



27.5.2020

Kunta- ja aluehallinto-osasto

## Selvitys kotikuntalain muutostarpeista – hanketyöryhmän loppuraportti

<b>1 Johdanto</b>	<b>2</b>
<b>2 Tiivistelmä työryhmän ehdotuksista</b>	<b>3</b>
<b>3 Oikeus kotikuntalain mukaiseen kotikuntaan</b>	<b>4</b>
3.1 Yleisesti kotikuntaa koskevasta sääntelystä	4
3.2 Suomeen ulkomailta muuttaneen oikeus kotikuntaan	5
<b>4 Kotikuntamerkin­nän tekeminen väestötietojärjestelmään</b>	<b>7</b>
4.1 Muuttajan ilmoitusvelvollisuus	7
4.2 Kotikunnan ja asuinpaikan merkitseminen väestötietojärjestelmään	8
4.3 Kotikuntamerkintä muutettaessa ulkomailta Suomeen tai Suomesta ulkomaille	9
<b>5 Kotikuntamerkin­nän merkitys ja käyttö eri hallinnonaloilla</b>	<b>10</b>
5.1 Kotikuntamerkin­nän yksilöön kohdistuvat oikeusvaikutukset yleisesti	10
5.2 Kotikuntamerkin­nän merkitys eri hallinnonaloilla	10
5.2.1 Kunnalliset sosiaali- ja terveystalvet	10
5.2.2 Kelan etuudet	11
5.2.3 Henkilöverotus	11
5.2.4 Koulutus ja opetus	12
5.2.5 Muut hallinnonalat	13
5.3 Tiedonsiirto viranomaisten välillä	13
5.4 Kansainvälisten järjestöjen työntekijöiden oikeudesta saada kotikunta	16
<b>6 Työryhmän ehdotukset kotikuntalain muuttamiseksi</b>	<b>17</b>
6.1 Kotikuntamerkin­nän poistaminen väestötietojärjestelmästä	17
6.2 Kotikuntamerkin­nän poistamisen vaikutus verolainsäädäntöön	19
6.3 Viranomaisten välisen tiedonsiirron tehostaminen	19
6.4 Iso-Britannian EU-erosopimukseen perustuva oleskeluoikeus	20
6.5 Kansainvälisten järjestöjen työntekijöitä koskevasta poikkeuksesta säätäminen	20
6.6 Kotikuntalain kokonaisuudistus	21
<b>7 Lähteet</b>	<b>22</b>
<b>8 Liitteet</b>	<b>23</b>

## 1 Johdanto

Tässä selvityksessä tarkastellaan kotikuntalain (201/1994) muutostarpeita ja pyritään ratkaisemaan sen soveltamiseen liittyvät ongelmat erityisesti tilanteissa, joissa kerran kotikunnan Suomessa saanut henkilö ei enää täytä lain 4 §:ssä kotikunnan saamiselle asetettuja edellytyksiä.

Kotikuntalain 4 §:n mukaan Suomeen ulkomailta muuttaneen henkilön kotikunta Suomessa määräytyy kotikuntalain mukaan, jos hän on Suomen kansalainen, hänellä on voimassa oleva oleskelulupa tai hän on EU:n jäsenmaan, Islannin, Norjan, Sveitsin tai Liechtensteinin kansalainen, joka on sitä edellytettäessä rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa. Henkilön kotikunta määräytyy kotikuntalain mukaan myös silloin, jos hänen perheenjäsenellään on kotikunta Suomessa. Kotikuntalaissa ei kuitenkaan ole nimenomaisia säännöksiä siitä, kuinka tulisi menetellä tilanteessa, jossa henkilö ei enää täytä näitä 4 §:ssä kotikunnan saamiselle asetettuja edellytyksiä. Kysymys on noussut esiin maahan muuttaneiden ulkomaalaisten kohdalla silloin, kun heidän oleskelulupaansa Suomessa ei ole jatkettu. Lisäksi eri viranomaisten mahdollisuudet selvittää, täyttääkö henkilö 4 §:n mukaiset edellytykset myös tosiasiaassa, on osoittautunut käytännössä haastavaksi.

Asia on noussut esiin myös Iso-Britannian EU-eroon liittyvien valmisteluiden yhteydessä. Tällöin on tullut pohdittavaksi, onko Britannian kansalaisilla edelleen oikeus kotikuntalain mukaiseen kotikuntaan Suomessa, jos he menettävät EU-kansalaisuutensa Britannian EU-eron seurauksena.

Vaikka kotikuntalain tarkoituksena pidettäisiin lähtökohtaisesti sitä, ettei lakia sovelleta henkilöihin, jotka eivät enää täytä mitään lain 4 §:n mukaisista edellytyksistä, on säännöksen soveltaminen muodostunut käytännössä haastavaksi. Henkilön kotikunnan väestötietojärjestelmään merkitsevä Digi- ja väestötietovirasto on katsonut, ettei sillä ole asiaa koskevan nimenomaisen säännöksen puuttuessa lähtökohtaisesti mahdollisuutta poistaa väestötietojärjestelmässä olevaa merkintää kotikunnasta tällaisissa tapauksissa. Käytännön soveltamisongelma konkretisoituu usein tilanteessa, jossa Suomeen ulkomailta muuttaneen henkilön oleskeluoikeus on Suomessa päättynyt, mutta tätä koskeva tieto ei tule henkilöltä itseltään Digi- ja väestötietovirastolle. Tällöin henkilön kotikuntaa koskeva väestötietojärjestelmän merkintä jää muuttamatta. Henkilön laiminlyödessä ilmoitusvelvollisuutensa Digi- ja väestötietovirastolla tai muulla lakia soveltavalla viranomaisella ei useinkaan ole käytännössä mahdollisuutta saada tietoa henkilön oleskelussa tai asumisessa tapahtuneista muutoksista eikä siten myöskään lain 4 §:ssä säädettyjen edellytysten lakkaamisesta.

Edellä todettu johtaa tilanteeseen, jossa henkilöllä on väestötietojärjestelmään merkitty kotikunta, vaikka hänen kohdallaan kotikunnan saamiselle laissa säädetyt edellytykset eivät enää täyty. Väestötietojärjestelmän kotikuntamerkintä ei ole muita viranomaisia sitova, vaan jokaisen viranomaisen on mahdollista ratkaista henkilön kotikunta itsenäisesti kotikuntalakia soveltaen. Käytännössä lain yksittäistapauksellinen soveltaminen on kuitenkin monesti haastavaa ja aikaavievää, joten viranomaiset luottavat omassa ratkaisutoiminnassaan usein vain väestötietojärjestelmään tehtyyn merkintään.

Virheelliset kotikuntamerkinnot ovat omiaan aiheuttamaan väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta koskevia laatuongelmia, jotka heijastuvat myös järjestelmän tietoja käyttävien muiden viranomaisten toimintaan. Tästä syystä voimassa olevaa sääntelyä kotikunnan saamisesta ja sitä koskevan tiedon merkitsemisestä väestötietojärjestelmään on ollut tarpeen arvioida. Asiantilan selkeyttämiseksi on ollut tarve selvittää erityisesti sellaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja, joilla kotikuntamerkintöjä voitaisiin aiempaa selvemmin edellytyksin viranomaisaloitteisesti muuttaa tai poistaa toisilta viranomaisilta saatujen tietojen perusteella niiden henkilöiden osalta, jotka eivät enää täytä kotikuntalain 4 §:ssä säädettyjä kotikunnan saamisen edellytyksiä.

Tämä kotikuntalain muutostarpeita koskeva selvitys on laadittu valtiovarainministeriön asettamassa hanketyöryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina valtiovarainministeriö (kunta- ja aluehallinto-osasto sekä julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniinen osasto), sisäministeriö (maahanmuutto-osasto), sosiaali- ja terveysministeriö (sosiaaliturva- ja vakuutusosasto), Digi- ja väestötietovirasto, Kela, Maahanmuuttovirasto ja Suomen Kuntaliitto. Työryhmän toimikausi on ollut 24.1.–31.5.2020. Työryhmä on selvitystä tehdessään kuullut eri viranomaisista kotikuntamerkinnot ja sen poistamisen vaiku-

tuksista eri hallinnonaloilla. Ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön vero-osaston edustajat ovat olleet kertomassa omien hallinnonalojensa tilanteesta työryhmän kokouksissa. Lisäksi oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö ovat antaneet työryhmälle kirjallisia kommentteja kotikuntalain soveltamisesta omilla hallinnonaloillaan. Työryhmän asettamiskirje on liitteenä. Työryhmän ehdotukset on kuvattu lyhyesti luvussa 2 ja laajemmin luvussa 6.

## 2 Tiivistelmä työryhmän ehdotuksista

- Kotikuntalain sääntelyä tulisi tarkentaa siten, että laista kävisi selvästi ilmi menettely, jonka nojalla maahan tulleelle henkilölle väestötietojärjestelmään tehty kotikuntamerkintä voidaan poistaa tilanteessa, jossa henkilö ei enää täytä lain 4 §:n mukaisia kotikunnan saamisen edellytyksiä. Tällainen muutos parantaisi väestötietojärjestelmän tietojen paikkansapitävyyttä ja palvelisi siten myös järjestelmän tietoja hyödyntäviä valtion ja kuntien viranomaisia. Kotikuntalaista olisi myös käytävä selvästi ilmi tällaiseen kotikuntamerkinnän poistamismenettelyyn liittyvät asianomaisen henkilön kuuleminen ja oikeus hakea muutosta viranomaisen tekemään päätökseen. Tällä tavoin varmistettaisiin henkilön oikeusturvan toteutuminen.
- Edellä kuvatun kotikuntalain muutoksen johdosta verotusmenettelystä annetun lakiin (1558/1995) olisi syytä lisätä maininta, että sellaisten henkilöiden osalta, joiden kotikuntaa koskeva merkintä poistetaan väestötietojärjestelmästä, henkilön kotikuntana pidetään verotuksessa sitä kuntaa, joka on viimeksi ollut hänen kotikuntansa.
- Maahanmuuttoviraston asiankäsittelyjärjestelmää tulisi kehittää mahdollisimman pian siten, että järjestelmään siirtyisi automaattisesti tieto henkilöiden oleskeluoikeutta ja sen päättymistä koskevien päätösten lainvoimaisuudesta. Tämä järjestelmämuutos edistäisi merkittäväällä tavalla sitä, että Digi- ja väestötietovirasto voisi poistaa kotikuntamerkinnän henkilöiltä, jotka eivät ole enää oikeutettuja kotikuntaan Suomessa ja väestötietojärjestelmän tiedot olisivat näiltä osin ajantasaiset. Oleskelulupapäätösten lainvoimaisuustietojen automaattinen saaminen järjestelmästä palvelisi myös näitä tietoja hyödyntävän Kelan toimintaa.
- Viranomaisten välisen tietojenvaihdon parantamiseksi tulisi myös arvioida, olisiko kotikuntalain säännöstä valtion ja kuntien viranomaisten velvollisuudesta antaa Digi- ja väestötietovirastolle henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevia tietoja syytä laajentaa viranomaisten oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen. Tässä yhteydessä olisi kuitenkin tarkasti arvioitava viranomaisten välisen tietojen luovuttamisen suhde salassa pidettäviin tietoihin.
- Kotikuntalain säännökseen niistä perusteista, joilla henkilö voi saada kotikunnan Suomessa, tulisi selkeyden vuoksi lisätä maininta Iso-Britannian EU-eroa koskevan sopimuksen myötä saatavasta oleskeluoikeudesta. Samalla lakiin olisi perusteltua lisätä ne erillislait, jotka on säädetty ulkomaalaislain voimaantulon jälkeen ja joiden perusteella kolmansien maiden kansalaisille myönnetään oleskelulupia. Toinen vaihtoehto selkeyttää kotikuntalain säännöstä tältä osin olisi lisätä lakiin vastaava säännös kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeuden perusteista kuin väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa.
- Kotikuntalakiin tulisi tehdä kokonaisuudistus eli korvata nykyinen laki uudella lailla. Uudistuksen yhteydessä tulisi ottaa huomioon nykyisen lain säätämisen jälkeen tapahtunut muun lain-säädännön kehitys, viranomaisten soveltamiskäytäntö ja tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Hankkeelle tulisi asettaa työryhmä, jossa olisivat edustettuina kotikuntalain soveltamisen kannalta keskeisten ministeriöiden, virastojen ja muiden tahojen edustajat. Kokonaisuudistuksen tekemiselle tulisi varata uudistuksen laajuus huomioon ottaen riittävän pitkä aika, mutta uudistus tulisi toteuttaa mahdollisuuksien mukaan vielä kuluvan hallituskauden aikana.

### 3 Oikeus kotikuntalain mukaiseen kotikuntaan

#### 3.1 Yleisesti kotikuntaa koskevasta sääntelystä

Henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymisestä säädetään kotikuntalaissa. Kotikuntalaki on yleislain luonteinen laki, jota sovelletaan ensisijaisesti väestökirjanpidossa. Lain sääntely on sillä tavoin kattavaa, että sen perusteella henkilön kotikunta ja asuinpaikka ovat määritettävissä kaikissa niihin kohdistuvissa muutostilanteissa. Kotikuntalaki on yleislakina myös erityislainsäädäntöä täydentävä laki, jota noudatetaan sen 1 §:n mukaan muussa viranomaistoiminnassa silloin, kun henkilön kotikunnalla ja siellä olevalla asuinpaikalla on vaikutusta viranomaisen ratkaisuun, ellei asiasta ole toisin säädetty.<sup>1</sup> Kotikuntalaissa ei kuitenkaan itsessään säädetä henkilöiden oikeudesta esimerkiksi julkisiin palveluihin, vaan niiden saamisen edellytykset määräytyvät erityislainsäädännön mukaisesti.<sup>2</sup>

Kotikunnan määräytymisestä säädetään kotikuntalain 2 §:ssä. Pykälän 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän asuu. Säännöksessä asumisella tarkoitetaan henkilön tosiasiallista asumista tietyssä Suomen kunnassa. Säännöksen voidaan katsoa ilmentävän henkilön kotikunnan yhteyttä perustuslain (721/1999) liikkumisvapautta koskevaan 9 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus valita oma asuinpaikkansa.<sup>3</sup>

Kotikuntaa koskevat lain 2 §:n säännökset liittyvät ensisijaisesti Suomessa tapahtuviin muuttoihin kunnasta toiseen sekä kunnan sisäisiin muuttoihin. Lisäksi ne tulevat sovellettaviksi lain 4 §:n ohella henkilöiden muuttaessa asumaan ulkomailta Suomeen. Mainitun 4 §:n mukaisia edellytyksiä tarkastellaan jäljempänä luvussa 3.2. Lisäksi lain 3 §:ssä on säädetty erikseen niistä harvoista poikkeuksista, joissa henkilön kotikunnan ei katsota pääsäännön mukaisesti muuttuvan, vaikka henkilö asuisi muussa kuin kotikunnassaan.<sup>4</sup> Kyse voi olla esimerkiksi asumisesta laitoksessa taikka lyhytaikaisesta työskentelystä tai opiskelusta toisen kunnan alueella.

