käytössään useampia asuntoja, hän voisi käytännössä useammin jättää muuttoilmoituksen tekemättä ja säilyttää aiemman asuinpaikkansa sitä koskevan kiinteämmän yhteyden perusteella verrattuna henkilöön, jolla on käytössään vain yksi asunto. Tältä osin voidaan esittää kysymys, asettaako ehdotettu sääntely ihmiset eriarvoiseen asemaan heidän varallisuutensa perusteella. Tällöin on kuitenkin huomattava, että ehdotetun sääntelyn mukaan ratkaisevaa ei olisi asunnon omistaminen vaan ainoastaan se, onko asunto henkilön käytössä ja käytettävissä. Kyse voi siis olla esimerkiksi henkilön itse vuokraamasta tai hänen perheenjäsentensä omistamasta tai vuokraamasta asunnosta, jossa henkilöllä on lupa oleskella. Lisäksi sääntelyn yhteyttä henkilön käytettävissä oleviin asuntoihin ei voida poistaa, koska lain lähtökohta asumisesta tietyssä paikassa edellyttää siellä olevaa asuntoa. Joka tapauksessa uudessa laissa säilyisi mahdollisuus aiemman kotikunnan säilyttämiseen tilanteissa, joissa asuminen toisessa kunnassa kestää enintään vuoden. Tältä osin esitys kasvattaisi mahdollisuuksia aiemman kotikunnan säilyttämiseen, sillä Digi- ja väestötietoviraston nykyisen soveltamiskäytännön mukaan henkilö voi säilyttää aiemman kotikuntansa vain silloin, jos hänelle jää käytössä oleva asunto lähtökuntaan. Uudessa laissa tällaista vaatimusta ei olisi. Näin ollen esityksen ei voitane katsoa olevan näiltä osin ristiriidassa ihmisten yhdenvertaisen kohtelun kanssa.

Myös esitykseen sisältyviä ehdotuksia siitä, mitkä tahot voivat tehdä muuttoilmoituksen muuttavan henkilön puolesta, on syytä arvioida perusoikeuksien, ennen kaikkea perustuslain 21 §:ssä taatun oikeusturvan kannalta. Kyseinen pykälä turvaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan päätöksen tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Esityksen mukaan Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto ei olisi jatkossa velvollinen tekemään väestötietojärjestelmään tehdyn merkinnän muuttamisesta hallintopäätöstä, jos merkinnän muuttaminen perustuisi muuttavan henkilön kanssa yhdessä muuttavan perheenjäsenen taikka muuttajan edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun tekemään muuttoilmoitukseen. Tämän seurauksena muuttavat henkilöt eivät näissä tapauksissa saisi kotikunnan tai asuinpaikan muuttumisesta muutoksenhakukelpoista päätöstä.

**LUONNOS**

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon, että edunvalvojat ja edunvalvontavaltuutetut tekevät jo nyt muuttoilmoituksia päämiestensä tai valtuuttajiensa puolesta. Ehdotettu muutos siis ainoastaan kirjaisi lakiin jo vallitsevan käytännön. Ehdotettu muutos ei myöskään vaikuttaisi päämiehen tai valtuuttajan oikeuteen tehdä itse muuttoilmoitus. Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto tarkistaisi muuttavan henkilön toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontaa tai edunvalvontavaltuutusta koskevat väestötietojärjestelmän tiedot muuttoilmoitusta käsitellessään. Virastot voisivat muuttaa henkilön kotikuntaa tai asuinpaikkaa koskevaa väestötietojärjestelmän merkintää muulta kuin henkilöltä itseltään saadun tiedon perusteella vain, jos tietoa voidaan pitää luotettavana. Muutoin virastojen olisi pyydettävä asiassa lisäselvitystä. Tämä koskisi myös tilannetta, jossa henkilön kotikuntaa tai asuinpaikkaa muutetaan edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun tekemän muuttoilmoituksen perusteella. Lisäksi virastot voisivat jatkossakin tehdä henkilön kotikuntaa tai asuinpaikkaa koskevan väestötietojärjestelmän merkinnän muuttamisesta muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen, jos ne katsoisivat sen perustelluksi.

Voitaneen siis arvioida, että Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston viran puolesta suorittama edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun tietojen tarkistaminen ja mahdollisten lisäselvitysten tekeminen riittävät turvaamaan päämiehen tai valtuuttajan aseman tilanteissa, joissa edunvalvoja tai edunvalvontavaltuutettu tekee muuttoilmoituksen päämiehensä tai valtuuttajansa puolesta. Tätä voidaan lisäksi pitää päämiehen tai valtuuttajan oikeusturvan kannalta tehokkaampana toimintatapana kuin Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston asiassa tekemää muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä. Usein edunvalvojat ilmoittavat muuttoilmoituksen yhteydessä päämiehensä postiosoitteeksi edunvalvojan osoitteen, jolloin hallintopäätös päättyy muuttoilmoituksen tehneelle edunvalvojalle. Tällöin päämies ei siis välttämättä saa hallintopäätöstä itse lainkaan tiedokseen. Asiassa on myös otettava huomioon holhustoimesta annetun lain sekä edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain päämiehelle ja valtuuttajalle takaamat oikeudet. Esimerkiksi holhustoimesta annetun lain 43 §:n ja edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 16 §:n mukaan edunvalvoja ja edunvalvontavaltuutettu ovat velvollisia tiedustelemaan päämiehensä tai valtuuttajansa mielipidettä ennen kuin tekevät päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, jos asiaa on päämiehen tai valtuuttajan kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Kaikkiaan voidaan siis arvioida, että uuden kotikuntalain säännöksiä ei voida pitää ongelmallisina päämiesten tai edunvalvontavaltuutuksen antaneiden oikeusturvan kannalta.

Uudessa laissa todettaisiin muuttoilmoituksen nimenomaisina tekotapoina Digi- ja väestötietoviraston ja Postin yhdessä ylläpitämä sähköinen palvelu sekä täytetyn muuttoilmoituslomakkeen toimittaminen niille. Lisäksi Digi- ja väestötietovirastolle ja Ahvenanmaan valtionvirastolle annettaisiin toimivalta päättää tarkemmin muuttoilmoitusten tekotavoista. Tämän toimivaltansa puitteissa ne voisivat esimerkiksi ottaa muuttoilmoituksia poikkeuksellisesti vastaan puhelimitse sekä kieltää sähköpostiviestillä tai sen liitetiedostojen avulla tehdyt muuttoilmoitukset. Tällaiset rajoitukset voivat olla tarpeen, jotta virastot voivat varmistua ilmoituksentekijän henkilöllisyydestä, hänen oikeudestaan ilmoituksen tekemiseen sekä ilmoituksen muusta luotettavuudesta. Varsinkin puhelimitse tai sähköpostilla tehtävissä ilmoituksissa edellä mainittujen seikkojen varmistaminen voi olla huomattavan vaikeaa ja ne ovat siten alttiimpia identiteettivarkauksille ja muille väärinkäytöksille. Lisäksi voidaan katsoa, että muuttoilmoituksen tekeminen joko vahvaa tunnistautumista edellyttävässä sähköisessä palvelussa tai toimittamalla täytetyn muuttoilmoituslomakkeen Digi- ja väestötietoviraston, Ahvenanmaan valtionviraston tai Postin toimipisteeseen tai sen täyttäminen asiakaskäynnin yhteydessä kyseisessä paikassa antaa riittävän laajat mahdollisuudet muuttoilmoituksen tekemiseen, eikä puhelimitse tai sähköpostilla tehtävästä ilmoituksesta olisi niihin verrattuna merkittävää lisäarvoa. Näin ollen ehdotettua sääntelyä voitaneen pitää myös tältä osin perustuslain kannalta hyväksyttävänä.

## LUONNOS

### 12.4 Kotikunnan saaminen ja menettäminen

Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta voitaneen pitää perusteltuna, että ulkomaiden kansalaisten kotikunnan saaminen ja menettäminen kytkettäisiin uudessa kotikuntalaissa nykyistä selkeämmin heillä olevaan oleskelulupaan, oleskelukorttiin tai oleskeluoikeuden rekisteröintiin. Nämä suoraan ulkomaalaislaista johtuvat, pidempiaikaista Suomessa oleskelua koskevat vaatimukset ovat objektiivisia kriteerejä kotikunnan saamiselle ja menettämiselle. Sitä vastoin nykyisessä kotikuntalaissa olevaa mahdollisuutta kotikunnan saamiseen vain perheenjäsenellä olevan kotikunnan perusteella voitaneen pitää yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta kyseenalaisena, sillä sen voidaan katsoa asettavan ihmiset eriarvoiseen asemaan perhesuhteidensa perusteella.

