

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi kotikuntalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä toukokuuta 2004 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kotikuntalain muuttamisesta (HE 67/2004 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Terhi Lehtonen, sisäasiainministeriö
- erityisasiantuntija Janne Aer, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, Tietosuojavaltuutetun toimisto

- kehityspäällikkö Juha Lempinen, Väestörekisterikeskus
- erityisasiantuntija Pekka Kopra, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Jorma Viljanen, Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry
- toiminnanjohtaja Tero Heikkilä, Suomen Isännöitsijäliitto ry
- johtava lakimies Helena Kinnunen, Suomen Kiinteistöliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ulkoasiainministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Verohallitus
- Helsingin kaupunki.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kotikuntalakia. Muuttoilmoitusmenettelyä koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että ne vastaisivat säädöstasoltaan uuden perustuslain vaatimuksia. Nykyisin asetukseen sisältyvät säännökset ilmoituksen tekemisen tavoista, ilmoituksen yhteydessä annettavista tiedoista, ilmoituksen vastaanottamisesta ja toimivaltaisesta maistraatista ehdotetaan otettaviksi lakiin. Ilmoitusmenettelyä koskeviin säännöksiin tehtäisiin myös eräitä sisällöllisiä muutoksia. Maistraattien lisäksi muuttoilmoituksia voisivat ottaa vastaan sopimuksen perusteella myös muut viranomaiset ja yhteisöt. Muuttoilmoituksen tekemiselle säädet-

tyä määräaikaa pidennettäisiin. Lisäksi muuttopäivän määräytymistä koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi.

Laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuvia seuraamuksia ehdotetaan muutettaviksi siten, että ilmoitusrikemaksua ei enää määrättäisi ilmoituksen myöhästymisen vuoksi, vaan se määrättäisiin niille, jotka eivät ole noudattaneet maistraatin asettamaa velvoitetta laissa säädetyn ilmoitus- tai tietojenantovelvollisuuden täyttämiseen. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännös huoneiston omistajan ja haltijan velvollisuudesta antaa tarvittaessa asukkaan kotikunnan ja asuinpaikan mää-

räytymistä, tilapäisen asuinpaikan merkitsemistä ja väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen tarkistamista varten tarpeellisia tietoja maistraatille.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu, viimeistään kuitenkin syksyllä 2004.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana jäljempänä esitetyin kannanotoin.

Kotikunnan määräytymisestä

Kotikuntalain (201/1994) keskeisin tavoite on määritellä henkilön kotikunta siten, että se mahdollisimman hyvin vastaa henkilön asumista tiettyssä maamme kunnassa. Lain säännöksiä on yleislakina noudatettava kaikessa viranomaistoinnassa, johon kotikunnalla on vaikutuksia, jollei erityislainsäädännössä toisin säädetä.

Maistraatti merkitsee — lähtökohtaisesti henkilön antaman ilmoituksen perusteella — tiedon kotikunnasta väestötietojärjestelmään. Maistraatin tekemät ratkaisut henkilön kotikunnasta eivät oikeudellisesti sido muita viranomaisia. Näillä ratkaisuilla on kuitenkin huomattava tosiasiallinen vaikutus muiden hallinnonalojen toimintaan.

Kotikuntalain perustelujen mukaan kotikuntamerkintä ei sinänsä ole valituskelpoinen hallintopäätös, vaan toteava hallintotoimi, joka toteutuu rekisterimerkinnän tekemisellä (HE 104/1993 vp). Merkinnällä on kuitenkin ainakin välillisesti oikeutta luova vaikutus väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen julkisen luotettavuuden vuoksi. Näin ollen kotikuntamerkinnän tosiasialliset vaikutukset ulottuvat myös henkilön oikeusasemaan. Lisäksi viranomaisilla, erityisesti kunnilla, jotka vastaavat keskeisesti kansalaisten peruspalveluista, voi olla mer-

kittävää intressiä sen suhteen, miten kotikuntalain mukainen kotipaikka määräytyy. Esimerkkinä voidaan viitata äskettäin valiokunnassa esillä olleeseen niin sanottuun kotouttamislakiin (493/1999). Kunta ja työvoimatoimisto ovat vastuussa kotouttamistoimenpiteistä. Näiden toimenpiteiden piiriin voi henkilö kuulua vain, jos hänellä on kotikuntalaissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa. Näin ollen ainakin periaatteessa mainitut viranomaiset voivat tehdä toisistaan poikkeavan ratkaisun henkilön kotikunnasta, vaikka kotouttamistoimenpiteet on tarkoitettu toteutettavaksi yhteistyössä kyseisten viranomaisten kesken. Tällainen asiantila, joka käytännössä on harvinainen, ei ole tyydyttävä kyseisen henkilön eikä viranomaistenkaan kannalta. Henkilön kotipaikkaa koskevan merkinnän oikeudellisella luonteella saattaa olla merkitystä lisäksi myös perustuslain näkökulmasta.