Kotikuntalain mukaan määräytyvästä kotikunnasta ja siellä olevasta asuinpaikasta<sup>5</sup> tehdään merkintä väestötietojärjestelmään. Merkintä perustuu kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa muuttavan henkilön ilmoitukseen, joka tehdään Digi- ja väestötietovirastolle lain 7 §:n (muut. 1170/2019) mukaisesti. Ilmoituksen saatuaan Digi- ja väestötietoviraston tulee lain 9 §:n (muut. 1170/2019) 1 momentin mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä tehdä henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskeva merkintä väestötietojärjestelmään. Pykälän 2 momentissa säädettyin ehdoin merkintä on mahdollista tehdä muulta kuin henkilöltä itseltään saadun tiedon perusteella.

Kotikuntamerkintä on luonteeltaan toteava hallintotoimi, joka toteutuu rekisterimerkinnän tekemisellä. Näin ollen kyse ei ole varsinaisesta hallintopäätöksestä, johon henkilöllä olisi mahdollista hakea muutosta.<sup>6</sup> Edellä todettu koskee kuitenkin lähtökohtaisesti vain sellaisia tilanteita, joissa väestötietojärjestelmään voidaan tehdä kotikuntamerkintä henkilön muuttoilmoituksen tietojen mukaisesti. Sen sijaan tilanteissa, joissa merkintää ei voida tehdä ilmoittajan pyytämällä tavalla, eli päätös on asianosaisen kannalta kielteinen, tai jos merkintä tehdään muulta kuin muuttajalta itseltään saadun tiedon perusteella, on asiasta tehtävä Digi- ja väestötietovirastossa kirjallinen päätös kotikuntalain 11 §:n (muut. 1170/2019) mukaisesti. Tällöin kyse on muutoksenhakukelpoisesta päätöksestä, johon on mahdollista hakea oikaisua kotikuntalain 16 §:n (muut. 669/2016) mukaan.<sup>7</sup> Oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetuista tahoista ja oikaisuvaatimuksen sisällöstä säädetään tarkemmin hallintolaisissa (434/2003). Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen voi hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta kotikuntalain 17 §:n (muut. 1170/2019) mukaisesti.

<sup>1</sup> HE 104/1993 vp, s. 18 ja 23.

<sup>2</sup> HE 206/2006 vp, s. 1.

<sup>3</sup> HE 101/2010 vp, s. 9.

<sup>4</sup> HE 104/1993 vp, s. 24–25.

<sup>5</sup> Kotikuntalaissa *asuinpaikalla* tarkoitetaan sitä kiinteistöä, sillä sijaitsevaa rakennusta ja siinä olevaa huoneistoa, jossa henkilö asuu sekä näitä tarkoittavaa osoitetta. HE 104/1993 vp, s. 23.

<sup>6</sup> HE 104/1993 vp, s. 28.

<sup>7</sup> HE 78/2016 vp, s. 10.

Väestötietojärjestelmään kotikuntalain nojalla tallennetuissa tiedoissa havaittujen virheiden korjaamisesta säädetään erikseen lain 18 ja 19 §:ssä (muut. 1170/2019). Kyseisten säännösten mukaan virheiden korjaamiseen sekä virheen korjaamista koskevan päätöksen oikaisuvaatimukseen ja muutoksenhaakuun tulee sovellettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009, jälj. VTVPL) säännökset virheen korjaamisesta sekä oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta.

Kuten aiemmin on todettu, kotikuntalakea sovelletaan Digi- ja väestötietoviraston lisäksi laajalti myös muualla julkishallinnossa. Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmään tallentamalla kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevilla merkinnöillä ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta muiden hallinnonalojen viranomaistoimintaan. Näin ollen, vaikka esimerkiksi kotikuntaa koskeva merkintä olisi väestötietojärjestelmässä virheellinen, kotikunnan perusteella määräytyvät yksilön oikeudet ja velvollisuudet ratkaistaan edelleen asianomaisessa hallintomenettelyssä. Toinen asia on kuitenkin se, että käytännössä väestötietojärjestelmään tehdyillä kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevilla merkinnöillä on muiden viranomaisten ratkaisutoiminnassa huomattava tosiasiallinen merkitys. Näin on esimerkiksi arvioitaessa verotuksen toimittamista sekä asumiseen perustuvia oikeuksia.<sup>8</sup> Kotikuntamerkinne vaikuttaa eri hallinnonaloilla tarkastellaan jäljempänä luvussa 5.

### 3.2 Suomeen ulkomailta muuttaneen oikeus kotikuntaan

Ulkomailta Suomeen muuttavan henkilön kotikunnan saamisen yleisistä ja erityisistä edellytyksistä säädetään kotikuntalain 4 §:ssä. Pykälän mukaisesti Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan henkilön kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka määräytyvät kotikuntalain säännösten mukaisesti, jos jokin säännöksessä mainituista erityisistä edellytyksistä täyttyy.

Sanottu lainkohta määrittelee kotikunnan saamisen *yleisiksi edellytyksiksi* maahan tulon ja asumisen Suomessa. Lain esitöiden mukaan yleiset edellytykset ovat ehdottomia ja ne koskevat kaikkia maahanmuuttajaryhmiä. Yleisten edellytysten mukaisesti maahan muuttavalla henkilöllä on luonnollisesti oltava myös maahan saapumisen ja täällä oleskelun mahdollisesti edellyttämät luvat ja asiakirjat, vaikka säännöksessä ei olekaan tätä erikseen mainittu.<sup>9</sup> Yleiset säännökset ulkomaalaisten maahan-tulosta, maastalähdöstä, oleskelusta ja työnteosta Suomessa sekä näiden edellyttämistä luvista ja asiakirjoista ovat ulkomaalaislaissa (301/2004).

Kotikunnan saamisen *erityisillä edellytyksillä* tarkoitetaan kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 1–5 kohdissa tyhjentävästi lueteltuja vaihtoehtoisia kriteereitä. Näistä vähintään yhden tulisi aina täytyä, jotta maahanmuuttaja voisi saada kotikunnan Suomesta.<sup>10</sup>

Momentin *1 kohdan* mukaisesti Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan henkilön kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka määräytyvät kotikuntalain säännösten mukaisesti ensinnäkin, jos hän on Suomen kansalainen. Koska perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaisesti Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, on säännös luonteeltaan lähinnä informatiivinen.<sup>11</sup>

Muut 4 §:n 1 momentin mukaiset erityiset edellytykset tulevat kyseeseen silloin, kun kyse on jonkun muun maan kuin Suomen kansalaisesta. Momentin *2 kohta* koskee ulkomaan kansalaisia, jotka eivät ole EU:n jäsenmaan kansalaisia tai tällaiseen rinnastettava henkilöitä (kolmannen maan kansalaiset). Tällaisen henkilön kotikunnan saamisen edellytyksenä on, että hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa. Näin ollen kotikunnan saaminen on välittömästi sidottu oleskeluluvan statukseen.<sup>12</sup>

Momentin *3 kohdassa* säädetään Suomeen tulleen EU:n jäsenmaan kansalaisen sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalaisen kotikunnan määräytymisestä. Säännöksen mukaan koti-

<sup>8</sup> HE 78/2016 vp, s. 5 ja 11 sekä HE 206/2006 vp, s. 1.

<sup>9</sup> HE 206/2006 vp, s. 4.

<sup>10</sup> HE 206/2006 vp, s. 4.

<sup>11</sup> HE 206/2006 vp, s. 4.

<sup>12</sup> HE 206/2006 vp, s. 4.

kunnan määräytyminen edellyttää, että henkilö on ulkomaalaislain säännösten mukaisesti rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa, jos häneltä edellytetään tällainen rekisteröinti. Lain esitöiden mukaan kotikunnan saaminen edellyttää Pohjoismaiden kansalaisia lukuun ottamatta käytännössä aina oleskelun rekisteröintiä. Esitöiden mukaan Pohjoismaiden kansalaisten erityisasema perustuu valtioiden välisiin sopimuksiin.<sup>13</sup>

Momentin 4 kohdan mukaisesti kotikuntalakea sovelletaan kotikunnan määrittämiseen myös silloin, kun henkilö on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta. Ulkomaalaislain mukaan Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen henkilön eli perheenkokoajan perheenjäsenelle myönnetään lähtökohtaisesti samanlainen oleskelulupa kuin perheenkokoajalle. Kotikuntalain perheenjäsenen määritelmä avataan esitöissä lainkohdan perusteluissa.<sup>14</sup>

Viimeisenä erityisedellytyksenä on 5 kohdan mukaisesti se, että henkilöllä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Tilapäiseen oleskeluun oikeuttavalla luvalla tarkoitetaan ulkomaalaislain mukaista määräaikaista oleskelulupaa, joka voidaan myöntää esimerkiksi tilapäistä työntekoa tai opiskelua varten, ja joka on lähtökohtaisesti voimassa ensin vuoden ja tämän jälkeen enintään kolme vuotta kerrallaan. Säännös koskee ulkomaan kansalaisia, jotka eivät ole EU:n jäsenmaan kansalaisia tai tällaiseen rinnastettavia henkilöitä (kolmannen maan kansalaiset). Säännöksessä tarkoitettua asumistarkoituksen vakinaisuutta arvioidaan 4 §:n 2 momentissa tarkemmin lueteltujen seikkojen perusteella.

Kotikuntalain 4 §:n 3 momentissa on erikseen rajattu kotikunnan saamisen ulkopuolelle tietyt henkilöt, joiden katsotaan oleskelevan Suomessa tilapäisesti. Säännöksessä tarkoitettu poikkeus koskee diplomaattisten ja siihen rinnastettavien edustustojen sekä konsulin viraston palveluksessa olevia henkilöitä ja perustuu diplomaatti- ja konsulisuhteita koskeviin Wienin sopimuksiin.<sup>15</sup> Säännöksen mukaan kotikuntaa Suomessa ei ole henkilöllä, joka on vieraan valtion diplomaattisen edustuston tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston taikka lähetetyn konsulin viraston palveluksessa, ellei hän ole Suomen kansalainen tai ellei hänellä ole ennestään kotikuntaa Suomessa. Myöskään henkilön perheenjäsenellä tai hänen yksityisessä palveluksessaan olevalla henkilöllä ei säännöksen mukaan ole Suomessa kotikuntaa, ellei tämä ole Suomen kansalainen tai ellei tällä ole ennestään kotikuntaa Suomessa. Viimeaikainen korkeimman hallinto-oikeuden (jälj. KHO) ratkaisukäytäntö on osoittanut, että säännöksen sisältö ei ole täysin yksiselitteinen ja sen käytännön soveltaminen on aiheuttanut tulkintaongelmia liittyen erityisesti ilmaisuun *diplomaattiseen edustustoon rinnastettavan muu edustusto*. Tulkintaan liittyvään problematiikkaan palataan tarkemmin jäljempänä luvussa 5.4, jossa käsitellään KHO:n viimeaikaista ratkaisua Euroopan kemikaaliviraston henkilöstön oikeudesta kotikuntaan.

Kotikuntalain esitöistä ei ole löydettävissä nimenomaista mainintaa siitä, onko 4 §:ssä säädettyjä kotikunnan saamisen edellytyksiä tarkoitettu sovellettavaksi siten, että edellytysten on täytyttävä henkilön kohdalla jatkuvasti vai riittääkö, että ne täyttyvät vain henkilön muuttaessa maahan ja hakiessa kotikuntaa Suomesta. Edellinen tulkinta tarkoittaisi, että henkilö menettäisi kerran saamansa oikeuden kotikuntaan, jos 4 §:n edellytykset eivät hänen kohdallaan enää täyty. Jälkimmäinen tulkinta puolestaan tarkoittaisi, että jos henkilö on kerran täyttänyt 4 §:n edellytykset ja hänelle on sillä perusteella myönnetty kotikunta Suomessa, hän ei myöhemmin menettäisi kotikuntaa, vaikka edellytykset hänen kohdallaan lakkaisivatkin.

Ensiksi mainittua laintulkintaa voitaisiin perustella 4 §:n sanamuodolla ja esitöissä olevilla toteamuksilla kyseisen säännöksen tarkoituksesta. Pykälän 1 momentissa puhutaan Suomeen ulkomailta tulleeseen ja täällä *asuvan* henkilön kotikunnan *määräytymisestä* kotikuntalain säännösten mukaisesti. Näiden sanamuotojen voitaisiin katsoa viittaavan enemmän pysyvään kuin hetkelliseen tilanteeseen. Lain esitöissä muun muassa todetaan, ettei 4 § saa johtaa siihen, että ilman laillista oikeutta maahan tulleet henkilöt saisivat maassa vakinaisesti asuville henkilöille kuuluvia oikeuksia. Lisäksi esitöissä todetaan,

<sup>13</sup> HE 206/2006 vp, s. 5.

<sup>14</sup> HE 206/2006 vp, s. 5. Kotikuntalaisia tarkoitettu perheenjäsenen määritelmä ei täysin vastaa ulkomaalaislaissa olevaa perheenjäsenen määritelmää (ks. ulkomaalaislain 37 §).

<sup>15</sup> HE 104/1993 vp, s. 26.

että henkilöllä olevan oleskeluluvan tulee luonnollisesti olla joko pysyvä tai sellainen, että sen voimassaoloa voidaan määräajan jälkeen jatkaa. Esitöiden mukaan myöskään ilman voimassa olevaa lupaa maassa oleskelevat ulkomaalaiset eivät voisi saada kotikuntaa Suomesta, vaikka heidän asumisensa maassa olisi kuinka vakituista.<sup>16</sup> Nämä esitöiden toteamukset puoltavat enemmän tulkintaa, että henkilö menettäisi oikeuden kotikuntaan, jos mikään 4 §:ssä säädetyistä edellytyksistä ei hänen kohdallaan enää täyttyisi. Muussa tapauksessa olisi mahdollista, että ilman laillista oikeutta maassa oleskelevat henkilöt saisivat täällä vakinaisesti ja laillisesti asuville henkilöille kuuluvia oikeuksia, mitä lain esitöiden mukaan ei siis saisi tapahtua. Myös esitöiden maininta siitä, että oleskeluluvan tulee ”luonnollisesti” olla pysyvä tai jatkettavissa, puoltaisi tulkintaa, jonka mukaan kotikunnan säilyttäminen edellyttää henkilöltä voimassa olevaa oleskelulupaa.