Perustuslain 11 §:ssä jokaiselle turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen kuuluu muun muassa oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kotikunnan menettämisellä voisi olla vaikutusta henkilön seurakuntajäsenyyden määräytymiseen ortodoksisessa kirkossa. Ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 45 §:n 1 momentin mukaan kirkon jäsen on sen seurakunnan jäsen, jonka alueella hänellä on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Lain esitöiden mukaan kirkkoon kuuluva henkilö on lähtökohtaisesti sen paikallisseurakunnan jäsen, jonka alueella hän asuu (HE 59/2006 vp, s. 30). Esitöiden perusteella säännöstä voitaneen kuitenkin tulkita myös siten, että seurakunnan jäsenyys voidaan määrittää kotikunnasta riippumatta sen perusteella, missä henkilö tosiasiallisesti asuu. Näin tulkittuna kotikunnan menettämistä koskevat säännökset eivät olisi ongelmallisia ortodoksisesta kirkosta annetun lain 45 §:n kannalta. Kotikunnan menettämisellä ei arvioida olevan vaikutusta Suomen evankelisluterilaisen kirkon seurakuntajäsenyyden kannalta. Kirkkolain (652/2023) 1 luvun 3 §:n 2 momentissa on erikseen säädetty kotikuntaa vailla olevan ulkomaalaisen kirkon jäsenen seurakunnan määräytymisestä.

Perustuslain 14 §:ssä ja vaalilaissa äänioikeus ja vaalikelpoisuus valtiollisissa vaaleissa on annettu vain Suomen kansalaisille. Euroopan parlamentin vaaleissa ovat äänioikeutettuja ja vaalikelpoisia kaikki Suomen kansalaiset sekä maassa asuvat muut EU:n kansalaiset, joilla on Suomessa kotikunta. Kuntavaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä sekä aluevaaleissa ja hyvinvointialueen kansanäänestyksissä äänioikeus on kuntalain ja hyvinvointialuelain mukaan Suomen, muun EU:n jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisilla, joiden kotikunta kyseinen kunta on 51. päivänä ennen vaalipäivää. Äänioikeus on myös muulla ulkomaalaisella, jos hänellä on mainittuna ajankohtana ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan. Vaalikelpoisuus kunnan tai hyvinvointialueen luottamustoimiin on mainituissa laeissa kytketty henkilön kotikuntaan ja äänioikeuteen kunta- tai aluevaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut tai muut luottamushenkilöt valitaan. Näin ollen Suomen kansalaiset menettävät äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden valtiollisissa vaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa vain menettäessään Suomen kansalaisuuden, kunta- ja aluevaaleissa ja niitä koskevissa kansanäänestyksissä myös muuttaessaan vakinaisesti ulkomaille asumaan. Muiden EU:n jäsenmaiden kansalaisten äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa sekä heidän ja kolmansien maiden kansalaisten äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunta- ja aluevaaleissa ja niitä koskevissa kansanäänestyksissä on sidottu heillä olevaan kotikuntaan. Heidän täytyy siis kotikunnan ja sen myötä äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden saadakseen rekisteröidä oleskeluoikeutensa tai saada vähintään vuoden voimassa oleva oleskelulupa. Koska ulkomaalaiset eivät esityksen mukaan voisi jatkossa saada kotikuntaa suoraan heidän perheenjäsenellään olevan kotikunnan perusteella, Suomeen muuttavat EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset ja kolmansien maiden kansalaiset joutuisivat jatkossa odottamaan oleskeluoikeutensa rekisteröintiä tai oleskeluluvan myöntämistä ennen kuin he voivat saada kotikunnan ja sitä kautta myös äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden Euroopan parlamentin vaaleissa, kunta- ja aluevaaleissa sekä niitä koskevissa kansanäänestyksissä. Lisäksi he menettäisivät äänioikeutensa ja vaalikelpoisuutensa näissä vaaleissa ja kansanäänestyksissä menettäessään

**LUONNOS**

Suomessa olevan kotikunnan. Ulkomaalaisilla, jotka eivät täytä kotikunnan saamiselle uudessa kotikuntalaissa säädettyjä edellytyksiä, ei ole myöskään oikeutta oleskella Suomessa vakinaisesti. Siten ei voitane pitää perustuslain kannalta ongelmallisena, ettei heillä ole myöskään vaalioikeuksia Suomessa.

Perustuslain 16 §:ssä on turvattu jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen sekä oikeus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta varattomuuden sitä estämättä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Varhaiskasvatustilain 6 §:ssä kunnan velvollisuus järjestää lapselle varhaiskasvatusta on lähtökohtaisesti sidottu lapsen kotikuntaan. Kunnan on kuitenkin järjestettävä varhaiskasvatusta myös sellaiselle lapselle, jolla on eri kotikunta tai ei lainkaan kotikuntaa Suomessa, jos lapsi asuu kunnan alueella, kyse on kiireellisestä tapauksesta tai olosuhteet muutoin vaativat sitä. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämisvelvollisuutta ei siis ole sidottu kotikuntalain mukaiseen kotikuntaan vaan kunnassa asumiseen. Siten se seikka, että lapsi tai hänen vanhempansa menettäisivät kotikunnan Suomessa tai eivät alun perinkään saisi sitä, ei estäisi lasta saamasta varhaiskasvatusta tai esi- ja perusopetusta. Kotikunnan menettämällä ei olisi vaikutusta myöskään henkilön oikeuteen saada lukiokoulutusta tai ammatillista koulutusta, koska niihin on ammatillisesta koulutuksesta annetussa lain (531/2017) ja lukiolain (714/2018) mukainen vapaa hakeutumisoikeus.

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Kotikuntamerkinnällä ei ole vaikutusta esimerkiksi ulkomaalaisen henkilön työnhakijaksi rekisteröitymisen kannalta. Työnhakijaksi rekisteröityminen edellyttää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun mukaan ulkomaalaiselta henkilöltä joko EU:n jäsenmaan tai siihen rinnastettavan maan kansalaisuutta tai työntekoon oikeuttavaa oleskelulupaa. Asia ei siis ole riippuvainen henkilöllä olevasta kotikunnasta. Sen sijaan elinkeinon harjoittaminen Suomessa on elinkeinotoimintalaissa sallittu lähtökohtaisesti ainoastaan sellaisille ulkomaalaisille, joilla on asuinpaikka Euroopan talousalueella. Ilman Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämää lupaa elinkeinon harjoittaminen Suomessa ei siis ole mahdollista ulkomaalaisille, jotka asuvat Euroopan talousalueen ulkopuolella. Kolmansien maiden asukkaat voivat lähtökohtaisesti aloittaa elinkeinon harjoittamisen Suomessa vasta saatuaan oleskeluluvan, kotikunnan tai Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämän luvan. Tätä voidaan pitää vain suhteellisen pienenä, laissa säädettyinä rajoituksena elinkeinon harjoittamiseen. Koska kotikunnan menettäminen ja kotikuntamerkinnän poistaminen liittyisivät tilanteisiin, joissa henkilöllä ei enää ole voimassa olevaa oleskelulupaa Suomessa, hän ei voisi myöskään olla rekisteröitynyt työnhakijaksi. Tällaisilla henkilöillä ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan, eikä kunnalla ole edellä mainitun lain 11 luvun 1 §:n nojalla velvollisuutta järjestää heille velvoitettyä. Lisäksi ilman kotikuntaa olevalla henkilöllä ei ole oikeutta kyseisen lain 9 luvun 2 §:n mukaiseen korotettuun kulukorvaukseen, jota maksetaan henkilölle, joka osallistuu työssäkäyntialueellaan kotikuntansa ulkopuolella järjestettävään palveluun ja hänelle aiheutuu palveluun osallistumisesta todistettavia majoituskustannuksia. Siten samat tosiseikat, joiden perusteella ulkomaalainen henkilö menettäisi kotikunnan Suomessa, poistaisivat häneltä mahdollisuuden olla rekisteröitynyt työnhakijaksi siihen liittyvine oikeuksineen. Ulkomaalaisten oikeus elinkeinon harjoittamiseen Suomessa voisi päättyä kotikunnan menettämiseen, mutta myös sen taustalla olisi oleskeluoikeuden päättyminen. Lisäksi näissä tilanteissa olisi mahdollista hakea lupaa Patentti- ja rekisterihallitukselta. Esitys ei siten olisi ongelmallinen perustuslain 18 §:n kannalta.

Perustuslain 19 § takaa jokaiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lisäksi lailla tulee taata jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan esimerkiksi työttömyyden, sairauden,

**LUONNOS**

työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Toimeentulotuesta annetun lain mukaan toimeentulotuen saamista ei ole sidottu henkilön kotikuntaan Suomessa, vaan tukeen ovat oikeutettuja kaikki Suomessa oleskelevat henkilöt. Kansaneläkelaitoksen myöntämän perustoimeentulotuen kustannukset kohdistetaan siihen kuntaan, jonka alueella hakija vakinaisesti oleskelee. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntää se kunta, jonka alueella hakija vakinaisesti oleskelee.