Hallintovaliokunta edellyttääkin hallituksen selvittävän eri näkökohdat huomioon ottaen, onko voimassa olevaa kotikuntalain sääntelyä täydennettävä siten, että maistraatin tekemä ratkaisu henkilön kotikunnasta muodostuu selkeästi eri tahoja sitovaksi valituskelpoiseksi hallintopäätökseksi (*Valiokunnan lausumaehdotus I*).

Taloyhtiöiden tietotarpeesta

Ennen kotikuntalain voimaan tuloa voimassa olleiden muuttoilmoituksen tekoa koskeneiden säännösten nojalla kyseinen ilmoitus tuli toimittaa maistraatille taloyhtiön edustajan kautta. Kotikuntalain voimaantulon jälkeen ilmoitus on tullut tehdä suoraan maistraatille. Lainsäädännön ja ilmoitustapojen kehittymisen myötä taloyhtiöt eivät ole enää voineet pitää yllä omia asukasluetteloitaan taloyhtiön edustajien kautta maistraatille kierrätettävän muuttoilmoituslomakkeen avulla. Kotikuntalain voimaantulon

jälkeen onkin eri yhteyksissä tehdy ehdotuksia lain muuttamiseksi siten, että muuttajalle tulisi säätää velvollisuus ilmoittaa muutosta myös kiinteistön omistajalle, jotta voitaisiin varmistaa asunto- ja kiinteistöyhtiöiden tarvitsemien tietojen saanti.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta kotikuntalakiin lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan muuttajalla olisi velvollisuus ilmoittaa muutosta myös taloyhtiölle. Tätä perustellaan sillä, että rinnakkainen ilmoitusvelvollisuus saattaisi aiheuttaa kansalaisten keskuudessa sekaannusta ja epätietoisuutta sekä paineita yhdistää maistraatille ja taloyhtiöille tehtävät ilmoitukset yhdeksi ilmoitukseksi. Tällä puolestaan olisi vaikutusta nykyiseen, hyvin toimivaan yhteiseen tiedonkeruuseen postin kanssa.

Esityksen perustelujen mukaan asunto- ja kiinteistöyhtiöiden tarvitsema ajantasainen ja oikeellinen tieto siitä, keitä asuu taloyhtiön omistamissa rakennuksissa, pyritään rekisterihallinnossa varmistamaan taloyhtiöille suunnattuja palveluita kehittämällä. Palvelujen kehittämisen myötä voidaan harkita myös taloyhtiöiden tarkoituksenmukaisesti rajattua velvoittamista hankkimaan maistraatilta tietoja ja ilmoittamaan maistraatille niissä havaitsemistaan puutteista. Hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan lisäksi nykyisin käytettävissä olevia taloyhtiöiden omia toimenpiteitä asukastietojen keräämisessä.

Hallintovaliokunta toteaa, että taloyhtiöt tarvitsevat sisäistä hallintoaan varten välttämättä tiedot taloyhtiön asukkaista. Samalla valiokunta uudistaa saamansa selvityksen perusteella lakialoitteen LA 49/2001 vp hyväksymistä koskevan mietintönsä kannanoton siitä, ettei kotikuntalaissa säädetty muuttoilmoitusmenettely ole toiminut kiinteistön omistajien kannalta moitteettomasti (HaVM 17/2002 vp).

Tässä yhteydessä on syytä todeta vielä erikseen, että yleisesti arvioiden väestötietojärjestelmän tietoja voidaan pitää varsin luotettavina. Asiantuntijakuulemisissa esitetyn Helsingin kaupungin saaman tiedon mukaan kuitenkin keskimäärin kolme prosenttia eli noin 17 000 asu-

kasta Helsingin kaupungissa asuu muussa kuin väestötietojärjestelmään merkityssä osoitteessa.

Valiokunta edellyttää hallituksen ryhtyvän osaltaan tarvittaviin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan asunto- ja kiinteistöyhtiöille mahdollisuus saada ajantasainen ja oikeellinen tieto siitä, keitä asuu taloyhtiön omistamissa rakennuksissa (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Verohallinnon tietotarpeesta

Asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin, että verohallinto tarvitsee tietoja, jotka perustuvat taloyhtiöiden asukasluetteloon. Näitä tietoja ovat erityisesti isännöitsijöiden verohallinnon lomakkeella 102 antamat tiedot siitä, mitkä huoneistot on vuokrattu. Tietoja käytetään vertailussa omistajien ilmoittamiin tietoihin vuokratuloista. Saadun tiedon mukaan kotikuntalainen voimaantulon jälkeen isännöitsijöiden tiedot vuokratuista huoneistoista ovat olennaisesti heikentyneet, eikä niitä ole enää voitu hyödyntää vertailutietoina yhtä hyvin kuin aikaisemmin.

Hallintovaliokunta toteaa, että Väestörekisterikeskuksesta saadun tiedon mukaan Verohallituksen ja Väestörekisterikeskuksen välillä on ryhdytty selvittämään mahdollisuutta tehdä muutos verohallinnolle väestötietojärjestelmästä luovutettaviin tietoihin siten, että verohallinnolle luovutettaisiin myös tieto huoneiston hallintaperusteesta, joka on muuttoilmoituksella kerättävä ja väestötietojärjestelmään merkittävä tieto. Tällöin verohallinto voisi luopua tietojen keräämisestä isännöitsijältä.