Jälkimmäistä laintulkintaa eli 4 §:n edellytysten täyttymistä vain maahan muutettaessa ja kotikuntaa ensimmäistä kertaa haettaessa ja vahvistettaessa voitaisiin perustella sillä, että epäselvässä tilanteessa lakia tulisi tulkita maahan tulleen henkilön hyväksi. 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<sup>17</sup>. Näistä toteamuksista ei kuitenkaan voida välttämättä päätellä, etteikö kotikunnan saamisen edellytyksiä voitaisi tarkastella myöhemmin uudelleen. Asiassa on otettava huomioon myös kotikuntalain mukaisesta kotikunnasta henkilölle muun lainsäädännön nojalla syntyvät oikeudet ja velvollisuudet, joita käsitellään tarkemmin luvussa 5. 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 puoltaisi se seikka, että tietyt välttämättömät oikeudet, kuten oikeus kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä lapsen varhaiskasvatukseen, on taattu kaikille Suomessa oleskeleville henkilöille kotikunnasta riippumatta.

## 4 Kotikuntaamerkinnän tekeminen väestötietojärjestelmään

### 4.1 Muuttajan ilmoitusvelvollisuus

Henkilön, joka muuttaa kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa, on ilmoitettava siitä Digi- ja väestötietovirastolle. Ilmoituksen voi tehdä henkilön puolesta myös hänen mukanaan muuttava perheenjäsenensä. Ilmoitusvelvollisuus on kotikuntalain 7 §:n 1 momentin mukaisesti sidottu muuttopäivään siten, että ilmoitus muutosta on tehtävä aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä.<sup>18</sup> Siitä, miten väestötietojärjestelmään merkittävä muuttopäivä eri tilanteissa määräytyy, samoin kuin muuttoilmoituksen tekotavoista ja muutto- ja maastamuuttoilmoituksessa annettavista tiedoista, on laissa erilliset säännökset 7 a § ja 10 §:ssä (muut. 624/2010).

Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä seuraa, että Digi- ja väestötietovirasto voi kotikuntalain 12 §:n (muut. 1170/2019) 1 momentin nojalla velvoittaa muuttavan henkilön täyttämään määräajassa velvollisuutensa. Velvoittaminen voi koskea myös ilmoituksen täydentämistä, jos kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevaa merkintää ei ole sen perusteella voitu tehdä. Antaessaan säännöksessä tarkoitetun velvoitteen on Digi- ja väestötietoviraston samalla ilmoitettava, ettei velvoitteen laiminlyönti estä merkinnän tekemistä tai asian ratkaisemista.

Kotikuntalain 12 §:n 2 momentissa on lisäksi erikseen säännökset, joiden nojalla Digi- ja väestötietoviraston on mahdollista velvoittaa tietyn rakennuksen tai huoneiston omistaja taikka haltija antamaan tietoa rakennuksessa tai huoneistossa asuvista tai asuneista henkilöistä, jotta henkilön oikea kotikunta voitaisiin määrittää. Tällaisen velvoitteen laiminlyönnistä voidaan asettaa myös lain 13 §:ssä (muut. 1170/2019) tarkoitettu uhkasakko. Lain 8 §:n 2 momentissa on säädetty erikseen myös valtion ja kunnan viranomaisen velvollisuudesta antaa hallussaan olevia tietoja Digi- ja väestötietovirastolle kotikunnan ja muiden väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen tarkistamista varten.

<sup>16</sup> HE 104/1993 vp, s. 26. Ks. myös esim. HE 206/2006 vp, s. 4.

<sup>17</sup> HE 104/1993 vp, s. 18, 24 ja 25.

<sup>18</sup> HE 67/2004 vp, s. 17.

Vaikka henkilö olisi laiminlyönyt muuttoaan koskevan ilmoitusvelvollisuutensa, Digi- ja väestötietovirasto voi kuitenkin käytännössä usein saada tiedon muutosta kyseisen asunnon uudelta asukkaalta. Näin on etenkin, jos asunnon uudet asukkaat kuuluvat erilaisten tukien piiriin. Asia voi tulla ilmi myös esimerkiksi silloin, kun uusi asukas tarkastaa väestötietojärjestelmään merkityjä omia tietojaan ja huomaa, ettei asunnon asukasluvumäärä täsmää.

#### 4.2 Kotikunnan ja asuinpaikan merkitseminen väestötietojärjestelmään

Tieto henkilön kotikunnasta ja siellä olevasta asuinpaikasta voidaan merkitä väestötietojärjestelmään sekä muuttajan itsensä tekemän ilmoituksen perusteella että lähtökohtaisesti myös muualta saadun tiedon perusteella<sup>19</sup>. Kotikuntalain 9 §:n 1 momentin mukaisesti Digi- ja väestötietoviraston on vastaanotettavaan henkilön muuttoilmoituksen ilman aiheetonta viivytystä tehtävä väestötietojärjestelmään ilmoituksen mukainen merkintä kotikunnasta ja siellä olevasta asuinpaikasta. Näin ollen lähtökohtana on, että kotikuntamerkintä tehdään sellaiseksi kuin henkilö on itse sen ilmoittanut.

Edellä mainitusta lähtökohdasta huolimatta Digi- ja väestötietovirasto ei kuitenkaan voi tehdä kotikuntamerkintää, jos ilmoitus on ilmeisesti tosiasioiden vastainen, puutteellinen tai muutoin sellainen, ettei sitä voida annetun ilmoituksen perusteella luotettavasti tehdä. Tällaisissa tilanteissa virasto voi tarvittaessa pyytää asiaan lisäselvitystä lain 9 §:n 3 momentin mukaisesti. Ellei merkintää voida senkään jälkeen tehdä henkilön ilmoituksen mukaisesti, asiasta tulee tehdä kirjallinen, muutoksenhakukelpoinen päätös lain 11 §:n mukaisesti.

Henkilöltä itseltään saatujen tietojen sijasta Digi- ja väestötietovirasto voi toissijaisesti tehdä merkinnän henkilön kotikunnan ja asuinpaikan muuttumisesta tai vakinaisesta muutosta ulkomaille myös muualta taholta saadun tiedon perusteella. Kyse voi olla tilanteesta, jossa henkilö on laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuutensa tai hän on muutoin yhteistyöhaluton.<sup>20</sup> Muualta saadun tiedon perusteella merkinnän tekeminen edellyttää, että tietoa voidaan pitää ilmeisen luotettavana lain 9 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tiedon luotettavuutta epäillessään viraston on pyydettävä asiaan lisäselvitystä saman pykälän 3 momentin mukaisesti.

Kotikuntalaissa on erikseen sääntelyä sellaisten erityisten tilanteiden varalta, joissa henkilölle ei voida merkitä kotikuntaa ja asuinpaikkaa laissa säädettyjen yleisten lähtökohtien mukaisesti. Ensinnäkin laissa on oma säännöksensä kotikuntamerkinnän tekemiselle silloin, kun kyseessä on henkilö, jolla ei ole asuntoa. Lain 9 a §:n (muut. 669/2016) mukaan henkilö merkitään tällöin väestötietojärjestelmään kunnassa vailla vakinaista asuntoa olevaksi. Ellei asunnottoman henkilön asuinpaikan osoitetta voida pitää luotettavana, hänelle voidaan pykälän 1 momentin mukaisesti merkitä vain kotikunta.<sup>21</sup> Käytännössä myös sellaisessa tilanteessa, jossa henkilön ilmoittamaa osoitetietoa ei voida pitää luotettavana eikä Digi- ja väestötietovirasto saa selville henkilön oikeaa osoitetta, voidaan henkilölle merkitä väestötietojärjestelmään ainoastaan kotikunta.

Lisäksi lakiin on lisätty vuonna 2016 voimaan tulleella muutoksella uutta sääntelyä sellaisten tilanteiden varalle, jossa henkilön asuinpaikasta tai ylipäättään oleskelusta Suomessa ei ole saatavilla luotettavaa tietoa. Tällaisissa tilanteissa henkilö voidaan lain 9 a §:n 2 momentin mukaisesti merkitä väestötietojärjestelmään ensin tietymättömissä olevaksi, jolloin hänen kotikuntamerkintänsä säilyy siinä kunnassa, jossa hänen osoitteensa on ollut viimeksi. Tämän jälkeen, ellei tietymättömissä olevan henkilön asuinpaikasta tai oleskelusta Suomessa ole saatu yhtäjaksoisesti kahden kalenterivuoden aikana tietoa, henkilö voidaan merkitä väestötietojärjestelmään vailla kotikuntaa olevaksi. Ennen tällaisen merkinnän tekemistä Digi- ja väestötietoviraston on kuitenkin ensin pyrittävä selvittämään henkilön elossa oloa ja asumista koskevia tietoja muilta viranomaisilta. Henkilön tilanteesta riippuen tietoja voi olla syytä tiedustella esimerkiksi Kelalta, Verohallinnolta ja ulkomaalaisten kohdalla Maahanmuuttovirastolta.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> HE 104/1993 vp, s. 28.

<sup>20</sup> HE 104/1993 vp, s. 29.

<sup>21</sup> HE 104/1993 vp, s. 29 ja HE 78/2016 vp, s. 22.

<sup>22</sup> HE 78/2016 vp, s. 15 ja 22.



Koska henkilö voidaan merkitä tietymättömissä olevaksi sekä vailla kotikuntaa olevaksi vain silloin, kun häntä ei tavoiteta, Digi- ja väestötietovirastolla ei ole kyseisen merkinnän tekemisen jälkeen velvollisuutta ilmoittaa asianomaiselle henkilölle merkinnän tekemisestä. Luonnollisesti, jos henkilön olinpaikasta saadaan luotettavaa tietoa merkinnän tekemisen jälkeen, merkinnät on korjattava nopeasti lain 18 §:n virheen korjaamista koskevien säännösten mukaisesti.<sup>23</sup>

#### 4.3 Kotikuntamerkintä muutettaessa ulkomailta Suomeen tai Suomesta ulkomaille

Ulkomailta Suomeen muuttava henkilö voi saada kotikuntalain 4 §:n nojalla kotikunnan ja vakinaisen osoitteen käytännössä silloin, kun hänen on tarkoitus asua Suomessa vähintään yhden vuoden ajan. Kun kyse on Suomeen muuttavasta Pohjoismaan kansalaisesta, kotikunnan saamiseksi riittää käytännössä se, että henkilön tarkoituksena on muuttaa Suomeen vähintään kuuden kuukauden ajaksi. Pohjoismaiden kansalaisten oleskelua koskevasta rekisteröinnistä on sovittu erikseen Pohjoismaiden välillä tehdyssä väestön rekisteröintiä koskevassa sopimuksessa (SopS 96/2006). Käytännössä Suomeen muuttavan Pohjoismaan kansalaisen oleskelu rekisteröidään Digi- ja väestötietovirastossa, jossa henkilön tulisi asioida viimeistään kuukauden kuluttua muuttoilmoituksen saapumisesta.<sup>24</sup>

Sen sijaan Suomeen muuttavan EU:n jäsenmaan, Sveitsin tai Liechtensteinin kansalaisen on kotikunnan saamiseksi rekisteröitävä ulkomaalaislain 159 §:n (muut. 306/2007) mukaisesti oleskeluoikeutensa, jos oleskelu kestää yli kolme kuukautta. Rekisteröinnin tekee henkilön hakemuksesta Maahanmuuttovirasto. Muun kuin EU:n jäsenmaan kansalaisen tai tällaiseen rinnastettavan henkilön eli kolmannen maan kansalaisen kotikunnan saamisen edellytyksenä on jatkuva tai pysyvä oleskelulupa taikka vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava oleskelulupa ja tämän lisäksi tarkoitus jäädä maahan vakinaisesti asumaan. Muista maista kuin Pohjoismaista Suomeen muuttavat henkilöt voivat saada kotikunnan käymättä henkilökohtaisesti Digi- ja väestötietovirastossa, jos heidän tietonsa ovat jo väestötietojärjestelmässä.<sup>25</sup> Muussa tapauksessa myös heidän osaltaan muuttoilmoituksen tekeminen edellyttää henkilökohtaista käyntiä Digi- ja väestötietovirastossa<sup>26</sup>.

Kun kyse on muutosta Suomesta ulkomaille, tulisi henkilön ilmoittaa Digi- ja väestötietovirastolle tai Suomen edustustolle asuinosoitteensa väestötietojärjestelmää varten. Kotikunnan määräytymisestä maasta muutettaessa on säädetty nimenomaisesti kotikuntalain 5 §:ssä, joka koskee kaikkia maastamuuttajia kansalaisuudesta riippumatta.<sup>27</sup> Pykälän 1 momentin mukaan henkilöllä, joka on muuttanut asumaan ulkomaille yhtä vuotta pidemmäksi ajaksi, ei lähtökohtaisesti ole kotikuntaa Suomessa.

Vaikka muuttoilmoituksen tekeminen on kotikuntalain mukaan muuttajan velvollisuus, etenkin maastamuuttoilmoituksia ei aina tehdä lain edellyttämällä tavalla. Tällaisessa tilanteessa, jossa maastamuuttoa koskevaa ilmoitusta ei ole voitu tallettaa väestötietojärjestelmään mutta Digi- ja väestötietovirasto on saanut muuta kuin henkilön itsensä kautta tiedon siitä, ettei hän asu enää väestötietojärjestelmään merkityssä osoitteessa, voidaan henkilön kotikuntamerkintää korjata kotikuntalain 9 a §:n 2 momentin nojalla merkitsemällä henkilö ensin tietymättömissä ja sitten vailla kotikuntaa olevaksi. Kyseinen säännös lisättiin vuonna 2016 kotikuntalakiin juuri siitä syystä, että väestötietojärjestelmän tietojen oikeellisuutta voitaisiin parantaa erityisesti ulkomaille muuttaneiden henkilöiden osalta.<sup>28</sup> Säännöksen käytännön soveltamisen haasteena on ollut Digi- ja väestötietovirastossa kuitenkin usein se, ettei erityisesti Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten oleskeluoikeuden ja asumisen muutoksista saada säännönmukaisesti tietoa.