Kansaneläkelaitoksen myöntämiä niin sanottuja asumisperusteisia etuuksia koskee asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettu laki. Tällaisia etuuksia ovat esimerkiksi kansaneläke, lapsilisä, vammaisetuudet, äitiysavustus, sairaus- ja vanhempainpäivärahat ja lääkekorvaukset sekä yleinen ja eläkkeensaajan asumistuki. Lain 4 §:n mukaan asumisperusteisia etuuksia myönnettäessä henkilön tulee oleskella maassa laillisesti, ja jos oleskeluun vaaditaan oleskelulupa, sen on oltava voimassa. Henkilöllä, joka menettää kotikunnan siksi, ettei enää täytä sen saamiselle asetettuja edellytyksiä, ei pääsääntöisesti ole voimassa olevaa oleskelulupaa tai muuta oleskeluoikeutta. Siten hänellä ei myöskään ole oikeutta asumisperusteisiin etuuksiin. Useiden muidenkin kuin niin sanottujen asumisperusteisten etuuksien saamisen edellytyksenä on vakinainen asuminen Suomessa. Arvioitaessa Suomessa asumisen vakinaisuutta Kansaneläkelaitos ottaa huomioon väestötietojärjestelmään tehdyn kotikuntamerkinnän, mutta merkintä ei oikeudellisesti sido Kansaneläkelaitosta. Esimerkiksi opintotuen saaminen edellyttää opintotukilain mukaan ulkomaalaiselta henkilöltä voimassa olevaa oleskelulupaa tai että hän on Pohjoismaan tai EU:n jäsenmaan kansalainen, joka on rekisteröinyt oleskelunsa vaaditulla tavalla. Nämä edellytykset on asetettu myös kotikunnan saamiselle. Siten samat tosiseikat, joiden perusteella henkilö menettäisi oikeuden kotikuntaan Suomessa, lakkauttaisivat joka tapauksessa hänen oikeutensa myös opintotuen saamiseen. Oikeus koulumatkatukeen on koulumatkatukilaissa (48/1997) sidottu opintotukilain mukaiseen opiskeluun.

Vammaisen henkilön oikeus saada Kansaneläkelaitoksen järjestämää tulkkauspalvelua on sidottu henkilön kotikuntaan Suomessa. Tulkkauspalvelulain 2 ja 16 §:n mukaan oikeus tulkkauspalveluun on henkilöllä, jota on kotikuntalain mukaan pidettävä Suomessa asuvana, ja oikeus tulkkauspalveluun lakkaa, jos henkilöllä ei enää ole kotikuntaa Suomessa. Kotikunnan menettäminen tarkoittaa siis suoraan myös näiden tulkkauspalveluiden lakkaamista. Asiassa tulee ottaa huomioon myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 26 ja 27/2016) velvoitteet, erityisesti artiklat 13, 19 ja 21. Tulkkauspalvelulain mukainen palvelu on toissijaista muiden lakien nojalla myönnettäviin tulkkauspalveluihin nähden. Vammainen henkilö voi olla kotikunnan puuttumisesta huolimatta oikeutettu saamaan välttämättä tarvitsemansa tulkkauspalvelut esimerkiksi niiden kiireellisyyden perusteella. Näin ollen tulkkauspalvelulain mukaisten tulkkauspalveluiden lakkaamisen kotikunnan menettämisen seurauksena ei voida arvioida olevan ristiriidassa vammaisten henkilöiden perus- tai ihmisoikeuksien kanssa.

Nuorisolain 11 §:n mukaan nuoren yksilöinti- ja yhteystiedot voidaan luovuttaa nuoren kotikunnalle etsivää nuorisotyötä varten salassapitosäännösten estämättä. Säännöksen mukaan esimerkiksi opetuksen järjestäjän on luovutettava tiedot perusopetuksen päättäneestä nuoresta, joka ei ole sijoittunut perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. Koulutuksen järjestäjän on luovutettava tiedot nuoresta, joka keskeyttää opinnot ammatillisessa koulutuksessa tai lukiokoulutuksessa. Lisäksi puolustusvoimien ja siviilipalvelukeskuksen on luovutettava tiedot nuoresta, joka vapautetaan varusmies- tai siviilipalveluksesta palveluskelpoisuuden puuttumisen takia tai joka keskeyttää palveluksen. Myös muu kuin edellä tarkoitettu viranomaisen voi kyseisen säännöksen mukaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa nuoren kotikunnalle etsivää nuorisotyötä varten nuoren yksilöinti- ja yhteystiedot, jos viranomaisen arvioi tehtävässään saamiensa tietojen perusteella ja nuoren tilanne ja tuen tarve kokonaisuudessaan huomioon otettuna nuoren tarvitsevan viipymättä tukea päästäkseen palvelujen

## LUONNOS

ja muun tuen piiriin. Jos ulkomailta Suomeen muuttanut nuori menettäisi tässä esityksessä tarkoitettulla tavalla kotikunnan Suomessa tai ei saisi sitä alun perinkään, kunta ei voisi saada etsivää nuorisotyötä varten mahdollisesti tarvitsemiaan tietoja nuoresta muilta tahoilta, jos kyse olisi salassa pidettävistä tiedoista. Kunnan tarve saada etsivää nuorisotyötä varten tietoja 11 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa voidaan kuitenkin arvioida vähäiseksi esityksessä tarkoitettujen, maassa ilman voimassa olevaa oleskelulupaa tai muuta oleskeluoikeutta asuvien nuorten osalta. Nuori ei välttämättä ole esimerkiksi säännöksessä tarkoitettu koulutuksessa tai hänet on voitu tavoittaa ja ohjata mahdollisesti tarvitsemiensa palveluiden piiriin muuta kautta. Etsivä nuorisotyö perustuu lähtökohtaisesti nuoren vapaaehtoisuuteen ja nuoren kanssa tehtävään yhteistyöhön. Nuoreen voidaan saada yhteys ja hänelle voidaan tarjota etsivän nuorisotyön palveluita, vaikka viranomainen ei tekisikään yhteydenottopyyntöä tai ilmoitusta kotikunnalle. Tilannetta ei siis voida pitää nuorten perusoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallisena.

Perustuslain 19 § edellyttää lisäksi, että lailla turvataan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Hyvinvointialueet ovat velvollisia järjestämään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut henkilöille, joiden kotikunta sijaitsee kyseisellä hyvinvointialueella. Kuitenkin kiireelliset sosiaalipalvelut sekä kiireelliset tai välttämättömät terveydenhuollon palvelut on sosiaalihuoltolain 12 §:n, terveydenhuoltolain 50 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:n nojalla annettava kaikille kunnan alueella oleskeleville. Näin ollen kiireelliset tai välttämättömät palvelut on annettava myös sellaisille henkilöille, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa. Lisäksi ilman kotikuntaa oleville alaikäisille on järjestettävä terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin kotikunnan omaaville. Tämän on katsottava takaavan perustuslain edellyttämät riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut myös sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö menettää kotikunnan tai ei alun perinkään saa sitä. Rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain (1201/2013) 2 §:n mukaan kyseistä lakia sovelletaan henkilöön, joka hakee tai joka on saanut terveydenhuollon palveluja muussa EU:n jäsenvaltiossa kuin Suomessa ja jolla on Suomessa kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta tai joka on vakuutettu sairausvakuutuslain perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilöllä ei ole oikeutta saada Kansaneläkelaitokselta korvausta toisessa EU:n jäsenvaltiossa syntyneistä sairaanhoidon kustannuksista, jos hänellä ei ole kotikuntaa tai hän ei ole Suomessa sairausvakuutettu.

Perustuslain 21 § takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan päätöksen tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Esityksen mukaan Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto voisi poistaa henkilöä koskevan kotikuntamerkinnän väestötietojärjestelmästä joko henkilön omaan ilmoitukseen tai muualta saamaansa tietoon perustuen. Ellei muualta saatua tietoa voida pitää luotettavana, viraston tulisi pyytää asiassa lisäselvitystä. Tämä voisi edellyttää henkilön itsensä kuulemista tai ainakin tilaisuuden varaamista siihen. Toisilta viranomaisilta saatuja tietoja, esimerkiksi Maahanmuuttoviraston antamia tietoja oleskeluoikeuden päättymisestä, olisi pidettävä lähtökohtaisesti luotettavina eikä henkilön itsensä kuuleminen olisi tällöin välttämättä tarpeen. Jos henkilöllä voisi kuitenkin olla edelleen oikeus kotikuntaan jonkin muun edellytyksen nojalla kuin minkä lakkaamisesta Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto on saanut tiedon, viraston tulisi selvittää asia tältä osin ennen kotikuntamerkinnän poistamista. Kotikuntamerkinnän poistamiseen voitaisiin ryhtyä joka tapauksessa vasta silloin, kun oleskeluoikeuden päättymistä koskeva asia on ratkaistu viranomaisen lainvoimaisella päätöksellä.