Muuttoilmoitusten vastaanottaminen muualla kuin maistraateissa

Kotikuntalaissa ehdotetaan säädettäväksi, että muuttoilmoituksia voivat ottaa vastaan muutkin kuin maistraatit. Tehtävää voisivat hoitaa muut viranomaiset, mutta myös yksityiset yhteisöt, jos tästä on sovittu viranomaisen tai yhteisön kanssa. Sääntelyn tarkoituksena on helpottaa kansalaisille säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä, koska näin voidaan lisätä ilmoituksen vastaanottoaikkojen määrää ja helpottaa puhelimitse tehtävien ilmoitusten vastaanoton järjestämistä myös virka-ajan ulkopuolella. Joustaa-

vien ilmoitustapojen arvioidaan hallituksen esityksessä myös vähentävän ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntejä ja parantavan näin välillisesti väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen tasoa.

Siirrettäessä muuttoilmoitusten vastaanottamiseen liittyviä tehtäviä muille kuin viranomaisille, ei siirretä yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellistä päätösvaltaa. Valiokunta korostaa kuitenkin, että hyvän hallinnon takeet on aina turvattava hallintotehtäviä hoidettaessa. Esityksessä ehdotetaan, että ilmoitusten vastaanottotehtäviä muualla kuin viranomaisissa hoitavat toimivat tässä tehtävässä virkavastuulla. Lisäksi lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi, että mainittuja tehtäviä hoidettaessa on noudatettava yleishallinto-oikeudellisia säädöksiä.

Kotikunnan muuttamista koskevista eräistä rajoituksista

Valiokunta on 17 päivänä syyskuuta 2002 pyytänyt sisäasiainministeriöltä selvityksen kotikunnan muuttamista koskevista eräistä rajoituksista (MINS 2/2002 vp), jotka liittyvät kotikuntalain 3 §:n 2 kohtaan. Kotikuntalain pääsäännöstä poiketen henkilön kotikunta ei muutu kyseisen lainkohdan nojalla, jos henkilön asuminen toisessa kunnassa johtuu hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa. Valiokunta on lähtenyt siitä, että asuinpaikkaan liittyvät taloudelliset seikat eivät saa rajoittaa sitä, että henkilön kotikunta vastaa hänen tosiasiallista asumistaan tietyssä kunnassa.

Valiokunta on antanut ministeriön selvityksen johdosta lausuntonsa, jossa valiokunta edellyttää, että ensitilassa asetetaan laajapohjainen työryhmä tai toimikunta, jonka tehtävänä on perus- ja ihmisoikeudet huomioon ottaen arvioida edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien sekä kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan muuttamiseksi ja että tämän työn vaiheesta, sisällöstä, johtopäätöksistä ja ehdotuksista annetaan hallintovaliokunnalle tilannekohtainen selvitys vuoden 2003 loppuun mennessä (HaVL 39/2002 vp).

Valiokunnalle 29 päivänä joulukuuta 2003 annetun tilannekohtaisen selvityksen mukaan valiokunnan edellyttämä lainsäädännön muuttamiseen liittyvä selvitystyö tullaan tekemään meillä olevan kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista selvittävän hankkeen yhteydessä.

Tilannekohtaisen selvityksen pohjalta hallintovaliokunta on antanut asiassa uuden lausunnon, jossa edellytetään, että keväällä 2004 valiokunnalle annetaan selvitys niistä toimenpiteistä, joilla on tarkoitus vaikuttaa siihen, että myös hoidossa tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai vastaavissa olosuhteissa olevan henkilön kotikunta määräytyy tosiasiallisen asuinpaikan perusteella (HaVL 1/2004 vp).

Käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä ilmenee, että hankkeen määräaikaa on jatkettu vuoden 2004 loppuun. Kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan mahdollinen muuttaminen tullaan siten selvittämään erikseen, minkä vuoksi käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen ei sisälly ehdotuksia kotikunnan määräytymistä koskevien säännösten muuttamisesta. Niiden osalta laaditaan tarvittaessa erillinen hallituksen esitys myöhemmin, kun edellä mainittu selvitystyö on valmistunut ja sen perusteella tehty päätökset tarvittavista jatkotoimenpiteistä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että hyväksytään kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää hallituksen selvittävän eri näkökohdat huomioon ottaen, onko voimassa olevaa kotikuntalain sääntelyä täydennettävä siten, että maistraatin tekemä ratkaisu henkilön kotikunnasta muodostuu selkeästi eri*

tahoja sitovaksi valituskelpoiseksi hallintopäätökseksi.

2. *Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän osaltaan tarvittaviin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan asunto- ja kiin-*

teistöyhtiöille mahdollisuus saada ajantasainen ja oikeellinen tieto siitä, keitä asuu taloyhtiön omistamissa rakennuksissa.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk
Esko Kurvinen /kok

Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Juha Rehula /kesk
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.