<sup>23</sup> HE 78/2016 vp, s. 14 ja 23.

<sup>24</sup> Ks. Digi- ja väestötietoviraston verkkosivut, <https://dvv.fi/muutot-pohjoismaiden-valilla>.

<sup>25</sup> Digi- ja väestötietovirastossa on vuonna 2020 otettu käyttöön uusi käytäntö, jonka mukaisesti EU-kansalainen ja hänen perheenjäsenensä voi jatkossa saada tietyissä tilanteissa kotikunnan ilman henkilökohtaista käyntiä Digi- ja väestötietovirastossa.

<sup>26</sup> Ks. Digi- ja väestötietoviraston verkkosivut, <https://dvv.fi/muutto-ulkomaille-tai-ulkomailta-suomeen>. Käytännössä henkilöllä ei ole tietoja tässä tarkoitettulla tavalla väestötietojärjestelmässä silloin, kun hän on hakenut oleskelulupaa ulkomailta sellaisella paikkakunnalla, jossa oleskelulupahakemusten vastaanotto on ulkoistettu muun maan edustustolle tai yksityiselle palveluntarjoajalle. Tällöin henkilöä ei voida väestötietojärjestelmälain edellyttämällä tavalla tunnistaa väestötietojärjestelmään merkitsemiseksi. Ks. HE 19/2018 vp, s. 25.

<sup>27</sup> HE 104/1993 vp, s. 26.

<sup>28</sup> HE 78/2016 vp, s. 14.

## 5 Kotikuntamerkin­nän merkitys ja käyttö eri hallinnonaloilla

### 5.1 Kotikuntamerkin­nän yksilöön kohdistuvat oikeusvaikutukset yleisesti

Kotikuntalain esitöissä todetaan, että lain keskeisimpänä tavoitteena on kyetä määrittelemään henkilön kotikunta siten, että se vastaisi mahdollisimman tarkoin aineellista totuutta eli henkilön tosiasiallista asumista tietyssä Suomen kunnassa. Esitöiden mukaan ainoastaan tällä tavoin kotikuntaan liittyvät useat oikeusvaikutukset olisivat kulloinkin toteutettavissa mahdollisimman oikeudenmukaisesti, virheettömästi ja joustavasti.<sup>29</sup>

Tärkeimpänä kotikuntaan liittyvänä vaikutuksena voidaan yksilön kannalta pitää kotikunnan nojalla syntyvää kunnan jäsenyyttä. Kunnan jäsenyys on määritelty kuntalaissa (410/2015), jonka mukaan kunnan jäsen on henkilö, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (kuntalain 3 §). Kotikuntalain mukaan kunnan henkilöllä voi olla ainoastaan yksi kotikunta ja sen mukaan määräytyy se, minkä kunnan asukkaaksi henkilö katsotaan.<sup>30</sup>

Kunnan jäsenyyteen kytkeytyy puolestaan useita oikeuksia. Kotikunnalla on vaikutusta erityisesti henkilön oikeuteen saada kunnallisia palveluja sekä esimerkiksi ääni- ja vaalioikeuksiin. Kotikuntamerkin­nän merkitystä eri hallinnonaloilla on tarkasteltu tarkemmin seuraavissa luvuissa. Tarkastelu on kohdistettu kotikuntamerkin­nän käyttöön erityisesti sellaisilla hallinnonaloilla, joilla työryhmän ehdottamalla, kotikuntamerkin­nän poistamista koskevalla sääntelyllä on arvioitu voivan mahdollisesti olevan merkitystä.

### 5.2 Kotikuntamerkin­nän merkitys eri hallinnonaloilla

#### 5.2.1 Kunnalliset sosiaali- ja terveystalvet

Kunnat ovat velvollisia järjestämään terveydenhuollon palveluja tai sairaanhoitoa kunnan asukkaille. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Poikkeuksena tästä on kuitenkin kiireellinen hoito, jota on terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:n mukaan annettava sitä tarvitsevalle potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta. Kotikunnalla on siten lähtökohtaisesti merkitystä, kun kyse on henkilön oikeudesta kiireettömän terveydenhuollon palveluihin. Kunnan asukkaan oikeudesta kunnallisiin terveystalvetuihin ja erikoissairaanhoidon sääde­ tään tarkemmin kansanterveyslaissa (66/1972), terveydenhuoltolaissa ja erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989). Terveydenhuoltolain 47 § mahdollistaa tietyissä tilanteissa, että henkilö voi oman valin­ tansa nojalla käyttää kotikuntansa tarjoamien kiireettömien terveydenhuoltopalvelujen sijasta jonkin toisen kunnan palveluja.

Myös oikeus sosiaali­huollon palveluihin määräytyy useimmiten kotikunnan perusteella. Sosiaali­huol­ tolain (1301/2014) mukaisesti henkilöllä on muussa kuin kiireellisessä tapauksessa lähtökohtaisesti oikeus saada riittävät sosiaali­huollon talvet kotikunnaltaan tai siltä kuntayhtymältä, johon kotikunta kuuluu. Sen sijaan kiireellisissä tapauksissa oikeus sosiaali­palveluihin on lain 12 §:n mukaisesti kai­ killa kunnassa oleskelevilla henkilöillä. Myös sosiaali­huoltolaissa on erilliset säännökset sosiaali­pal­ velujen saamisesta muussa kuin henkilön kotikunnassa.

Kotikunnalla ei ole merkitystä kunnan arvioidessa toimeentulotukilaissa (1412/1997) tarkoitettun täy­ dentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä. Kyseisen lain 14 a §:n mukaan näiden myön­ täminen kuuluu sille kunnalle, jossa henkilö vakinaisesti oleskelee.<sup>31</sup> Käytännössä kotikunnalla on toi­ meentulotuen osalta merkitystä lähinnä kuntien välisen vastuun- ja kustannustenjaon kannalta.

<sup>29</sup> HE 104/1993 vp, s. 17 ja HE 101/2010 vp, s. 9.

<sup>30</sup> HE 268/2014 vp, s. 136.

<sup>31</sup> HE 101/2010 vp, s. 5.

Kun henkilöllä on kotikunta Suomessa, hänellä on kunnan asukkaana oikeus julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin riippumatta siitä, mistä maasta hän on tullut Suomeen tai minkä maan kansalainen hän on<sup>32</sup>. Lisäksi EU-sääntelyyn perustuen eräät sellaiset kolmansien valtioiden kansalaiset, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa, rinnastetaan kunnan asukkaisiin terveyspalvelujen osalta.

Vaikka kotikuntamerkintä väestötietojärjestelmässä ei oikeudellisesti sido kunnan sosiaali- ja terveysviranomaisia, todetaan sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaan ja potilaan henkilötiedot sekä kotikunta väestötietojärjestelmän mukaisesti. Julkisessa terveydenhuollossa ei ole käytännössä mahdollista arvioida kotikunnan olemassaoloa kotikuntalakia soveltaen kunkin potilaan kohdalla. Kansainvälisissä tilanteissa oikeus hoitoon voidaan todeta muun muassa eurooppalaisen sairaanhoitokortin nojalla tai Kelan antamalla todistuksella oikeudesta hoitoetuuksiin.

### 5.2.2 Kelan etuudet

Lähes kaikissa Kelan etuuksia koskevissa laeissa viitataan kotikuntalaissa tarkoitettuun henkilön kotikuntaan joko suoraan tai välillisesti. Kelan myöntämällä, niin sanotuilla asumisperusteisilla etuuksilla tarkoitetaan niitä etuuksia, joihin sovelletaan asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettua lakia (16/2019, jälj. AspSotuL). Tällaisia etuuksia ovat esimerkiksi sairausvakuutuksen etuudet, lapsilisä ja yleinen asumistuki. Asumisperusteisten etuuksien myöntämisen perusteena on sanotun lain mukaan joko Suomessa työskentely tai Suomessa asuminen. Suomessa asumista arvioidaan EU-alueelta Suomeen tulevien henkilöiden kohdalla EU:n sosiaaliturva-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta) perusteella ja muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan henkilön kohdalla kotikuntalain 4 §:ssä lueteltujen asumisen vakinaisuutta osoittavien seikkojen perusteella.

Muiden kuin asumisperusteisten, eli muiden kuin AspSotuL:n soveltamisalaan kuuluvien, etuuksien, kuten opintotuen tai lastenhoidon tukien myöntämisen edellytyksenä on vakinainen Suomessa asuminen. Vakinaista Suomessa asumista arvioidaan tällaisia etuuksia koskevan lainsäädännön mukaan lähtökohtaisesti kotikuntalain perusteella.

Vaikka Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmään tekemä kotikuntamerkintä ei sido juridisesti Kelaa, sillä on kuitenkin usein tosiasiallinen ohjaava merkitys Kelan ratkaistessa henkilön Suomessa/kunnassa oleskelun vakinaisuutta. Tällöin tieto kotikunnasta otetaan huomioon osana asumisen vakinaisuuden arviointia koskevaa kokonaisharkintaa. Näin on myös Kelan myöntämisen perustoimeentulotuen osalta. Sen sijaan kotikuntamerkintä on vain poikkeuksellisesti Kelan etuusratkaisuun suoraan vaikuttava seikka. Tällaisista poikkeuksellisista tapauksista on kyse esimerkiksi arvioitaessa ulkomaalaisen oikeutta opintotukeen sekä henkilön oikeutta vammaisten tulkkaukspalveluihin.

### 5.2.3 Henkilöverotus

Kotikunta määrittää verotuksessa verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 5 §:n nojalla. Pykälästä ilmenevän pääsäännön mukaisesti verovelvollisen luonnollisen henkilön kotikuntana pidetään sitä kuntaa, jossa hänellä on verovuotta edeltäneen vuoden lopussa ollut kotikuntalaissa tarkoitettu asuinpaikka. Lisäksi pykälässä säädetään erikseen vailla kotikuntaa olevien, Suomeen muuttaneiden ja Suomesta muuttaneiden henkilöiden kotikunnan määrittämisestä.

Henkilön kotikunnalla on verotuksessa merkitystä, kun verotusmenettelystä annetun lain 4 §:n nojalla määritetään kunnallisveron saajakuntaa ja kirkollisveron saavaa seurakuntaa. Lisäksi kotikunnalla on merkitystä määrittäessä toimivaltaista hallinto-oikeutta muutoksenhakuasioissa lain 66 §:n mukaisesti. Sen sijaan kotikuntamerkinnällä ei ole merkitystä henkilön verovelvollisuusasemaan.

Suomeen tilapäisesti tuleva työntekijä voi saada Verohallinnolta henkilötunnuksen veronumeroa varten. Kyseiset tilanteet, joissa työntekijällä on Suomessa vain tilapäisiä osoitteita, eivät aiheuta kuitenkaan ongelmia veronsaajakunnan määrittämisen suhteen, sillä veronsaajaksi voidaan verotusmenet-

<sup>32</sup> Ks. Kelan verkkosivut, <https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-oikeus-hoitoon-julkisessa-terveydenhuollossa>.

telistä annetun lain 5 §:n nojalla määrittää se kunta, johon henkilö on Suomeen tultuaan ensin asettunut. Tältä osin kotikuntalaki ei näyttäydä ongelmallisena verotusmenettelystä annetun lain sääntelyn suhteen. 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 kunnallisveron saajakunta.

#### 5.2.4 Koulutus ja opetus

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla oikeus palveluiden saamiseen ja lakisääteisiin etuuksiin on usein sidottu henkilön kotikuntaan tai vakituiseen asumiseen. Tästä syystä kotikuntalain mahdollisia muutoksia valmisteltaessa tulisi ottaa huomioon erityisesti alaikäisten lasten asema ja heidän perusoikeuksiensa toteutuminen tilanteissa, joissa lapsen huoltaja tai huoltajat menettäisivät kotikunnan ja siihen liittyvän kotikuntamerkinnän.

Varhaiskasvatustalain (540/2018) 6 §:n 1 momentin mukaisesti kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Järjestämisvelvollisuus on siis sidottu henkilön kotikuntaan. Saman pykälän 2 momentissa on kuitenkin huomioitu varhaiskasvatuksen järjestämiseen velvoittavat tilanteet, joissa järjestäminen on sidottu lapsen asumiseen ja oleskeluun. Sen nojalla kunnalla on velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta lapselle, joka asuu kunnassa huoltajiensa työn, opiskelun, sairauden tai vastaavien syiden vuoksi, vaikka lapsella ei ole Suomessa kotikuntaa tai lapsen kotikunta on kotikuntalain perusteella toinen kunta. Lisäksi saman pykälän 3 momentti velvoittaa järjestämään varhaiskasvatusta myös kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa. Kunnan on tällaisissa tilanteissa huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle. Vaikka lapsella ei olisi kotikuntaa tai vaikka hänen kotikuntaansa koskeva merkintä poistuisi, olisi lapsella siis kuitenkin oikeus saada varhaiskasvatusta tiettyjen varhaiskasvatustalain säädettyjen kriteerien täytyessä.

Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Pykälästä ilmenevän pääsäännön mukaan kunnan esi- ja perusopetuksen järjestämisvelvollisuus perustuu siten kunnassa vakituiseen asumiseen, ei kotikuntaan.<sup>33</sup> Tosin käytännössä järjestämisvastuussa oleva asuinkunta on usein sama kunta kuin oppilaan väestörekisteriin merkitty kotikunta. Perusopetuslain 4 §:stä seuraa, että kunnalla on esi- ja perusopetuksen järjestämisvelvollisuus, vaikka kunta, jossa lapsi asuu, ei olisikaan hänen kotikuntansa. Näin ollen kotikuntamerkinnän poistaminen väestötietojärjestelmästä ei vaikuttaisi esi- ja perusopetuksen järjestämisvelvollisuuteen.

Nuorisolain (1285/2016) 11 §:ssä säädetään nuorten yksilöinti- ja yhteystietojen luovuttamisesta laissa määritellyissä tilanteissa etsivää nuorisotyötä varten. Pykälän 2 momentissa säädetään tilanteista, jolloin nuoren yksilöinti- ja yhteystiedot voidaan luovuttaa nuoren kotikunnalle etsivää nuorisotyötä varten salassapitosäännösten estämättä. Kotikunnan menettämisellä ja kotikuntamerkinnän poistamisella voisi olla vaikutusta etsivään nuorisotyöhön tilanteessa, jossa kyse olisi kotikuntalain 4 §:ssä tarkoitettua ulkomailta Suomeen muuttaneesta alle 29-vuotiasta henkilöstä. Jos kunta ei enää olisi henkilön kotikunta, ei kunnalla olisi oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä nuoren tietoja nuorisolain 11 §:n perusteella. Tällöin jäisi avoimeksi, mille kunnalle tai muulle viranomaiselle mahdollinen ilmoitus etsivän nuorisotyön tarpeesta voitaisiin tehdä. Asiasta voisi olla tarpeen ottaa selvittävä säännös nuorisolakiin.