Jos kotikuntamerkinnän poistaminen ei perustuisi henkilön itsensä tai hänen perheenjäsenensä ilmoittamaan tietoon tai merkintä ei muuten vastaisi henkilön pyyntöä, Digi- ja väestötietoviraston tai

## LUONNOS

Ahvenanmaan valtionviraston tulisi tehdä asiasta hallintopäätös. Päätöksestä olisi ilmoitettava asianomaiselle henkilölle viivytyksettä ja hän voisi hakea siihen muutosta ensin oikaisuvaatimuksen muodossa ja sen jälkeen valittamalla toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen. Päätöksen tiedoksiantoon sovellettaisiin hallintolain säännöksiä. Jos asianosaista ei pystyttäisi tavoittamaan, päätöksen tiedoksianto tapahtuisi yleistiedoksiantona, jossa päätöstä pidetään määrätyn ajan asianomaisen nähtävillä viranomaisessa. Päätöksen asettamisesta nähtävillä olisi ilmoitettava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla, tarpeen vaatiessa myös sanomalehdessä tai virallisessa lehdessä. Henkilön oikeusturvan toteuttamiseksi häntä koskeva kotikuntamerkintä tulisi poistaa väestötietojärjestelmästä vasta, kun päätös on saanut lainvoiman. Jos taas kyse olisi tilanteesta, jossa henkilön asuinpaikasta tai oleskelusta ei saada mitään tietoa henkilöltä itseltään, muilta henkilöiltä tai viranomaisilta, noudatettaisiin ehdotetun lain 18 §:n mukaista menettelyä kahden vuoden määräaikoineen. Jos henkilön oikeudesta saada kotikunta saadaan luotettavaa tietoa vasta merkinnän poistamisen jälkeen, merkintä voidaan korjata VTJ-lain virheen korjaamista koskevien säännösten mukaisesti. Lisäksi henkilö voi luonnollisesti aina hakea uudestaan kotikuntaa Suomesta.

Näin ollen kotikuntalaissa, VTJ-laissa ja hallintolaissa olisi kattavat säännökset henkilön oikeusturvan toteuttamisesta tilanteessa, jossa henkilö menettää kotikunnan Suomessa. Lisäksi on huomattava, että muut viranomaiset eivät ole oikeudellisesti sidottuja Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston tekemiin ratkaisuihin henkilön kotikunnasta ja asuinpaikasta, vaan ne voivat ratkaista asian omaan harkintaansa ja sovellettavana olevaan lainsäädäntöön perustuen. Sikäli kun kyse on henkilölle kotikunnan perusteella jonkin muun lain nojalla myönnettävästä oikeudesta, palvelusta tai etuudesta, kyseisen oikeuden, palvelun tai etuuden myöntämisestä tai hylkäämisestä tehtävästä päätöksestä ja siihen liittyvistä oikeussuojakeinoista säädetään kyseisessä muussa laissa. Oikeusapulain mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin myös ilman kotikuntaa oleville henkilöille, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä.

Ehdotettua sääntelyä kotikunnan saamisesta ja menettämisestä sekä kotikuntamerkinnän poistamisesta ei voida pitää ongelmallisena muidenkaan perusoikeuksien kannalta. Kotikunnan voisivat esityksen mukaan saada vain henkilöt, joilla on laillinen ja muuhun kuin tilapäisluonteiseen oleskeluun oikeuttava oleskeluoikeus Suomessa. Oleskeluoikeuden Suomessa menettävät henkilöt pääsääntöisesti poistuvat maasta, eikä kotikunnan menettämisellä siten ole heille merkitystä. Siltä osin kuin tällaiset henkilöt jäisivät maahan oleskelemaan, on katsottava perustelluksi, että Suomessa laillisesti oleskelevilla henkilöillä on heitä laajemmat oikeudet moniin palveluihin ja etuuksiin. Sama koskee sellaisia henkilöitä, joiden oleskeluoikeutta koskevaa asiaa ei ole vielä ratkaistu, eikä heidän kohdallaan voida siten ratkaista vakinaisen maahanmuuton edellytysten täyttymistä. He voisivat kuitenkin saada kotikunnan heti asianmukaisen oleskeluoikeuden saatuaan. Ehdotettu sääntely ei siten olisi perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisen kohtelun vastaista. Kotikunnan menettämisestä ja kotikuntamerkinnän poistamisesta henkilölle mahdollisesti aiheutuvat käytännön vaikeudet esimerkiksi työllistymisessä, asunnon saamisessa ja muussa jokapäiväisessä elämässä ovat nekin perusteltavissa sillä, että henkilöllä ei enää ole oleskeluoikeutta. Sikäli kun tällaisille henkilöille halutaan turvata tiettyjä oikeuksia, etuuksia tai palveluita, se tulisi tehdä niitä koskevassa erityislainsäädännössä tai esimerkiksi oleskeluoikeutta koskevaa sääntelyä muuttamalla, ei myöntämällä tällaisille henkilöille kotikunta. Kotikuntalain mukainen sääntely henkilön kotikunnasta ilmentää perustuslain 9 §:n mukaista oikeutta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Tämä oikeus on kuitenkin ulotettu koskemaan vain Suomen kansalaisia ja maassa laillisesti oleskelevia ulkomaalaisia.

Esitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös EU-oikeuden vaatimukset. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 ja 21 artiklassa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle oikeus va-



## LUONNOS

paasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Korkein hallinto-oikeus on viimeaikaisessa oikeuskäytännössään arvioinut Euroopan kemikaaliviraston työntekijöiden oikeutta kotikuntaan Suomessa. Vuosikirjaratkaisussaan KHO:2019:170 korkein hallinto-oikeus on vahvistanut kotikuntalain tulkinnan, jonka mukaan EU:n jäsenmaan kansalaiselle voi nykyisen kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan muodostua Suomeen rekisteriin merkittävä kotikunta vain, jos hän on ulkomaalaislain mukaisesti rekisteröinyt oleskeluoikeutensa. Näin ollen esityksen lähtökohta, jonka mukaan unionin kansalaisten oikeus saada ja säilyttää kotikunta Suomessa edellyttäisi heidän oleskeluoikeutensa rekisteröimistä ulkomaalaislain edellyttämällä tavalla, ei olisi ristiriidassa unionin kansalaisille perusvapautena kuuluvan liikkumis- ja oleskeluoikeuden kanssa. Esityksen mukaan uuteen kotikuntalakiin kirjattaisiin myös nykyisen lain soveltamiskäytäntöä vastaavasti, että valtioiden välisten kansainvälisten järjestöjen työntekijöillä ja heidän perheenjäsenillään olisi halutessaan oikeus saada kotikunta, jos he ovat EU-maiden, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalaisia ja täyttävät kotikunnan saamisedellytykset. Tämän soveltamiskäytännön taustalla on edellä mainittu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu. Sen sijaan oikeutta kotikunnan saamiseen ei jatkossakaan olisi diplomaattisten edustustojen, sellaisiin rinnastettavien muiden edustustojen, lähetetyn konsulin viraston tai kansainvälisten järjestöjen Suomessa sijaitsevan toimipaikan palveluksessa olevilla henkilöillä tai heidän perheenjäsenillään, jos he eivät ole EU:n vapaan liikkumisoikeuden piirissä. EU:n kansalaisten erilainen kohtelu perustuisi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaisesti EU:n liikkumisvapauteen, mutta se laajennettaisiin koskemaan myös Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaisia, jotka kuuluvat liikkumisvapauden piiriin.

### 12.5 Ulkomaille muuttamisen vaikutus kotikuntaan

Esityksen mukaan ulkomaille yhtä vuotta pidemmäksi ajaksi muuttavat ihmiset menettäisivät Suomessa olevan kotikunnan heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Tältä osin sääntely vastaisi voimassa olevaa lakia. Uuden lain mukaan Suomen kansalaiset voisivat kuitenkin säilyttää kotikunnan enintään kolmen vuoden ajan, jos heillä säilyy kiinteämpi yhteys Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa. Ulkomaiden kansalaisilla ei enää jatkossa olisi vastaavaa mahdollisuutta. Mahdollisuutta kotikunnan säilyttämiseen on Suomen kansalaistenkin kohdalla tarkoitus soveltaa suppeasti. Koska Suomen kansalaiset vierailevat ja palaavat Suomeen ulkomaiden kansalaisia todennäköisemmin, heillä voidaan katsoa olevan ulkomaiden kansalaisia suurempi tarve kotikunnan ja siihen kytkeytyvien oikeuksien ja velvollisuuksien säilyttämiselle. Näin ollen Suomen ja ulkomaiden kansalaisten toisistaan poikkeavalle kohtelulle voidaan katsoa olevan hyväksyttävä peruste. Lisäksi asiaa arvioitaessa on otettava huomioon, että kotikunnan säilyttämismahdollisuutta tultaneen soveltamaan vain suhteellisen harvoin ja joka tapauksessa sekä Suomen että ulkomaiden kansalaiset voisivat hakea ja saada uudelleen kotikunnan heti muutettuaan takaisin Suomeen asumaan.

Uuden kotikuntalain mukaan kehitysyhteistyö- tai lähetystyötehtävissä olevat Suomen kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä eivät voisi säilyttää kotikuntaa Suomessa muutettuaan ulkomaille yli vuoden ajaksi. Edellä kuvatun poikkeussäännöksen mukaan he voisivat kuitenkin säilyttää kotikunnan kiinteämmän yhteyden perusteella enintään kolmen vuoden ajan. Esitys merkitsisi näiltä osin muutosta voimassa olevaan lakiin, jonka mukaan kehitysyhteistyössä tai lähetystyössä olevien Suomen kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä kotikunta säilyy Suomessa. Ei voida kuitenkaan pitää perusteltuna, että nämä kaksi ryhmää asetetaan kotikunnan säilyttämisen vuoksi erilaiseen asemaan kaikkiin muihin ulkomaille muuttaviin ihmisryhmiin verrattuna. Sen vuoksi yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen voidaan nimenomaan katsoa puoltavan kehitysyhteistyössä ja lähetystyössä olevien henkilöiden kotikunnan säilyttämisestä luopumista. Jatkossa heitä kohdeltaisiin kuten muitakin ulkomaille muuttavia Suomen kansalaisia, eli heille merkittäisiin väestötietojärjestelmään kotikunnan sijasta väestökirjanpitokunta ja he saisivat kotikunnan heti muutettuaan takaisin Suomeen.