Kotikuntamerkinnän poistamisella ei arvioida olevan vaikutusta opintotukilaissa (65/1994) ja koulumatkatukilaissa (48/1997) säädettyihin opinto- tai koulumatkatuen myöntämisen käytäntöihin. Molempia tukia myöntäessä Suomessa asumisen vakinaisuus arvioidaan kotikuntalain perusteella. Jos henkilön laillinen oleskelu Suomessa päättyisi, oikeus kotikuntaan lakkaisi ja kotikuntamerkintä poistettaisiin.

<sup>33</sup> Lisäksi perusopetuslain 4 §:n mukainen järjestämisvelvollisuus voi syntyä muuten kuin pysyvän asumisen perusteella. Kyse on tällöin tilanteesta, jossa lapsen oleskelu kunnassa on sen luonteista, että se voidaan katsoa asumiseksi. Ks. AOA 21.7.2015 Dnro 1633/4/14.

siin, myös opinto- ja koulumatkatuki lakkautettaisiin voimassa olevien säännösten mukaisesti. Kotikuntamerkin­nän poistamisella ei ole katsottu olevan vaikutusta myöskään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tai lukiolaissa (714/2018) säädettyyn opiskelijan asemaan.

### 5.2.5 Muut hallinnonalat

Oikeusministeriön hallinnonalalla kotikunnalla on merkitystä henkilön vaalioikeuksien kannalta, sillä sen mukaan määräytyvät esimerkiksi äänioikeus kuntavaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä kuntalain 20 §:n mukaisesti sekä vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimiin kuntalain 71 §:n mukaisesti. Henkilön kotikunta ja muut äänioikeuden perusteet kuntavaaleissa selvitetään lähtökohtaisesti suoraan väestötietojärjestelmässä olevien tietojen perusteella<sup>34</sup>. Lisäksi kotikunnalla on merkitystä henkilön vaalikelpoisuuteen valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä<sup>35</sup>. Niin ikään valtiolisten vaalien toimittamiseen tarvittavat tiedot esimerkiksi äänioikeusrekisteriä laadittaessa otetaan vaalilain (714/1998) 18 §:stä ilmenevällä tavalla suoraan väestötietojärjestelmästä. Näin ollen väestötietojärjestelmässä olevien, henkilön kotikuntaa koskevien tietojen saattaminen mahdollisimman ajantasaiseksi ja virheellisten kotikuntamerkintöjen poistaminen palvelisi vaaliviranomaisia esimerkiksi henkilöiden äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden määrittämisessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla kotikunnalla on merkitystä kotouttamispalveluiden osalta maksettaessa kunnille kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaisia korvauksia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus maksaa kyseisen lain 54 §:n mukaisesti lain 45 §:ssä tarkoitetut korvaukset sen mukaan, onko kunnassa asuvan pakolaisen tai muun henkilön kotikunta rekisteröity väestötietojärjestelmään. Mainitut korvaukset maksetaan nykyisin lähes automaattisesti. Lisäksi kotikuntamerkin­nällä on merkitystä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 11 luvun 1 §:ssä tarkoitetun velvoitetyön järjestämisessä. Kotikunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus työttömälle työnhakijalle laissa säädettyin edellytyksin. Jos henkilöllä ei enää olisi oikeutta kotikuntaan Suomessa ja häntä koskeva kotikuntamerkintä poistettaisiin väestötietojärjestelmästä, kunnalla ei luonnollisesti olisi velvollisuutta järjestää hänelle sanotussa pykälässä tarkoitettua työtä. Kotikunnalla on merkitystä myös saman lain 9 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua korotettua kulukorvauksen kannalta. Momentin 2 kohdan mukaisesti korotettua kulukorvausta maksetaan henkilölle, joka osallistuu työssäkäyntialueellaan kotikuntansa ulkopuolella järjestettävään palveluun ja hänelle aiheutuu palveluun osallistumisesta todistettavia majoituskustannuksia. Jos henkilöllä ei ole kotikuntaa, hänelle ei voi myöskään syntyä oikeutta korotettuun kulukorvaukseen. Sen sijaan kotikuntamerkin­nällä ei ole arvioitu olevan ainakaan suoraan vaikutusta työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluviin työttömyysturva-asioihin eikä esimerkiksi ulkomaalaisen henkilön työnhakijaksi rekisteröitymisen kannalta.

### 5.3 Tiedonsiirto viranomaisten välillä

Maahanmuuttovirastolla ja muilla VTVPL 23 §:ssä tarkoitetuilla viranomaisilla on lain 25 §:n mukaisesti velvollisuus ilmoittaa Digi- ja väestötietovirastolle esimerkiksi oleskeluluvan lajia ja kestoja koskevat tiedot välittömästi sen jälkeen, kun tiedoissa on todettu lisäys-, muutos- tai korjaustarve taikka Digi- ja väestötietovirasto on esittänyt lisätieto- tai selvityspyynnön. Lainsäädännössä viranomaisten väliselle tietojen siirrolle on siis olemassa oikeudelliset perusteet. Tällä hetkellä tieto henkilön oleskeluoikeuden päätymisestä ei kuitenkaan säännönmukaisesti välity Maahanmuuttovirastosta Digi- ja väestötietovirastolle.

Maahanmuuttoviraston hallussa olevilla oleskelulupatiedoilla voi olla olennainen merkitys arvioitaessa henkilön oikeutta kotikuntaan Suomessa. Erityisesti näin on silloin, kun kyse on kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 2 tai 5 kohdan mukaisesta voimassaolevasta oleskeluluvasta ja luvan päätymisestä. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi ne, joissa henkilön määräaikaisen oleskeluluvan voimassaolo päättyy eikä luvan haltija hae jatkolupaa tai henkilölle ei hakemuksesta huolimatta myönnetä jatkolupaa. Samoin merkityksellisiä ovat tilanteet, joissa voimassa oleva oleskelulupa peruutetaan tai joissa ulkomaalainen, jolla on voimassa oleva oleskelulupa, päätetään karkottaa, minkä seurauksena hänen

<sup>34</sup> HE 268/2014 vp, s. 121.

<sup>35</sup> HE 104/1993 vp, s. 13.

oleskelulupansa raukeaa. Oleskeluluvan sijaan kyse voi olla myös EU:n kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnistä tai EU:n kansalaisen perheenjäsenelle myönnetystä oleskelukortista.

Maahanmuuttoviraston asiankäsitelyjärjestelmän (UMA) ja väestötietojärjestelmän välillä on käytössä tiedonsiirtoliittymä. UMA:sta lähtee tieto väestötietojärjestelmään esimerkiksi kielteisistä oleskelulupapäätöksistä, oleskeluluvan peruuttamispäätöksistä sekä karkottamispäätöksistä, jos seuraavat kaksi edellytystä täyttyvät: ensinnäkin asianomaisen henkilön henkilötunnus on kirjattu UMA:an ja toiseksi hänen oleskeluoikeuttaan koskeva päätös tulee lainvoimaiseksi ja lainvoimaisuustieto merkitään UMA:aan. Jos jompikumpi näistä edellytyksistä puuttuu, tieto oleskeluoikeuden päättymisestä ei kaikissa tapauksissa välity UMA:sta väestötietojärjestelmään.

Jos UMA:an ei ole kirjattu henkilön henkilötunnusta, ei ole käytettävissä yksilöivää tunnistetta, jolla esimerkiksi tieto oleskeluluvan päättymisestä voisi siirtyä väestötietojärjestelmään. Tieto henkilötunnuksesta voi puuttua esimerkiksi silloin, kun henkilö ei ole saanut henkilötunnusta ensimmäisen oleskelulupansa myöntämisen yhteydessä eikä hänelle myöhemmin annettua henkilötunnusta ole tallennettu UMA:an manuaalisesti. Jos henkilö ei esimerkiksi lainkaan hae jatkolupaa, on mahdollista, että tieto hänen henkilötunnuksestaan ei tule Maahanmuuttoviraston tietoon, jolloin se jää myös puuttumaan UMA:sta. Digi- ja väestötietoviraston työntekijä voi kuitenkin myöhemmin tallentaa UMA:an henkilön henkilötunnuksen, mutta näin ei välttämättä tapahdu.

Henkilötunnusta koskevan merkinnän puuttuminen johtuu yleensä lainsäädännöstä. VTVPL 22 §:n 3 momentin mukaan Suomen edustusto voi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Kun edustusto ulkoistaa sille ulkomailain nojalla kuuluvia oleskelulupatehtäviä, ei henkilön väestötietojärjestelmään tallettamista koskevan tehtävän siirtämistä ole kuitenkaan katsottu mahdolliseksi.<sup>36</sup> Jos ulkomailla oleva henkilö asioi muun kuin Suomen viranomaisen toimipisteessä, henkilön ensirekisteröinti ja henkilötunnuksen saaminen vaativat henkilöltä käynnin Digi- ja väestötietoviraston toimipisteessä Suomessa. Syynä tähän on se, että ulkoistetuissa tai muun maan edustustoissa henkilöä ei voida tunnistaa lain edellyttämällä tavalla. Toinen syy henkilötunnusta koskevan merkinnän puuttumiseen on tekninen: esimerkiksi henkilöllä on kansalaisuus, jonka koodia ei löydy väestötietojärjestelmästä, kansalaisuustieto ei ole yhtenevä väestötietojärjestelmän kanssa, yhteystiedot Pohjoismaissa eivät mene väestötietojärjestelmään oikeassa muodossa tai kyseessä on muu sisällön yhteensopimattomuus määrämuotoisten henkilötietojen kohdalla. Lisäksi esiintyy jonkin verran tilanteita, joissa UMA:sta on yritetty rekisteröidä henkilö väestötietojärjestelmään mutta järjestelmä on hylännyt rekisteröinnin, koska järjestelmästä löytyy jo henkilö samankaltaisilla tiedoilla. Näissä tilanteissa oleskelulupa on kuitenkin jo myönnetty, eikä Maahanmuuttoviraston henkilöstöllä ole resursseja selvittää manuaalisesti henkilön henkilötunnusta, kirjata sitä UMA:an ja tehdä sen jälkeen kokonaan uutta päätöstoimenpidettä, jotta tieto siirtyisi UMA:sta väestötietojärjestelmään. Näitä tilanteita varten tarvittaisiin järjestelmien teknistä kehitystyötä ja automatisointia.

Arviolta noin 20–40 prosenttia UMA:aan kirjatusta ensimmäisen oleskeluluvan saajista jää ilman henkilötunnusta koskevaa merkintää. Mahdollisen jatkolupahakemuksen yhteydessä käytännössä kaikille merkitään henkilötunnus, jos se yhä puuttuu UMA:sta mutta löytyy kuitenkin väestötietojärjestelmästä. Oleskelulupaan liittyvä henkilötunnuksen rekisteröinti alkoi joulukuussa 2014. Sitä vanhemmille asiakkaille henkilötunnus on kirjattu UMA:aan vain, jos he ovat sanotun ajankohdan jälkeen esimerkiksi hakeneet jatkolupaa, pysyvää oleskelulupaa tai pysyvää oleskeluoikeuden rekisteröintiä. Vuosina 2014–2018 henkilötunnuksen rekisteröinti oli vapaaehtoista. Tuolloin ensimmäisen oleskeluluvan saaneista arviolta noin 20 prosenttia jäi ilman henkilötunnusta. Vuodesta 2019 alkaen henkilötunnuksen rekisteröinti on ollut osa oleskelulupamenettelyä. Hakemusten vastaanoton ulkoistaminen ulkomailla on kuitenkin yleistynyt ja se on kasvattanut myös ilman henkilötunnusta jäävien oleskeluluvan hakijoiden määrää. Tämä määrä on noussut arviolta yli 20 prosenttiin ensimmäistä oleskelulupaa hakevista.

Henkilötunnusta koskevaan järjestelmään liittyy myös yleisempiä kehittämistarpeita. Nykyisen henkilötunnuksen rakenteen, muodostamistavan sekä myöntö- ja käyttötapojen ei ole katsottu vastaavan yhteiskunnan tarpeita pitkällä tähtäimellä. Valtiovarainministeriön asettama työryhmä on selvittänyt

<sup>36</sup> HE 295/2014 vp, s. 14 ja 18.

henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman henkilön identiteetin hallinnoimista. Työryhmän toimikausi oli 1.9.2017–31.12.2019 ja sen laatima loppuraportti on parhaillaan lausuntokierroksella<sup>37</sup>.

Oleskeluoikeuden päättymiseen johtaneen päätöksen lainvoimaisuutta koskeva merkintä puuttuu UMA:sta yleensä siksi, ettei tieto muodostu UMA:an automaattisesti eikä Maahanmuuttovirastolla ole resursseja lainvoimaisuuden säännönmukaiseen merkitsemiseen manuaalisesti. Koska päätösten lainvoimaisuustiedot eivät ole UMA:ssa täydellisiä, ei myöskään niiden säännönmukainen siirtäminen väestötietojärjestelmään ole mahdollista.

Kysymys lainvoimaisuusmerkintöjen automatisoinnista on ollut esillä Maahanmuuttovirastossa ja se on otettu osaksi UMA:n kehityssuunnitelmaa vuosille 2020–2021. Alustavan arvion mukaan järjestelmämuutos valmistuisi ja voitaisiin ottaa käyttöön syksyllä 2020. Aika-arvioon liittyy kuitenkin vielä epävarmuutta. Lainvoimaisuusmerkintöjen yhtenä osana on tiedoksiantojen toteutuminen. Siihen liittyen Maahanmuuttoviraston on kehitettävä muun muassa yleistiedoksiantoja koskevaa menettelyään.