## LUONNOS

Uudessa kotikuntalaissa säilytettäisiin voimassa olevan lain sääntely, jonka mukaan ulkomailla vakinaisesti asuvien Suomen kansalaisten väestökirjanpitokunta on se kunta, joka viimeksi oli henkilön kotikunta Suomessa. Väestökirjanpitokuntaa ei voisi jatkossakaan vaihtaa, ellei henkilö palaa Suomeen. Jaksossa 5.1.4 on kuvattu tarkemmin väestökirjanpitokunnan vaihtamismahdollisuudesta vaalien järjestämiselle aiheutuvia haasteita. Väestökirjanpitokunnalla on henkilön oikeusaseman kannalta merkitystä vain valtiollisten vaalien ja kansanäänestysten äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden kannalta. Niiden osalta ei voida pitää perustuslain 14 §:n kannalta ongelmallisena, että henkilön äänioikeus ja vaalikelpoisuus rajoittuvat siihen vaalipiiriin, jossa hänellä oli kotikunta viimeksi Suomessa asuessaan. Päinvastoin väestökirjanpitokunnan ja sitä kautta vaalipiirin vaihtaminen ilman, että henkilö tosiasiallisesti asuu kyseisessä kunnassa, voitaisiin nähdä yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallisena suhteessa Suomessa asuviin äänioikeutettuihin.

### 12.6 Henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lisäksi perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetään, että lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan rajoitusten tulee olla lailla säädettyjä ja välttämättömiä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (esim. PeVL 35/2018 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp sekä niissä viitatuut lausunnot) painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojen luovutuksessa tietojen vaihtoa perustelevat intressit syrjäyttävät ne perusteet ja intressit, joita salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Tietojen luovuttaminen tulisi valiokunnan käsityksen mukaan sitoa välttämättömyydedellytykseen. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp ja PeVL 59/2010 vp).

Esityksessä ehdotettu viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn kokoaminen VTJ-lakiin selkeyttäisi vallitsevaa oikeustilaa, jossa asiasta on säädetty osin päällekkäin kotikuntalaissa ja VTJ-laissa. Pääsääntöisesti viranomaisten tiedonsaantioikeutta, ilmoitusvelvollisuutta ja tietojen luovuttamista koskevien säännösten sisältö säilyisi ennallaan. VTJ-lakiin lisättäisiin Digi- ja väestötietovirastolle ja Ahvenanmaan valtionvirastolle tarvittaessa tietoja antavina viranomaisina hyvinvointialueet, poliisiviranomaiset, puolustusvoimat sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Kaikilla näillä viranomaisilla voi olla hallussaan tietoja, jotka ovat tarpeellisia ihmisten asuinpaikan ja kotikunnan sekä muiden väestötietojärjestelmään tallettavien tietojen ylläpitoa, oikeellisuuden varmistamista tai muun käsittelyä varten. Siksi ne tulee mainita VTJ-laissa. VJT-lain sääntelyä tarkennettaisiin myös siten, että Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto voisivat saada muilta viranomaisilta 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. Myös tällaiset tiedonsaantitilanteet on sääntelyn tarkkarajaisuuden vuoksi perusteltua mainita erikseen laissa.

## LUONNOS

Digi- ja väestötietovirastolle ja Ahvenanmaan valtionvirastolle säädetty tiedonsaantioikeus koskisi myös salassa pidettäviä tietoja. Julkisuuslain mukaan henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevat tiedot eivät ole lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, ja silloinkin kun henkilö on pyytänyt niiden salassapitoa, laki sallii viranomaisten antavan niitä koskevia tietoja toisille viranomaisille. 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. Kaikissa näissä tilanteissa Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tiedonsaantioikeus olisi rajattu vain tietoihin, jotka ovat tarpeen väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa, tietojen oikeellisuuden varmistamista ja muuta käsittelyä varten sekä tällaisten tietojen selvittämiseksi. Lisäksi tietojen käsittelyssä ja luovuttamisessa olisi noudatettava kaikkia VTJ-laissa ja tiedonhallintolaissa säädettyjä tietosuojaa ja tietoturvallisuutta koskevia vaatimuksia.

### 12.7 Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Nykyisen kotikuntalain esitöiden (HE 67/2004 vp, s. 11, 19 ja 22) mukaan muuttoilmoitusten vastaanottaminen ja niihin liittyvien merkintöjen tekeminen väestötietojärjestelmään on julkinen hallintotehtävä. Toisaalta esitöissä todetaan, että kirjallisten muuttoilmoitusten vastaanottamista ja toimittamista edelleen silloisille maistraateille sekä puhelimitse ilmoitettujen muuttotietojen vastaanottamista ja tallettamista tiedostoon, joka välitetään edelleen sähköisesti maistraateille, voidaan pitää luonteeltaan viranomaista avustavina tehtävinä eikä niihin sisälly yksilön etuun tai oikeuteen kohdistuvaa päätösvaltaa. Näillä perusteilla muuttoilmoitusten vastaanottaminen ja käsittely on katsottu voitavan antaa perustuslain 124 §:n estämättä Postin tai muun sellaisen yhteisön tehtäväksi, jolle Digi- ja väestötietovirasto päättäisi sen sopimuksen perusteella antaa. Postin tai muun yhteisön on kuitenkin hoidettava tehtävää virkavastuulla ja hallinnon yleislakeja noudattaen. Tältä osin uuden kotikuntalain sääntely vastaisi voimassa olevaa lakia.

Edellä mainituilla perusteilla esitykseen sisältyvät lakiehdotukset eivät olisi ongelmallisia perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Lakiehdotukset voidaan siten käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

**LUONNOS****LAKIEHDOTUKSET****1.****Kotikuntalaki**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku  
**Yleiset säännökset**

1 §  
*Lain tarkoitus*

Tässä laissa säädetään Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan sekä ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunnan määräytymisestä.

2 §  
*Suhde muuhun lainsäädäntöön*

Henkilön kotikunta ja asuinpaikka sekä väestökirjanpitokunta merkitään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettuun väestötietojärjestelmään.

Jollei muussa laissa toisin säädetä, tämän lain säännöksiä sovelletaan myös silloin, kun valtion, hyvinvointialueen tai kunnan viranomainen, Kansaneläkelaitos tai saamelaiskäräjät tekee ratkaisuja, joihin henkilön kotikunnalla, asuinpaikalla tai väestökirjanpitokunnalla on vaikutusta.

Mitä 12, 13, 17–21 ja 25 §:ssä säädetään Digi- ja väestötietovirastosta, sovelletaan Ahvenanmaan valtionvirastoon sen toimialueella.

Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston tiedonsaantioikeudesta viranomaisilta ja muilta tahoilta sekä tietojen ilmoittamisvelvollisuudesta säädetään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 3 luvussa.

2 luku  
**Lain soveltaminen Suomen ja ulkomaiden kansalaisiin**

3 §  
*Suomen kansalaisen kotikunta ja väestökirjanpitokunta*

Suomessa asuvan Suomen kansalaisen kotikunta ja asuinpaikka määräytyvät tämän lain mukaan.

Jos Suomen kansalainen ei asu Suomessa tai muuttaa asumaan ulkomaille yhtä vuotta pitemmäksi ajaksi, väestötietojärjestelmään merkitään kotikunnan ja asuinpaikan sijasta väestökirjanpitokunta.

**LUONNOS**

Tällaisen henkilön kotikunta voi kuitenkin olla Suomessa, jos hänellä on elinolosuhteidensa perusteella kiinteämpi yhteys Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa ja hänen asumisensa ulkomailla kestää enintään kolme vuotta.

Ulkomaille asumaan muuttaneen Suomen kansalaisen kotikunta säilyy kuitenkin Suomessa, jos hän on Suomen valtion diplomaattisen tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston tai lähetetyn konsulin viraston palveluksessa. Mitä tässä momentissa säädetään, koskee myös henkilön mukana muutettavaa aviopuolisoa, rekisteröidyn parisuhteen toista osapuolta, hänen kanssaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävää henkilöä sekä hänen tai jonkin edellä mainitun henkilön alle 18-vuotiasta naimatonta lasta.

## 4 §

*Ulkomaan kansalaisen kotikunnan määräytyminen*

Suomessa jatkuvasti ja pääasiallisesti oleskelevan ulkomaan kansalaisen kotikunta ja asuinpaikka määräytyvät tämän lain säännösten mukaisesti, jos:

- 1) hän on muun Pohjoismaan kansalainen;
- 2) hän on muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Liechtensteinin tai Sveitsin kansalainen ja on rekisteröinyt oleskelunsa Suomessa ulkomaalaislain (301/2004) säännösten mukaisesti;
- 3) hänelle on myönnetty ulkomaalaislaissa tarkoitettu perheenjäsenen oleskelukortti;
- 4) hänellä on voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa tai vastaava oleskeluoikeus; taikka
- 5) hänellä on voimassa oleva tilapäinen oleskelulupa, joka yksin tai yhdessä aiempien lupien kanssa oikeuttaa vähintään yhden vuoden oleskeluun, ja hän osoittaa aikovansa jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan.

Edellä 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuina henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon, että:

- 1) hänellä on aiemmin ollut Suomessa kotikunta;
- 2) hänellä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään yhden vuoden kestävästä pääasiallisesta työstä tai tutkinto-opiskelua varten;
- 3) hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa tässä laissa tarkoitettu kotikunta;
- 4) hän on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen;
- 5) asiassa on muita, 1–4 kohdassa mainittuihin seikkoihin rinnastettavia seikkoja.

## 5 §

*Kotikunta muutettaessa Pohjoismaiden tai Suomen ja Viron välillä*

Jos henkilö muuttaa asumaan toisesta Pohjoismaasta Suomeen tai Suomesta toiseen Pohjoismaahan, sovelletaan tämän lain säännösten ohella Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välistä väestön rekisteröintiä koskevaa sopimusta.

Jos henkilö muuttaa asumaan Virosta Suomeen tai Suomesta Viroon, sovelletaan tämän lain säännösten ohella Suomen tasavallan ja Viron tasavallan välistä väestön rekisteröintiä koskevaa sopimusta.

**LUONNOS**

## 6 §

*Edustuston ja kansainvälisen järjestön palveluksessa olevan kotikunnan määräytyminen*

Henkilöllä, joka on vieraan valtion diplomaattisen edustuston tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston, lähetetyn konsulin viraston taikka kansainvälisen järjestön Suomessa sijaitsevan toimipaikan palveluksessa, ei ole kotikuntaa Suomessa, ellei hän ole Suomen kansalainen tai ellei hänellä ole ennestään kotikuntaa Suomessa. Kotikuntaa ei myöskään ole tässä momentissa tarkoitetun henkilön aviopuolisolla, rekisteröidyn parisuhteen toisella osapuolella, hänen kanssaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävällä henkilöllä taikka hänen tai jonkin edellä mainitun henkilön alle 18-vuotiaalla naimattomalla lapsella eikä hänen yksityisessä palveluksessaan olevalla, ellei tämä ole Suomen kansalainen tai ellei tällä ole ennestään kotikuntaa Suomessa.

Kotikunta voi kuitenkin olla Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaisella, joka on kansainvälisen järjestön Suomessa sijaitsevan toimipaikan tai Euroopan unionin Suomessa sijaitsevan toimielimen palveluksessa taikka joka työllistyy vieraan valtion diplomaattiseen edustustoon tai sellaiseen rinnastettavaan muuhun edustustoon tai lähetetyn konsulin virastoon Suomessa. Edellytyksenä henkilön kotikunnalle on, että hän on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa ulkomaalaislain säännösten mukaisesti ja hän ilmoittaa haluavansa kotikunnan Suomessa. Lisäksi kotikunta voi olla tässä momentissa tarkoitetun henkilön ulkomaalaislain 154 §:ssä tarkoitetulla perheenjäsenellä, jos hän on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa tai jos hänelle on myönnetty perheenjäsenen oleskelukortti ulkomaalaislain säännösten mukaisesti.

## 7 §

*Ulkomaan kansalaisen kotikunnan menettäminen*

Ulkomaan kansalaisella ei ole kotikuntaa ja asuinpaikkaa Suomessa, jos hän muuttaa asumaan ulkomaille yhtä vuotta pitemmäksi ajaksi tai jos hän ei täytä edellä 4 tai 6 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä.

## 3 luku

**Kotikunnan, asuinpaikan ja väestökirjanpitokunnan määräytyminen**

## 8 §

*Asuinpaikan määräytyminen*

Henkilön väestötietojärjestelmään merkittävä asuinpaikka on jäljempänä tässä luvussa säädetyin poikkeuksin se rakennus ja siinä oleva huoneisto, jossa hän asuu. Henkilön asuinpaikaksi merkittävässä rakennuksessa on oltava väestötietojärjestelmään merkitty asuinhuoneisto tai asuinhuone. Vastasyntyneen lapsen asuinpaikka on se rakennus ja huoneisto, jossa hänet synnyttäneellä vanhemmalla on asuinpaikka lapsen syntyessä.

Jos henkilöllä on käytössään useampia asuntoja, hänen asuinpaikkansa on se rakennus ja huoneisto, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää asuinpaikkanaan ja johon hänellä on edellä mainittujen seikkojen perusteella kiintein yhteys. Jos henkilön omaa käsitystä asuinpaikastaan ei ole voitu selvittää, hänen asuinpaikkansa on se rakennus ja huoneisto, johon hänellä on kiintein yhteys asumisensa, perhesuhteidensa, toimeentulonsa ja muiden vastaavien seikkojen johdosta.

**LUONNOS**

## 9 §

*Kotikunnan määräytyminen*

Henkilön kotikunta on jäljempänä tässä luvussa säädetyn poikkeuksin se kunta, jossa hänen 8 §:ssä tarkoitettu asuinpaikkansa sijaitsee.

Jos henkilöllä ei ole käytössään lainkaan asuntoa, hänen kotikuntansa on se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on edellä mainittujen seikkojen perusteella kiintein yhteys. Jos henkilön omaa käsitystä kotikunnastaan ei ole voitu selvittää, hänen kotikuntansa on se kunta, johon hänellä on kiintein yhteys asumisensa, perhesuhteidensa, toimeentulonsa ja muiden vastaavien seikkojen johdosta.

## 10 §

*Poikkeukset asuinpaikan ja kotikunnan muuttumisessa*

Henkilön kotikunta ja asuinpaikka eivät muutu, jos hänen asumisensa toisessa paikassa johtuu pääasiassa:

- 1) asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamisesta;
- 2) merillä olosta laivaväkeen kuuluvana;
- 3) rangaistuksen suorittamisesta rangaistuslaitoksessa;
- 4) kansanedustajan tehtävästä, valtioneuvoston jäsenyydestä tai muusta julkisesta luottamustoimesta.

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.

Henkilön kotikunta ja asuinpaikka eivät muutu, jos hänet sijoitetaan perhehoitoon tai laitospalvelujen tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen muun kuin kotikuntansa alueelle. Henkilö voi kuitenkin ilmoittaa uudeksi kotikunnakseen sen kunnan, jonka alueella olevassa perhehoidossa, laitospalvelujen tai asumispalvelujen toimintayksikössä tai asunnossa hän asuu, jos hoidon tai asumisen arvioidaan kestävän tai se on kestänyt yli vuoden. Henkilön kotikunta ja asuinpaikka kuitenkin muuttuvat, jos hän muuttaa toiseen kuntaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 55 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa.

## 11 §

*Väestökirjanpitokunnan määräytyminen*

Ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunta on se kunta, joka viimeksi oli hänen kotikuntansa Suomessa.

Jos Suomen kansalaisella ei ole ollut kotikuntaa Suomessa, hänen väestökirjanpitokuntansa määräytyy synnyttäneen vanhemman, toisen vanhemman tai puolison kotikunnan taikka väestökirjanpitokunnan mukaan mainitussa järjestyksessä. Väestökirjanpitokunta on se kunta, joka hänen saadessaan Suomen kansalaisuuden oli hänen vanhempansa tai puolisonsa kotikunta tai väestökirjanpitokunta. Jos vanhemmilla tai puolisolilla ei ollut tällöin kotikuntaa eikä väestökirjanpitokuntaa Suomessa, väestökirjanpitokunta on Helsinki. Merkintä väestökirjanpitokunnasta tehdään, kun henkilön tiedot merkitään ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään.

## 4 luku

**Muuttoilmoituksen tekeminen ja käsittely**

## 12 §

*Muuttajan ilmoitusvelvollisuus*

Kun henkilö muuttaa kotikuntaa tai asuinpaikkaa, hänen on aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä tehtävä siitä muuttoilmoitus Digi- ja väestötietovirastolle. Muuttoilmoitus on tehtävä myös 3 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa sekä silloin, jos henkilö muuttaa asunnosta eikä hänelle jää vakinaista asuntoa. Jos henkilö käyttää 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua kotikunnan valintaoikeuttaan, hänen tulee ilmoittaa asiasta välittömästi Digi- ja väestötietovirastolle.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus ei koske henkilöä, jolla säilyy kiintein yhteys hänen aikaisempaan asuinpaikkaansa 8 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, eikä 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua tilannetta.

## 13 §

*Muuttoilmoituksen tekeminen toisen henkilön puolesta*

Muuttoilmoituksen voi tehdä muuttavan henkilön puolesta hänen mukana muuttava aviopuolisonsa, rekisteröidyn parisuhteen toinen osapuoli, hänen kanssaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävä henkilö sekä samassa taloudessa asuva, suoraan ylenevässä tai alenevässä polvessa oleva sukulaisensa ja sisaruksensa. Muuttoilmoituksen voi tehdä 18 vuotta täyttäneen henkilön edunvalvoja tai edunvalvontavaltuutettu.