Kela saa Maahanmuuttovirastolta reaaliajassa oleskelulupatiedot, kuten myönnettyt luvat ja niiden muutokset. Asumisperusteisen etuuslainsäädännön soveltaminen päättyy, jos ApsSotuL 4 §:n mukainen oleskelulupaedellytys ei täyty. Maahanmuuttovirastolta saadut tiedot käydään Kelassa läpi ja henkilöille, joiden oleskelulupa on umpeutunut, lähetetään lisäselvityspyyntö mahdollisesti vireillä olevasta oleskelulupaprosessista. Ellei tietoa jatkolupahakemuksen vireilläolosta saada parin kuukauden kuluessa, oikeus Kelan asumisperusteisiin etuuksiin päättyy. Kelakaan ei saa UMA:sta oleskelulupapäätösten lainvoimaisuustietoja. Kela ei saa näitä tietoja automaattisesti myöskään hallintotuomioistuinten kautta. Kunnas henkilön oleskeluoikeutta koskeva ratkaisu on lainvoimainen, henkilöllä on oikeus Kelan etuuksiin. Jos Kela saisi UMA:sta ajantasaisesti oleskelulupapäätösten lainvoimaisuustiedot, tällaisia tilanteita ei pääsisi syntymään.

Kotikuntalain 8 §:n 2 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomaiset ovat tarvittaessa velvollisia antamaan tarpeellisia, hallussaan olevia tietoja Digi- ja väestötietovirastolle henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymistä, tilapäisen asuinpaikan merkitsemistä sekä väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen tarkistamista varten. Kyseistä säännöstä on viranomaiskäytännössä tullut siten, että se koskee ennen kaikkea muiden viranomaisten velvollisuutta antaa Digi- ja väestötietovirastolle tietoja sen pyynnöstä. Vaikka muilla viranomaisilla on luonnollisesti oma-aloitteisestikin oikeus luovuttaa Digi- ja väestötietovirastolle tietoja henkilön kotikuntaan ja asuinpaikkaan liittyen, tietojen luovuttamisen esteeksi voi muodossa henkilöä koskevien tietojen käsittelyä ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö. Tämä lainsäädäntö ja siihen liittyvä eduskunnan perustusvaliokunnan tulkintakäytäntö on tarkentunut kotikuntalain säätämisen jälkeen. Viranomaiset ei saa luovuttaa salassa pidettävää tietoa Digi- ja väestötietovirastolle ilman nimenomaista lain säännöstä.

Näin ollen viranomaisten välisissä tietojen luovutuksissa on aina tarkasti arvioitava, täyttääkö luovutus henkilötietojen käsittelyä ja salassapitoa koskevat edellytykset ja mitä tietoja niiden nojalla on luovutettavissa. Esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 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. Saman lain 29 §:n 2 momentin mukaan viranomaiset voi kuitenkin antaa toiselle viranomaiselle tiedon sellaisista osoite- tai muista yhteystiedoista, 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 niiden salassapitoa. Tiedonannon kannalta ongelmaksi voi kuitenkin muodostua esimerkiksi henkilön asiakkuus sosiaalihuollossa, joka on niin ikään salassa pidettävä tieto. Henkilön kotikunta saattaa tulla arvioitavaksi esikysymyksenä esimerkiksi sosiaalihuollon palvelun myöntämiselle. Yhteydenotto sosiaalihuollosta yksittäisen henkilön asiassa paljastaa samalla myös sosiaalihuollon asiakkuuden.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä

<sup>37</sup> Ks. Lausuntopalvelu.fi: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=23b12947-5bac-409f-a58e-6a63d96073aa>

koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti.<sup>38</sup>

#### 5.4 Kansainvälisten järjestöjen työntekijöiden oikeudesta saada kotikunta

Kysymystä kansainvälisten järjestöjen työntekijöiden ja erityisesti Euroopan kemikaaliviraston (ECHA) työntekijöiden oikeudesta kotikuntaan on sivuttu aiemmin esimerkiksi vuoden 2015 kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä<sup>39</sup>. Sittemmin asia on noussut uudelleen esiin KHO:n viimeaikaisen ratkaisukäytännön johdosta. Alla tarkemmin selostettavassa tuoreessa ratkaisussaan KHO on arvioinut ECHA:n työntekijöiden oikeutta kotikuntaan ja päätyneet tulkintaan, jonka seurauksena kotikuntalain 4 §:n 3 momenttia koskeva vallinnut tulkintalinja on muuttunut.

Voimassa olevan käytännön mukaisesti Suomen hallituksen ja Suomessa toimivien kansainvälisten järjestöjen välillä solmitut toimipaikkasopimukset eivät sisällä määräyksiä järjestöjen henkilöstön kotikunnasta, vaan asia on jätetty kansallisessa laissa säädettäväksi asiaksi. Tältä osin keskeinen säännös on kotikuntalain 4 §:n 3 momentti, joka rajoittaa diplomaattiedustuston ja siihen rinnastettavan muun edustuston palveluksessa olevien henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä oikeutta kotikuntaan. Nykyisen säännöksen sanamuodossa ei ole nimenomaista mainintaa kansainvälisten järjestöjen työntekijöistä, mutta sen on käytännössä tulkittu kattavan myös Suomessa toimivien kansainvälisten järjestöjen työntekijät rajoittaen sitten heidän oikeuttaan kotikuntaan.

Kansainvälisille järjestöille myönnettyt erioikeudet ja vapaudet on lähtökohtaisesti myönnetty kyseisten järjestöjen, ei niiden työntekijöiden eduksi. Siten näistä erioikeuksista ja vapauksista ei pääsääntöisesti voi myöskään itse omalla päätöksellä luopua. ECHA:a 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<sup>40</sup>. Vastaavia mainintoja on muidenkin toimipaikkasopimusten voimaansaattamisasiakirjoissa.

KHO:n ratkaisussa KHO 2019:170 on kuitenkin päädytty tulkintaan, ettei ECHA:a voida rinnastaa kotikuntalain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin diplomaattisiin edustustoihin. Kyseinen ratkaisu koski ECHA:n työntekijälle annettua kielteistä päätöstä saada Suomessa kotikuntamerkintä väestötietojärjestelmään. KHO hyväksyi ECHA:n työntekijän valituksen ja kumosi maistraatin ja Helsingin hallinto-oikeuden aiemmat päätökset. KHO:n ratkaisun mukaan asiaa kansallisen lainsäädännön kannalta arvioitaessa kysymys oli erityisesti siitä, onko ECHA rinnastettava kotikuntalain 4 §:n 3 momenttia sovellettaessa vieraan valtion diplomaattiseen edustustoon. KHO:n mukaan kansallisen lainsäädännön tulkinta, joka johtaisi kotipaikkaoikeuden epäämiseen sellaiseltakin ECHA:n työntekijältä, joka on muuttanut pysyvästi Suomeen ja on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa ja näin luopunut rekisteröintivollisuutta koskevasta erivapaudestaan, merkitsisi EU:n kansalaiselle perusvapautena kuuluvan liikkumis- ja oleskeluoikeuden rajoittamista. Kun lisäksi otettiin huomioon, että EU:n toimielimiin kuuluvan ECHA:n 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 ECHA rinnastettaisiin näihin. Sama tulkinta toistuu myös tuoreessa ratkaisussa KHO 2020:33, joka koski kansalaisuuslain (359/2003) mukaisen asumisedellytyksen täyttymistä Suomessa asuvan ECHA:n työntekijän kohdalla.

<sup>38</sup> PeVL 17/2016 vp.

<sup>39</sup> HE 268/2014 vp, s. 136 ja 149.

<sup>40</sup> HE 88/2007 vp, s. 13.



KHO:n ratkaisun johdosta ulkoministeriö sekä Digi- ja väestötietovirasto ovat todenneet, että jatkossa kotikunta tulisi merkitä paitsi ECHA:n työntekijöille, myös muiden kansainvälisten järjestöjen palveluksessa oleville, pysyvästi Suomeen muuttaneille ja oleskelunsa rekisteröinneille EU-kansalaisille. Digi- ja väestötietovirasto merkitsee ECHA:n työntekijöille jatkossa väestörekisteriin kotikunnan, jos muut merkinnän tekemisen edellytykset täyttyvät. Kotikunta merkitään jatkossa myös muiden kansainvälisten järjestöjen palveluksessa oleville, pysyvästi Suomeen muuttaneille ja oleskelunsa rekisteröinneille EU-kansalaisille. Uusi tulkintalinja on otettu huomioon myös ulkoministeriössä viimeisimmässä YK:n toimiston toimipaikkasopimuksessa<sup>41</sup>. KHO:n ratkaisu soveltuu lähtökohtaisesti vain EU-kansalaisiin, ei muiden maiden kansalaisiin. Kotikuntamerkinnän edellytykset eivät täyty myöskään sellaisilla kolmannen maan kansalaisilla, jotka ovat ennen Suomeen tuloaan rekisteröineet oleskelunsa toisessa EU:n jäsenvaltioissa, koska tällainen henkilö saa oleskella toisessa EU-maassa ainoastaan 90 vuorokautta 180 vuorokauden aikana. Sen sijaan kotikunta tulee merkitä myös ECHA:n tai muun kansainvälisen järjestön palveluksessa olevan, oleskelunsa rekisteröineen EU-kansalaisen perheenjäsenelle, joka itse ei ole EU-kansalainen.

Tilanteen selkiyttämiseksi voisi olla perusteltua, että kotikuntalain 4 §:n 3 momentin sanamuodosta nimenomaisesti ilmenisi säännöksen soveltuminen myös kansainvälisten järjestöjen palveluksessa oleviin henkilöihin, jotka eivät ole EU:n vapaan liikkumisoikeuden piirissä. Lisäksi olisi syytä arvioida, tulisiko säännöksestä ilmetä selkeästi myös se, että kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevilla henkilöillä on kuitenkin oikeus kotikuntaan silloin, kun he ovat EU-kansalaisina rekisteröineet oleskeluoikeutensa Suomessa ulkomaalaislaissa tarkoitetulla tavalla. Säännöksen muutostarvetta tukee myös se, että VTVPL 8 §:n mukaan väestötietojärjestelmään ei talleteta tietoja esimerkiksi vieraan valtion diplomaattisen edustuston, YK:n, sen erityisjärjestön tai sellaiseen rinnastettavan muun kansainvälisen järjestön palveluksessa olevasta ulkomaan kansalaisesta, ellei henkilö tätä pyydä.

## 6 Työryhmän ehdotukset kotikuntalain muuttamiseksi

### 6.1 Kotikuntamerkinnän poistaminen väestötietojärjestelmästä

Kotikuntalaissa ei ole nimenomaista säännöstä koskien tilanteita, joissa ulkomailta Suomeen tullut ja lain 4 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyttyä kotikunnan Suomessa saanut henkilö ei enää täytä kyseisiä edellytyksiä. Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmään tekemä kotikuntamerkintä ei ole muita viranomaisia sitova. Merkintä on kuitenkin julkisesti luotettava, ja valtion ja kuntien viranomaiset pääsääntöisesti luottavat merkintään oman ratkaisutoimintansa perusteena. Käytännössä viranomaisilla ei useinkaan ole mahdollisuutta saada tietoa siitä, että laissa säädetty edellytykset kotikunnan saamiselle ovat tietyn henkilön osalta lakanneet.

Kotikuntalain sääntelyä olisi syytä tarkentaa siten, että laista kävisi selvästi ilmi menettely, jonka nojalla maahan tulleelle henkilölle väestötietojärjestelmään tehty kotikuntamerkintä voidaan poistaa tilanteessa, jossa henkilö ei enää täytä kotikunnan saamiselle laissa asetettuja edellytyksiä. Tällainen muutos parantaisi väestötietojärjestelmän tietojen paikkansapitävyyttä ja ajantasaisuutta ja palvelisi siten myös järjestelmän tietoja hyödyntäviä muita valtion ja kuntien viranomaisia. Laista olisi myös käytävä selvästi ilmi tällaiseen menettelyyn liittyvät asianomaisen henkilön kuuleminen ja oikeus haakea muutosta asiaa koskevaan Digi- ja väestötietoviraston päätökseen.

Asiasta voitaisiin säätää esimerkiksi kotikuntalain 9 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto voi muuttaa väestötietojärjestelmässä olevaa merkintää, jos se on saanut muulta kuin henkilöltä itseltään tiedon kotikunnan tai siellä olevan asuinpaikan muuttumisesta tai tiedon henkilön vakinaisesta muutosta ulkomaille. Kyseiseen 2 momenttiin voitaisiin lisätä, että virasto voisi muuttaa merkintää myös tilanteessa, jossa se on saanut muulta kuin henkilöltä itseltään tiedon siitä, ettei henkilö enää täytä kotikunnan saamiselle laissa asetettuja edellytyksiä. Ehdotettu muutos tulisi todennäköisesti sovellettavaksi useimmiten silloin, kun henkilöllä on ollut oikeus kotikuntaan lain 4 §:n 1 momentin 2 tai 5 kohdan mukaisen voimassaolevan oleskeluluvan perusteella ja Digi- ja väestötietovirasto saa esimerkiksi Maahanmuuttovirastolta tiedon, että henkilön oleskeluoikeus Suomessa on lainvoimaisen päätöksen nojalla päättynyt. Tällöin Digi- ja väestötietoviraston olisi aluksi selvítettävä, onko henkilöllä edelleen oikeus kotikuntaan sen vuoksi, että hän täyttää jonkin muun lain 4 §:ssä mainitun

<sup>41</sup> HE 16/2020 vp.

edellytyksen. Useimmissa tapauksissa tällainen muu edellytys olisi todennäköisesti se, että henkilön perheenjäsenellä olisi edelleen Suomessa kotikunta. Jos virasto voisi todeta tällaisen perheenjäsenen olemassaolon suoraan väestötietojärjestelmään tallennetuista tiedoista, henkilön kotikuntamerkintää ei luonnollisestikaan poistettaisi.

Koska kotikunnan menettämällä ja kotikuntamerkinnän poistamisella väestötietojärjestelmästä on vaikutuksia henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja koska henkilöllä voi edelleen olla oikeus kotikuntaan Suomessa jonkin muun kotikuntalain 4 §:ssä mainitun edellytyksen nojalla kuin minkä lakkaamisesta Digi- ja väestötietovirasto on saanut tiedon, viraston voi olla tarpeen kuulla henkilöä ja pyytää tältä tarvittaessa lisäselvitystä ennen kotikuntamerkinnän poistamista. Tästä asiasta voitaisiin ottaa nimenomainen maininta esimerkiksi kotikuntalain 9 §:n 3 momenttiin. Kyseinen lainkohta mahdollistaa lisäselvityksen pyytämisen jo nyt tilanteessa, jossa viraston saama tieto on puutteellinen tai muuten sellainen, ettei sen perusteella voi tehdä väestötietojärjestelmään luotettavaa merkintää.