Jos muuttava henkilö ei sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi kykene tekemään muuttoilmoitusta eikä hänellä ole edunvalvojaa tai edunvalvontavaltuutettua, muuttoilmoituksen voi tehdä hänen Digi- ja väestötietoviraston hyväksymä lähiomaisensa tai muu hänestä pääasiallisesti huolehtiva henkilö. Jos henkilö tässä momentissa tarkoitettussa tapauksessa oleskelee laitos- tai avohuollon toimintayksikössä, muuttoilmoituksen voi lisäksi tehdä mainittu toimintayksikkö.

## 14 §

*Muuttoilmoituksen tekeminen ja sisältö*

Muuttoilmoituksen voi tehdä Digi- ja väestötietoviraston sähköisessä palvelussa tai toimittamalla virastolle täytetyn muuttoilmoituslomakkeen. Ilmoitus voidaan hyväksyä vain, jos oikeus ilmoituksen tekemiseen voidaan varmistaa ja ilmoitusta voidaan pitää luotettavana. Digi- ja väestötietovirasto määrittelee tässä pykälässä tarkoitettujen ilmoitusten toteutustavat ja kaavat.

Muuttoilmoituksesta tulee käydä ilmi muuttavan henkilön nimi, henkilötunnus, muuttopäivä, tiedot asunnosta, johon hän muuttaa, sekä muut kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekemistä varten tarpeelliset tiedot sekä tieto huoneiston hallintaperusteesta. Jos henkilö muuttaa asumaan ulkomaille, muuttoilmoituksesta tulee käydä ilmi maasta muuttavan henkilön nimi, henkilötunnus, muuttopäivä, osoite ulkomailta, maastamuuton tarkoitus, ulkomailta oleskelun kesto sekä muut kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekemistä varten tarpeelliset tiedot. Muuttoilmoituksen yhteydessä voidaan ilmoittaa myös muita väestötietojärjestelmään merkittäviä tietoja. Tiedot samalla kertaa muuttavista 13 §:n 1 momentissa tarkoitetuista henkilöistä voidaan antaa yhteisellä ilmoituksella.



**LUONNOS**

Edellä 12 ja 13 §:ssä tarkoitettu henkilö on lisäksi velvollinen antamaan Digi- ja väestötietovirastolle muuttavan henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä varten tarvittavia lisätietoja.

## 15 §

*Ilmoituksen vastaanottaminen muualla kuin Digi- ja väestötietovirastossa*

Muuttoilmoitus voidaan jättää myös muulle viranomaiselle tai yhteisölle kuin Digi- ja väestötietovirastolle, jos siitä on sovittu viranomaisen tai yhteisön kanssa. Digi- ja väestötietovirasto voi tehdä sopimuksen muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa muuttoilmoitusten vastaanottamisesta ja toimittamisesta Digi- ja väestötietovirastolle.

Ilmoitusten vastaanottamisen siirtäminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että ilmoituksia vastaanottavalla yhteisöllä on riittävät voimavarat ja ilmoituksia vastaanottavilla henkilöillä riittävä asiantuntemus ja pätevyys tehtävän hoitamiseen.

Muuttoilmoitusten vastaanottamista koskevassa sopimuksessa on sovittava ainakin:

- 1) ilmoitusten vastaanottamiseen liittyvien tehtävien laajuudesta;
- 2) henkilötietojen suojaamisesta ja tietoturvasta;
- 3) henkilöstön perehdyttämisestä ja kouluttamisesta;
- 4) kustannusten jaosta;
- 5) sopimuksen voimassaolosta ja päättymisestä.

Muuttoilmoituksia vastaanottava henkilö toimii tässä tehtävässään virkavastuulla.

## 16 §

*Muuttoilmoituksen vastaanottamiseen liittyvät tehtävät*

Ilmoituksen vastaanottajan on tarkastettava, että ilmoitus sisältää 14 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetut tiedot. Jos ilmoituksen vastaanottaja on muu kuin Digi- ja väestötietovirasto, sen on toimitettava ilmoituksen sisältämät tiedot viivytyksettä Digi- ja väestötietovirastolle.

Ilmoitus, jonka on ottanut vastaan muu viranomainen tai yhteisö kuin Digi- ja väestötieto-virasto, katsotaan tehdyksi 12 §:ssä säädettyssä määräajassa, jos se on otettu vastaan määräajan kuluessa.

## 17 §

*Kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskevan merkinnän tekeminen*

Kun 14 §:ssä tarkoitettu ilmoitus on tullut Digi- ja väestötietovirastolle, sen on ilman aiheutonta viivytystä ilmoituksen vastaanottamisesta tehtävä väestötietojärjestelmään ilmoituksen mukainen merkintä kotikunnasta ja asuinpaikasta, 10 §:n 2 momentissa tarkoitetusta määräaikaisesta asuinpaikasta tai väestökirjanpitokunnasta. Merkintä voidaan tehdä suoraan ilmoituksen perusteella, jos ilmoitus koskee muuttoa Suomen alueella, merkinnän tekeminen ei edellytä lisäselvityksiä ja tietojen virheetön rekisteröityminen voidaan varmistaa teknisillä tarkastuksilla.

Jos Digi- ja väestötietovirasto on saanut muulta kuin 12 tai 13 §:ssä tarkoitetulta taholta tiedon kotikunnan tai asuinpaikan muuttumisesta, henkilön vakinaisesta muutosta ulkomaille tai siitä, ettei henkilö enää täytä 4 §:ssä säädettyjä edellytyksiä, se voi tehdä tämän tiedon mukaisen merkinnän

## LUONNOS

väestötietojärjestelmään. Edellytyksenä merkinnän tekemiselle on, että viraston saamaa tietoa voidaan pitää luotettavana ja sen perustana mahdollisesti oleva toisen viranomaisen päätös on lainvoimainen.

Jos Digi- ja väestötietovirastolla on syytä epäillä 1 tai 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ilmoitettuja tietoja virheellisiksi taikka jos ilmoitus on puutteellinen tai muuten sellainen, ettei sen perusteella voi tehdä luotettavaa merkintää, Digi- ja väestötietoviraston on tarvittaessa pyydettävä lisäselvitystä ilman aiheetonta viivytystä ilmoituksen saapumisesta.

### 18 §

#### *Kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekeminen eräissä tapauksissa*

Henkilölle merkitään väestötietojärjestelmään 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.

Jos Digi- ja väestötietovirasto ei voi saada tietoa henkilön asuinpaikasta tai hänen oleskelustaan Suomessa, henkilö voidaan merkitä väestötietojärjestelmässä tietymättömissä olevaksi. Jos henkilön asuinpaikasta tai hänen oleskelustaan Suomessa ei ole saatu tietymättömissä olevaksi merkitsemisen jälkeen viimeksi kuluneen kahden kalenterivuoden aikana tietoa, henkilö voidaan merkitä väestötietojärjestelmään vailla kotikuntaa olevaksi. Digi- ja väestötietoviraston on ennen vailla kotikuntaa olevaksi merkitsemistä selvitettävä henkilön elossa oloa ja asumista koskevia tietoja muilta viranomaisilta, joilla voidaan arvioida olevan niitä koskevia ajantasaisia tietoja.

### 19 §

#### *Muuttopäivä*

Muuttopäiväksi katsotaan ilmoitettu päivä, jos ilmoitus on tehty kuukauden kuluessa muutosta. Jos ilmoitus saapuu tämän jälkeen, muuttopäiväksi katsotaan ilmoituksen saapumispäivä. Jos Digi- ja väestötietovirasto tekee väestötietojärjestelmään merkinnän muutosta muulta kuin 12 tai 13 §:ssä tarkoiteltulta taholta saamiensa tietojen perusteella, muuttopäiväksi katsotaan päivä, jolloin virasto sai muutosta tiedon.

Jos henkilö käyttää 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua kotikunnan valintaoikeuttaan ja tekee tähän liittyen 12 §:n 1 momentissa tarkoitettun ilmoituksen valintaoikeuden käyttämisestä, muuttopäiväksi katsotaan ilmoituksen saapumispäivä.

### 20 §

#### *Kotikuntamerkintää koskeva hallintopäätös*

Digi- ja väestötietoviraston on tehtävä hallintopäätös henkilön kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevasta väestötietojärjestelmän merkinnästä, jos:

- 1) merkintä poikkeaa asianomaisen henkilön ilmoittamasta;
- 2) merkintää ei ole 17 §:n 3 momentissa tarkoitettun lisäselvityspyynnön jälkeenkään voitu tehdä henkilön pyynnön mukaisesti; taikka
- 3) merkintä on tehty muulta kuin muuttajalta tai 13 §:n 1 momentissa tarkoiteltulta taholta saatujen tietojen perusteella.

**LUONNOS**

Digi- ja väestötietoviraston on ilmoitettava asianomaiselle ratkaisustaan ja mahdollisuudesta hakea siihen oikaisua.