Jos henkilö itse ilmoittaisi Digi- ja väestötietovirastolle siitä, ettei hän enää täytä kotikunnan saamiselle kotikuntalain 4 §:ssä asetettuja edellytyksiä, virasto poistaisi henkilöä koskevan kotikuntamerkinnän väestötietojärjestelmästä hänen oman ilmoituksensa perusteella. Tällaisesta henkilön omasta ilmoitusvelvollisuudesta voisi olla syytä ottaa maininta lain 7 §:ään, sillä nykyiseen lakiin ei sisälly säännöksiä henkilön omasta ilmoitusvelvollisuudesta lain 4 §:n mukaisiin olosuhteisiin ja niiden muutoksiin nähden. Myös lain 12 §:ää voisi olla tarpeen muuttaa siten, että siinä säädettäisiin Digi- ja väestötietoviraston oikeudesta velvoittaa henkilö itse antamaan virastolle lisätietoja 4 §:n edellytysten täyttymisestä hänen kohdallaan. Sanotun 12 §:n mukaan Digi- ja väestötietoviraston on samalla ilmoitettava, että tietojen antamisen laiminlyönti ei estä merkinnän tekemistä tai asian ratkaisemista.

Jos kotikuntalain tarkoituksena katsottaisiin, että lain 4 §:ssä säädettyjen kotikunnan saamisen edellytysten tulee täytyä vain henkilön muuttaessa maahan ja hänelle ensimmäistä kertaa kotikuntaa Suomessa myönnettäessä, kotikunnan menettämisestä ja sitä koskevan merkinnän poistamisesta tulisi säätää kotikuntalaissa edellä kuvattua tarkemmin, esimerkiksi omassa, uudessa pykälässään. Lain tarkoitus ja asiasta säätämisen tapa on syytä arvioida seikkaperäisesti lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

Väestötietojärjestelmään tehtävä kotikuntamerkintä ei ole valituskelpoinen hallintopäätös. Digi- ja väestötietoviraston on kuitenkin tehtävä kotikuntaa koskeva hallintopäätös kotikuntalain 11 §:n mukaisesti silloin, jos viraston tekemä kotikuntamerkintä poikkeaa asianomaisen henkilön itsensä ilmoittamasta tai merkintää ei ole voitu muutoin tehdä henkilön pyynnön mukaisesti. Tilanne, jossa viraston olisi poistettava henkilön kotikuntamerkintä siksi, että lain 4 §:ssä säädetty edellytykset eivät henkilön kohdalla enää täyty, edellyttäisi 11 §:n mukaisen hallintopäätöksen tekemistä, ellei henkilö itse ilmoittaisi suostuvansa merkinnän poistamiseen. Myös henkilön oikeussuojan takaaminen edellyttäisi tätä. Lain 11 §:n mukaan viraston tulee ilmoittaa asianomaiselle henkilölle ratkaisustaan ja hänen mahdollisuudestaan hakea siihen oikaisua. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen voi hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta. On kuitenkin huomattava, että oikaisuvaatimus ja valitus, jotka olisi tehty kotikunnan poistamista koskevasta Digi- ja väestötietoviraston päätöksestä, voisivat kohdistua vain henkilön oikeuteen kotikuntaan lain 4 §:n mukaisesti. Muutoksenhauulla ei voitaisi avata uudelleen esimerkiksi kertaalleen lainvoimaisella päätöksellä ratkaistua oleskelulupaa koskevaa asiaa.

Työryhmän tietoon ei ole tullut tilanteita, joissa kotikunnan menettäminen ja kotikuntamerkinnän poistaminen väestötietojärjestelmästä muodostaisivat ongelman henkilön oikeusturvan tai muuhun lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Työryhmän kuulemat viranomaiset ovat päinvastoin kannattaneet edellä kuvatun lainmuutoksen tekemistä, jotta väestötietojärjestelmään tehdyt kotikuntamerkinnät vastaisivat henkilöiden tosiasiallista oikeutta kotikuntaan Suomessa. Lakimuutosta koskevaa hallituksen esitystä valmisteltaessa olisi kuitenkin syytä vielä täydentää kotikuntamerkinnän poistamisen vaikutusten selvittämistä esimerkiksi siltä osin, miten merkinnän poistaminen vaikuttaisi henkilöiden toimintaan yksityisellä sektorilla. Joka tapauksessa kotikunnan menettämistä ja kotikuntamerkinnän poistamista koskevaan Digi- ja väestötietoviraston päätökseen voisi hakea muutosta edellä kuvatulla tavalla. Näin ollen henkilön oikeusturva olisi taattu näissäkin tilanteissa.

## 6.2 Kotikuntamerkin­nän poistamisen vaikutus verolainsäädäntöön

Edellä kuvattu kotikuntalain muutos henkilön kotikuntamerkin­nän poistamisesta väestötietojärjestelmästä on syytä ottaa huomioon myös verotusmenettelystä annetussa laissa. Lain 5 §:n 1 momentissa säädetään, että verovelvollisen luonnollisen henkilön kotikuntana pidetään kuntaa, jossa hänellä on verovuotta edeltäneen vuoden lopussa katsottava olleen kotikuntalaissa tarkoitettu asuinpaikka. Jos henkilö on kotikuntalain 9 a §:ssä tarkoitettulla tavalla merkitty väestötietojärjestelmässä vailla kotikuntaa olevaksi, henkilön kotikuntana pidetään sitä kuntaa, joka viimeksi on ollut hänen kotikuntansa. Kotikuntalakiin ehdotettavien muutosten johdosta verotusmenettelystä annetun lain 5 §:ään olisi syytä lisätä maininta, että myös sellaisten henkilöiden osalta, joiden kotikuntaa koskeva merkintä poistetaan väestötietojärjestelmästä, henkilön kotikuntana pidetään verotuksessa sitä kuntaa, joka on viimeksi ollut hänen kotikuntansa.

## 6.3 Viranomaisten välisen tiedonsiirron tehostaminen

Jotta kotikuntamerkintä voitaisiin edellä kuvatulla tavalla poistaa oikea-aikaisesti henkilöiltä, jotka eivät enää täytä kotikunnan saamiselle kotikuntalain 4 §:ssä asetettuja edellytyksiä, viranomaisten pitäisi saada toisiltaan tieto 4 §:n mukaisten edellytysten lakkaamisesta. Kuten edellä on todettu, käytännössä kyse olisi luultavasti useimmiten tilanteesta, jossa henkilön oikeus kotikuntaan päättyisi voimassaolevan oleskeluluvan lakkaamisen vuoksi. Tällöin kotikuntamerkin­nän poistamisen kannalta ole­nainen kysymys on, miten oleskeluoikeuden päättymistä koskeva tieto välittyisi Maahanmuuttoviras­to­sta Digi- ja väestötietovirastolle, joka tekisi päätöksen kotikuntamerkin­nän poistamisesta.

Lainsäädännössä tietojen siirrolle on olemassa oikeudelliset perusteet. Tällä hetkellä tieto oleskelulu­van päättymisestä ei kuitenkaan säännönmukaisesti välity Maahanmuuttovirastosta Digi- ja väestötie­to­virastolle. Siten esimerkiksi oleskeluluvan päättyminen tai jatkoluvan epääminen ei välttämättä tule Digi- ja väestötietoviraston tietoon eikä siis aina johda kotikuntamerkin­nän poistamiseen, vaikka edel­lytykset kotikunnan saamiseen tästä syystä lakkaisivat. Kuten edellä luvussa 5.3 on kuvattu, syynä siihen, ettei tieto oleskeluoikeuden päättymisestä kaikissa tapauksissa välity UMA:sta väestötietojär­jestelmään, voi johtua siitä, ettei UMA:an ole kirjattu asianosaisen henkilön henkilötunnusta tai tietoa hänen oleskeluoikeuttaan koskevan päätöksen lainvoimaisuudesta.

Henkilötunnusten kirjaamisessa olevien puutteiden osalta tarvitaan paitsi viranomaisten välistä yhteis­työtä myös tietojärjestelmien teknistä kehitystyötä ja automatisointia. Asiantilaan voi vaikuttaa myös se, tullaanko henkilötunnusta koskevaa järjestelmää kehittämään tulevina vuosina. Valtiovarainminis­teriössä on parhaillaan vireillä henkilötunnusjärjestelmän uudistus. Asiaa selvittänyt työryhmä ehdot­taa loppuraportissaan muun muassa, että esimerkiksi turvapaikanhakijat voisivat jatkossa saada uu­den henkilötunnuksen heti turvapaikkaa haettuaan, kun he nyt saavat henkilötunnuksen aikaisintaan saadessaan jonkin oleskeluluvan Suomeen. Uusi henkilötunnus voitaisiin antaa myös muille henki­löille, joita suomalainen viranomais­en ei ole tunnistanut matkustusasiakirjasta ja joille suomalaiset viranomaiset ovat antaneet omissa järjestelmissään omia yksilöintitunnuksiaan eli niin sanottuja kei­nohenkilötunnuksia.<sup>42</sup>

Oleskelulupapäätösten lainvoimaisuusmerkintöjen automatisointi on osa UMA:n kehityssuunnitelmaa ja voisi toteutua jo syksyn 2020 aikana. UMA:n järjestelmämuutos on erittäin tärkeä, jotta UMA:an ja sieltä edelleen väestötietojärjestelmään siirtyisi automaattisesti tieto henkilöiden oleskeluoikeutta ja sen päättymistä koskevien päätösten lainvoimaisuudesta. Tämä järjestelmämuutos edistäisi merkittä­vällä tavalla sitä, että Digi- ja väestötietovirasto voisi poistaa kotikuntamerkin­nän henkilöiltä, jotka eivät ole enää oikeutettuja kotikuntaan Suomessa ja väestötietojärjestelmän tiedot olisivat näiltä osin ajan­tasaiset. Tämä palvelisi kaikkia väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntäviä viranomaisia. Lainvoimai­suustietojen automatisointi palvelisi myös esimerkiksi Kelaa. Ilman tietoa oleskeluoikeuden lainvoimi­sesta päättymisestä Kelan etuuksien maksatus jatkuu, vaikkei henkilöllä olisikaan enää oikeutta etuu­teen. Jos Kela saisi UMA:sta ajantasaisesti oleskelulupapäätösten lainvoimaisuustiedot, tällaisia tilan­teita ei pääsisi jatkossa syntymään.

<sup>42</sup> HETU-uudistuksen loppuraportti, s. 24.

Lisäksi valtion ja kuntien viranomaisten mahdollisuuksia antaa Digi- ja väestötietovirastolle oma-aloitteisesti tietoja, joilla on merkitystä henkilöiden kotikunnan määrityksen ja tarkastamisen kannalta, tulisi pyrkiä parantamaan. Tällainen oma-aloitteinen viranomaisten välinen tietojenvaihto edistäisi osaltaan väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuutta ja paikkansapitävyyttä. Henkilöä koskevien tietojen salassapitosäännökset voivat kuitenkin rajoittaa viranomaisten välistä tietojen luovutusta. Kotikuntalain 8 §:n ilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen muuttamista tulisi tarkastella tästä näkökulmasta ja arvioida, missä määrin viranomaisten oma-aloitteinen tietojen antaminen Digi- ja väestötietovirastolle voitaisiin mahdollisesti sallia salassapitosäännösten estämättä. Tällöin tulisi arvioida, voisiko tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Tämä edellyttää henkilötietojen käsittelyä ja luovutusta koskevan lainsäädännön ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön laajempaa arviointia.

#### 6.4 Iso-Britannian EU-erosopimukseen perustuva oleskeluoikeus

Iso-Britannia on eronnut EU:sta erosopimuksella 31.1.2020. Niihin Iso-Britannian kansalaisiin, jotka ovat unionin oikeuden mukaisen vapaan liikkuvuuden perusteella saapuneet Suomeen ennen siirtymäkauden päättymistä 31.12.2020 ja aikovat jatkaa oleskeluaan Suomessa senkin jälkeen, sovelletaan erosopimusta. Tällaisten henkilöiden oleskeluoikeuden osoitukseksi annetaan oleskeluoikeusasiakirja, joka tulee olemaan samanlainen kuin oleskelulupakortit. Pysyvän oleskeluoikeuden voi saada viiden vuoden oleskelun jälkeen. Oleskeluoikeus myönnetään lähtökohtaisesti eliniäksi. Oleskeluoikeuden saatuaan sen menettää, jos henkilö on ollut pois Suomesta yli viisi vuotta tai jos hän syyllistyy vakaviin rikoksiin ja tulee maasta poistetuksi. Jos henkilöllä ei vielä ole pysyvää oleskeluoikeutta, oleskeluoikeuden menettää, jos tilapäinen oleskelu Suomen ulkopuolella kestää liian kauan. Sallittuja ovat tilapäiset poissaolot, jotka eivät ylitä yhteensä kuutta kuukautta vuodessa, sekä pitemmät poissaolot asevelvollisuuden suorittamista varten. Myös yksi, enintään 12 peräkkäisen kuukauden poissaolo tärkeästä syystä, kuten raskauden ja synnytyksen, vakavan sairauden, opiskelun tai ammatillisen koulutuksen tai työtehtäviä varten toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan alueelle tapahtuvan siirron vuoksi, on sallittu.

Kotikuntalain 4 §:n 1 momentissa luetellut edellytykset, joiden täytyessä Suomeen ulkomailta tulleella henkilöllä katsotaan olevan Suomessa kotikunta, eivät sisällä edellä mainittua erosopimukseen perustuvaa oleskeluoikeutta tai sen osoitukseksi annettavaa oleskeluoikeusasiakirjaa. Erosopimus on unionisopimuksena jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joten sitä on noudatettava riippumatta siitä, onko se mainittu kotikuntalain 4 §:ssä vai ei. Asian selkeyden ja lain informatiivisuuden vuoksi lain 4 §:n 1 momentin 2 kohtaan olisi kuitenkin syytä lisätä maininta tästä oleskeluoikeudesta.

Samalla kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 2 kohtaan olisi perusteltua lisätä ne erillislait, jotka on säädetty ulkomaalaislain voimaantulon jälkeen ja joiden perusteella kolmansien maiden kansalaisille myönnetään jatkuvia oleskelulupia: laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017) sekä laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018). Ensiksi mainitun lain 11 ja 13 §:n nojalla ICT-oleskelulupa myönnetään jatkuvana oleskelulupana yrityksen sisäisen siirron ajaksi johtajalle, asiantuntijalle ja työsuhteiselle harjoittelijalle ja heidän perheenjäsenilleen. Jälkimmäisen lain 6 §:n nojalla tutkijalle myönnetään jatkuva oleskelulupa. Kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohtaa tulisi samalla tarkentaa siten, että siinä tarkoitettaisiin kaikkia edellä mainittuihin lakeihin perustuvia oleskelulupia.

Toinen vaihtoehto selkeyttää kotikuntalain sisältöä tältä osin olisi lisätä lain 4 §:n 1 momentin 2 kohtaan vastaava säännös kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeuden perusteista kuin VTVPL 9 §:ssä tällä hetkellä on. Tällä tavoin näiden kahden lain säännökset olisivat toisiaan vastaavat.

#### 6.5 Kansainvälisten järjestöjen työntekijöitä koskevasta poikkeuksesta säättäminen

Kotikuntalain 4 §:n 3 momentin mukaan henkilöllä, joka on vieraan valtion diplomaattisen edustuston tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston taikka lähetetyn konsulin viraston palveluksessa, ei ole kotikuntaa Suomessa, ellei hän ole Suomen kansalainen tai ellei hänellä ole ennestään kotikuntaa

Suomessa. Kuten luvussa 5.4 kuvataan, KHO on uudessa oikeuskäytännössään (erityisesti ratkaisussa KHO 2019:170) todennut, että ECHA:a ei voida rinnastaa kotikuntalain 4 §:n 3 momenttia sovellettaessa vieraan valtion diplomaattiseen edustustoon. EU-kansalaisille kuuluvan liikkumis- ja oleskeluoikeuden huomioon ottaen sellaisilta ECHA:n työntekijöiltä, jotka ovat muuttaneet pysyvästi Suomeen ja ovat rekisteröineet oleskeluoikeutensa ja siten luopuneet rekisteröintivelvollisuutta koskevasta erivapaudestaan, ei voida evätä oikeutta kotikuntaan Suomessa. Luvussa 5.4 on tarkemmin kuvattu, miten kotikuntalain 4 §:n 3 momenttia tulisi KHO:n päätöksen valossa jatkossa tulkita.

KHO:n ratkaisu ei muodosta välitöntä tarvetta muuttaa kotikuntalain 4 §:n 3 momentin sisältöä. KHO ei ole ratkaisussaan ottanut selkeästi kantaa muiden kuin oleskeluoikeutensa rekisteröineiden EU-kansalaisten oikeuteen saada kotikunta Suomessa. Tilanteen selkiyttämiseksi kotikuntalain 4 §:n 3 momenttia voitaisiin muuttaa edellä luvussa 5.4 kuvatulla tavalla siten, että säännöksen sanamuodosta kävisi nimenomaisesti ilmi sen soveltuminen myös kansainvälisten järjestöjen palveluksessa oleviin henkilöihin, jotka eivät ole EU:n vapaan liikkumisoikeuden piirissä. Säännöksessä voitaisiin todeta myös se, että kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevilla henkilöillä olisi kuitenkin oikeus kotikuntaan silloin, kun he ovat EU-kansalaisina rekisteröineet oleskeluoikeutensa Suomessa ulkomaalaislaissa tarkoitettulla tavalla. Tällainen muutos ei kuitenkaan välttämättä ratkaisisi kaikkia säännöksen soveltamisessa esiin nousevia ongelmia. Jotta tarvittava lakimuutos ehdittäisiin valmistella huolellisesti ja kaikki näkökohdat huomioon ottaen, sitä ei ole syytä tehdä osana samaa lakimuutoshanketta kuin luvuissa 6.1, 6.2, 6.3 ja 6.4 ehdotetut muutokset. Asiaan olisi luonnollista palata kotikuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

## 6.6 Kotikuntalain kokonaisuudistus

Kotikuntalaki on säädetty yli 25 vuotta sitten. Lakiin on sen jälkeen tehty lukuisia muutoksia, siihen on lisätty uusia a- ja b-pykäliä ja siitä on poistettu pykälä. Kaikista lain pykälistä vain neljä on edelleen alkuperäisessä muodossaan. Näin ollen jo lakitekniset syyt puoltavat lain kokonaisuudistusta.

Lain kokonaisuudistus olisi perusteltua myös aineellisoikeudellisista syistä. Lain sääntelyä tulisi arvioida sen säätämisen jälkeen yhteiskunnassa ja muussa lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten valossa ja muuttaa sääntely tarvittavilta osin vastaamaan nykyistä tilannetta. Kotikuntalaki on säädetty aikana, jolloin viranomaisten toiminta perustui pitkälti paperisten asiakirjojen käsittelyyn. Siksi lain uudistamisessa tulisi ottaa huomioon viranomaisten toiminnan digitaalisuuden tuomat vaatimukset ja mahdollisuudet. Esimerkiksi tulisi arvioida, missä määrin automaattista päätöksentekoa olisi tulevaisuudessa mahdollista ja tarkoituksenmukaista hyödyntää Digi- ja väestötietovirastossa käsiteltäessä kuntien välisiä muuttoja. Samalla tulisi selkiyttää laissa olevien säännösten suhde muuhun lainsäädäntöön, etenkin VTVPL:n säännöksiin. Näillä kahdella lailla on vahva kytkentä toisiinsa ja niitä sovelletaan usein samoihin tapauksiin. Kuitenkaan näiden lakien säännösten keskinäinen suhde ei ole kaikilta osin täysin selvä. Myös kotikuntalain suhde esimerkiksi ulkomaalaislain sääntelyyn tulisi arvioida uudelleen, samoin edellä kuvattujen kansainvälisten järjestöjen työntekijöiden oikeus kotikuntaan KHO:n uusimpien ratkaisujen valossa.

Kotikuntalain kokonaisuudistus eli nykyisen lain korvaamista uudella lailla on siis tarpeen. Vaikka lain perusrakenne ja sääntelyssä valitut perusratkaisut säilytettäisiin uudistuksessa ennallaan, uudistuksen tekeminen edellyttää joka tapauksessa lain sisällön laajaa uudelleenarviointia sekä vertaamista useiden muiden lakien sääntelyyn, viranomaisten soveltamiskäytäntöihin sekä lain säätämisen jälkeen syntyneeseen oikeuskäytäntöön. Eri lakien keskinäisten suhteiden selkiyttäminen saattaa edellyttää myös muiden lakien muuttamista kotikuntalain ohella.

Edellä mainituista syistä kotikuntalain kokonaisuudistusta ei ole mahdollista tehdä nyt käsillä olevan lakimuutoshankkeen yhteydessä. Tätä selvitystä tehneen työryhmän työtä olisi kuitenkin syytä jatkaa. Kokonaisuudistusta varten tulisi perustaa oma erillinen säädöshankkeensa ja asettaa sille työryhmä, jossa ovat edustettuina kotikuntalain soveltamisen kannalta keskeisten ministeriöiden, virastojen ja muiden tahojen edustajat. Kokonaisuudistuksen tekemiselle tulisi varata uudistuksen laajuus huomioon ottaen riittävän pitkä aika, mutta uudistus tulisi toteuttaa mahdollisuuksien mukaan vielä kuluvan hallituskauden aikana.

## 7 Lähteet

AOA 21.7.2015 Dnro 1633/4/14: Apulaisoikeusmiehen päätös 21.7.2015 kanteluun kunnan menettelystä perusopetuksen järjestämistä koskevassa asiassa.

HE 104/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta.

HE 67/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotikuntalain muuttamisesta.

HE 88/2007 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen ja Euroopan kemikaaliviraston välisen toimipaikkasopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 206/2006 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotikuntalain 4 §:n muuttamisesta.

HE 101/2010 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 268/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 295/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 78/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kotikuntalain, väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta.

HE 19/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta.

HE 16/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Yhdistyneiden kansakuntien teknologiainnovaatioiden laboratorion asemasta Yhdistyneiden kansakuntien kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

HETU-uudistuksen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:20.

KHO 2019:170

KHO 2020:33

PeVL 17/2016 vp, perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 15/2016 vp) sekä hallituksen esitystä eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen täydentämisestä (HE 58/2016 vp)

## 8 Liitteet

### Hanketyöryhmän asettamispäätös

#### Päätös

24.1.2020

VN/14804/2019

VN/14804/2019-VM-10

Jakelussa mainitut

### Asettamispäätös kotikuntalain muutostarpeiden selvittämishankkeesta

#### Asettaminen

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut hankkeen, jonka tarkoituksena on selvittää kotikuntalakiin tarvittavia muutoksia.

#### Toimikausi

Hankkeen toimikausi on 24.1.2020–31.5.2020.

#### Tausta

Iso-Britannian EU-eroon liittyvien valmisteluiden yhteydessä on noussut esiin kysymys Britannian kansalaisten oikeudesta kotikuntalain (201/1994) mukaiseen kotikuntaan tilanteessa, jossa he menettäisivät EU-kansalaisuutensa Britannian EU-eron seurauksena. Sama kysymys on noussut esiin maahan muuttaneiden ulkomaalaisten osalta silloin, kun heidän oleskelulupaansa ei ole jatkettu. Tällöin on käynyt ilmi, että kotikuntalain soveltaminen ei ole ollut näiltä osin yksiselitteistä. Myös sen selvittäminen on osoittautunut käytännössä hankalaksi, täytyvätkö henkilön kotikuntaoikeuden perustana olevat edellytykset tosiasiaissa.

Kotikuntalaki on tullut voimaan vuonna 1994 ja siihen on tehty lain voimassaoloaikana lukuisia muutoksia. Kotikuntalain säännöksiä sovelletaan Suomessa syntyneeseen lapseen, jonka äidillä on Suomessa kotikunta. Suomeen ulkomailta muuttaneiden osalta sovelletaan kotikuntalain 4 §:ää, jonka mukaan Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan henkilön kotikunta ja kunnassa oleva asuinpaikka määräytyvät kyseisen lain mukaisesti, jos pykälässä luetellut edellytykset täyttyvät: esimerkiksi henkilö on Suomen tai EU-jäsenmaan kansalainen, hänellä on voimassa oleva oleskelulupa tai hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikunta.

Kotikuntalaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, miten menetellään tilanteessa, jossa henkilö ei enää täytä mitään laissa luetelluista kotikuntalain soveltamisedellytyksiä. Lähtökohteisesti lain tarkoituksen voidaan kuitenkin säännöksen sanamuodonkin perusteella katsoa olevan se, että lakia ei sovelleta niissä tapauksissa, joissa Suomeen muuttaneen osalta mikään edellä mainituista edellytyksistä ei täyty.

Käytännössä kotikuntalain 4 §:n soveltaminen on kuitenkin osoittautunut haastavaksi. Kotikunnan väestötietojärjestelmään merkitsevät maistraatit ovat katsoneet, että niillä ei nimenomaisen säännöksen puuttuessa ole mahdollisuutta korjata väestötietojärjestelmässä olevaa

merkintää kotikunnasta. Myöskään tietoa esimerkiksi oleskeluoikeuden menettämisestä ei säännönmukaisesti ole saatavissa. Näin ollaan käytännössä tilanteessa, jossa henkilöille on väestötietojärjestelmässä merkitty kotikunta, vaikka kotikuntalain mukaiset edellytykset lain soveltamisesta eivät täyty. Merkintä kotikunnasta väestötietojärjestelmässä ei ole muita viranomaisia sitova. Käytännössä on kuitenkin käynyt ilmi, että esimerkiksi etuja myöntävillä viranomaisilla ei ole mahdollisuutta saada tietoa poistuneista kotikuntalain soveltamisedellytyksistä. Tällöin viranomaiset ovat vain luottaneet väestötietojärjestelmään tehtyyn merkintään.

#### Tavoite ja tehtävät

Kotikuntalain sääntelyn selkeyttämistä tulee arvioida selvityshankkeessa, jossa otetaan huomioon muun muassa edellä esitetyt käytännön ongelmat lain soveltamisessa. Lisäksi selvitystyössä tulee ottaa huomioon kotikuntaoikeudesta seuraavat oikeudet ja velvollisuudet ja pyrkiä ratkaisuun, joka selkeyttää sekä maassa laillisesti olevien henkilöiden että henkilöiden, joiden laillinen oleskelu on päättynyt, asemaa. Selvitettäviä kysymyksiä ovat esimerkiksi:

- miten varmistetaan, että kotikuntamerkintää ei poisteta henkilöiltä, joilla jokin muu kotikuntalain soveltamisen edellytyksistä täyttyy
- miten tiedonvaihto viranomaisten välillä tapahtuu ajantasaisesti ja kattavasti
- miten varmistetaan asianomaisten henkilöiden kuuleminen päätöstä tehtäessä
- onko muussa lainsäädännössä muutostarpeita sen osalta, mitkä oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat henkilöille, jotka menettävät kotikuntaoikeuden

Selvityksen tulosten perusteella tulee esittää ehdotukset tarvittavista muutoksista kotikuntalakiin ja mahdollisesti myös muuhun lainsäädäntöön.

#### Hanketyöryhmä

Selvitys tehdään hanketyöryhmässä, jossa ovat edustettuina kotikuntalain soveltamisalan kannalta keskeiset viranomaiset sekä Suomen Kuntaliitto.

erityisasiantuntija Ville Koponen, puheenjohtaja, valtiovarainministeriö (kunta- ja aluehallinto-osasto)

lainsäädäntöneuvos Maarit Huotari, jäsen, valtiovarainministeriö (julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniinen osasto)

johtava asiantuntija Jarmo Tiukkanen, jäsen, sisäministeriö

hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, jäsen, sosiaali- ja terveysministeriö

henkikirjoittaja Päivi Riekkalainen, jäsen, Digi- ja väestötietovirasto

lakimies Antti Klemola, jäsen, Kela

ylitarkastaja Janne Kinnunen, jäsen, Maahanmuuttovirasto

johtava lakimies Sami Uotinen, jäsen, Suomen Kuntaliitto

avustava lakimies Marja Liukko, sihteeri, valtiovarainministeriö (kunta- ja aluehallinto-osasto)

Hanketyöryhmän tulee selvitystyötä tehdessään tarpeen mukaan kuulla muita viranomaisia ja sidosryhmiä.

#### Kustannukset ja rahoitus

Työ tehdään virkatyönä. Kukin taustayhteisö vastaa edustajiensa kaikista matkakuluista. Hankkeen muut kustannukset maksetaan momentilta 28.01.01 (valtiovarainministeriön toimintamenot).



Kuntaministeri

Sirpa Paatero

Hallitusneuvos

Minna-Marja Jokinen

Jakelu

Hanketyöryhmän puheenjohtaja, jäsenet ja sihteeri

Tiedoksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö  
Sisäministeriö  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Ulkoministeriö  
Valtiovarainministeriö  
Digi- ja väestötietovirasto  
Kela  
Maahanmuuttovirasto  
Suomen Kuntaliitto ry