## 21 §

*Huoltajan kuuleminen*

Jos muuttoilmoituksen on tehnyt alle 15-vuotias lapsi, Digi- ja väestötietoviraston on varattava lapsen huoltajille tilaisuus antaa määräajassa selvitys ilmoituksen johdosta. Jos ilmoituksen on tehnyt 15–17-vuotias henkilö, Digi- ja väestötietoviraston on tarvittaessa varattava hänen huoltajilleen tilaisuus antaa määräajassa selvitys ilmoituksen johdosta. Jos ilmoituksen on tehnyt alle 18-vuotiaan henkilön puolesta hänen mukanaan muuttava 13 §:n 1 momentissa tarkoitettu perheenjäsenensä, Digi- ja väestötietoviraston on erityisestä syystä varattava hänen huoltajilleen tilaisuus antaa määräajassa selvitys ilmoituksen johdosta.

## 5 luku

**Erinäiset säännökset**

## 22 §

*Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku*

Edellä 20 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Jos hallinto-oikeus on kumonnut tai muuttanut Digi- ja väestötietoviraston päätöksen, virasto saa hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

## 23 §

*Kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevan virheen korjaaminen*

Väestötietojärjestelmään tämän lain nojalla tehdyn rekisterimerkinnän korjaamiseen sovelletaan väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain säännöksiä virheen korjaamisesta.

Virheen korjaamista koskevan päätöksen oikaisuvaatimukseen ja muutoksenhakuun sovelletaan väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain säännöksiä oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta.

## 6 luku

**Voimaantulo**

## 24 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan kotikuntalaki (201/1994), jäljempänä *vanha kotikuntalaki*.

25 §  
*Siirtymäsäännökset*

Tämän lain voimaan tullessa Digi- ja väestötietovirastossa tai tuomioistuimessa vireillä olleeseen muuttoa tai maastamuuttoa taikka muuta henkilön kotikunnan, asuinpaikan tai väestökirjanpitokunnan määräytymistä koskevaan asiaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleista säännöksiä.

Vanhassa kotikuntalaissa tarkoitetut tilapäistä asuinpaikkaa koskevat väestötietojärjestelmän merkinnät muutetaan päättyneiksi viimeistään 31.8.2025. Jos päättyneeksi muutettava merkintä on ollut voimassa yli vuoden, Digi- ja väestötietoviraston on ilmoitettava muutoksesta asianomaiselle ja tarvittaessa ennen muutoksen tekemistä varattava hänelle tilaisuus antaa määräajassa selvitys asumisestaan.

26 §  
*Aiemmat viittaussäännökset*

Muulla laissa tai asetuksessa olevalla viittauksella vanhaan kotikuntalakiin sekä siinä tarkoitettuun kotikuntaan, siellä olevaan asuinpaikkaan tai väestökirjanpitokuntaan tarkoitetaan tämän lain voimaan tultua viittausta tähän lakiin sekä tässä laissa tarkoitettuun kotikuntaan, asuinpaikkaan tai väestökirjanpitokuntaan.

2.

**Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 9 §:n 1 momentin johdantokappale ja 2 kohta, 13 §:n 1 momentin 3 kohta, 23 §:n 1 momentti, 24 §:n 1 momentin 5 kohta ja 3 momentti sekä 31 §:n 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 9 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 55/2019 sekä 23 §:n 1 momentin suomenkielinen sanamuoto laissa 670/2016 ja ruotsinkielinen sanamuoto laissa 670/2016 ja osaksi laissa 55/2019, seuraavasti:

9 §  
*Ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytykset*

Ulkomaan kansalaista koskevat tiedot talletetaan väestötietojärjestelmään, jos hänellä on Suomessa kotikuntalain ( / ) mukaan määräytynyt kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Muuta ulkomaan kansalaista koskevat tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään, jos:

---

2) hän oleskelee Suomessa tilapäisesti ja tallettaminen on tarpeen työskentelyyn, opiskeluun tai muuhun vastaavaan olosuhteeseen liittyvien velvollisuuksien tai oikeuksien toteuttamisen vuoksi;

---

**LUONNOS**

## 13 §

*Henkilöstä järjestelmään talletettavat tiedot*

Väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevasta henkilöstä seuraavat tiedot:

---

3) kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, määräaikainen asuinpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöistä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan;

---

## 23 §

*Tiedonsaantioikeus viranomaisilta*

Rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muilta viranomaisilta 13–17 §:ssä tarkoitettuja tarpeellisia ja näiden viranomaisten toimialaa koskevia tietoja väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa, tietojen oikeellisuuden varmistamista ja muuta käsittelyä varten. Tiedonsaantioikeus koskee myös tietoja, jotka ovat tarpeen väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen selvittämiseksi. Tässä pykälässä tarkoitettuja muita viranomaisia ovat:

- 1) tuomioistuimet ja Rikosseuraamuslaitos;
- 2) uskonnolliset yhdyskunnat;
- 3) terveydenhuollon toimintayksiköt ja ammattihenkilöt;
- 4) sosiaalihuollon toimintayksiköt ja ammattihenkilöt;
- 5) kunnan viranomaiset;
- 6) hyvinvointialueet;
- 7) Maanmittauslaitos;
- 8) ulkomaalaishallinnon viranomaiset;
- 9) Verohallinto;
- 10) poliisiviranomaiset;
- 11) puolustusvoimat;
- 12) Terveyden ja hyvinvoinnin laitos;
- 13) Kansaneläkelaitos;
- 14) ulkoasiainministeriö ja sen toimintayksikkö.

---

## 24 §

*Muu tiedonsaantioikeus*

Rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa ja muuta käsittelyä varten seuraavasti:

---

5) 15 §:ssä tarkoitetun rakennuksen tai 16 §:ssä tarkoitetun asuinhuoneiston omistajalta ja haltijalta taikka tämän edustajalta pyynnöstä tietoja rakennuksesta tai asuinhuoneistosta sekä niissä asuvista tai asuneista;

---

Kotikunnan, siellä olevan asuinpaikan ja määräaikaisen asuinpaikan muuttumisen johdosta annettavasta ilmoituksesta säädetään kotikuntalaissa.

**LUONNOS**

## 31 §

*Tietojen luovuttaminen rahoitus- ja vakuutus toimintaan sekä muuhun vastaavaan toimintaan*

---

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun toimintaan väestötietojärjestelmästä luovutettuja kiinteistö-, rakennus- ja huoneistotietoja ei saa käyttää kotikunnan tai siellä olevan asuinpaikan taikka määräaikaisen asuinpaikan yksilöintimerkintöjä lukuun ottamatta henkilöä koskevassa oikeudellisessa päätöksenteossa, jollei henkilölle anneta päätöksenteon yhteydessä selvitystä tietojen sisällöstä ja käytöstä.

**3.****Laki verotusmenettelystä annetun lain 5 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 5 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 1 momentti laissa 671/2016, seuraavasti:

## 5 §

*Kotikunta*

Verovelvollisen luonnollisen henkilön kotikuntana pidetään kuntaa, jossa hänellä on verovuotta edeltäneen vuoden lopussa katsottava olleen kotikuntalaisa ( / ) tarkoitettu asuinpaikka (vuodenvaihteen kotikunta). Jos henkilö on kotikuntalainen 18 §:ssä tarkoitettulla tavalla merkitty väestötietojärjestelmässä vailla kotikuntaa olevaksi tai henkilön kotikuntaa koskeva merkintä on poistettu mutta häntä pidetään tuloverolain (1535/1992) 11 §:n mukaan Suomessa asuvana, henkilön kotikuntana pidetään sitä kuntaa, joka viimeksi on ollut hänen kotikuntansa.

Vuodenvaihteen kotikuntaan rinnastetaan Suomeen muuttaneen henkilön kotikuntalaisa tarkoitettu kotikunta tai kunta, johon hän Suomeen muutettuaan on ensiksi asettunut. Ulkomaille muuttaneen henkilön kotikunnan ei verotusta toimitettaessa katsota muuttuvan sinä aikana, jolloin häntä tuloverolain 11 §:n mukaan pidetään Suomessa asuvana.

---

**4.****Laki perusopetuslain 4 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* perusopetuslain (628/1998) 4 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1216/2020, seuraavasti:

**LUONNOS**

## 4 §

*Velvollisuus järjestää perusopetusta ja esiopetusta*

Sen estämättä mitä kotikuntalain ( / ) 8 §:ssä säädetään, kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville 26 §:n 1 momentissa tarkoitettuille oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Lisäksi kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta oppivelvollisuuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka tämän lain 27 §:n nojalla aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin. Kunnan velvollisuus järjestää perusopetusta lakkaa oppilaan päättyessä perusopetuksen suorittamisen siten kuin 26 §:n 1 momentissa säädetään. Kunta voi järjestää tässä laissa tarkoitettut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne 7 tai 8 §:ssä tarkoitettulta perusopetuksen järjestäjältä. Kunta voi hankkia esiopetuspalvelut myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti.

---

**Muut liitelait**

Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Laki henkilökorttilain 14 §:n muuttamisesta

Laki kansalaisuuslain 34 §:n muuttamisesta

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 4 ja 31 §:n muuttamisesta

Laki pelastuslain 89 §:n muuttamisesta

Laki rahankeräyslain 5 §:n muuttamisesta

Laki sosiaalihuoltolain 12 ja 57 §:n muuttamisesta

Laki terveydenhuoltolain 16 §:n muuttamisesta